

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

Conseil d'Etat, section d'administration.

A R R E T

**n° 96.814 du 21 juin 2001
A. 89.751/VII-20.538**

En cause : 1. la ville de VILVORDE,
2. le collège des bourgmestre et échevins de
la ville de VILVORDE,
ayant élu domicile chez
Me D. LINDEMANS, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
boulevard de l'Empereur 3

contre :

1. la Région flamande, représentée par le
Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
Me J. BERGÉ, avocat,
ayant son cabinet à LOUVAIN,
Predikherenstraat 20,
2. la députation permanente du conseil
provincial du BRABANT FLAMAND,
ayant élu domicile chez
Me K. VAN ALSENOY, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
rue A. Dansaert 92.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 février 2000, par laquelle la ville de VILVORDE et son collège des bourgmestre et échevins demandent l'annulation de :

- "1. l'arrêté du 24 décembre 1999 qui déclare irrecevable le recours du collège des bourgmestre et échevins pour le motif qu'il n'a pas été introduit dans le délai de 30 jours civils prescrit par l'article 51 du VLAREM;

2. l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial du Brabant flamand du 23 septembre 1999 qui accorde à la s.a. INTERPLANT, Weversstraat 39 à 1840 Londerzeel, une autorisation pour l'exploitation d'un dépôt et d'un chantier de transbordement de déchets verts sur la parcelle sise Havendoklaan s/n, à 1800 Vilvorde, cadastrée division 3, section E, sans numéro (partim)";

Vu la notification, le 2 juin 2000, du mémoire en réponse aux parties requérantes;

Vu la notification aux parties, sur la base de l'article 14bis, § 1er, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, du fait que la chambre statuera en invoquant l'absence de l'intérêt requis, à moins que l'une des parties ne demande à être entendue dans un délai de quinze jours;

Vu la lettre recommandée des parties requérantes du 30 août 2000, par laquelle elles demandent à être entendues;

Vu l'ordonnance du 3 avril 2001 convoquant les parties à comparaître le 26 avril 2001;

Entendu M. R. STEVENS, conseiller d'Etat, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me F. DE PRETER, avocat, loco Me D. LINDEMANS, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, Me S. RAEDSCHELDERS, avocat, loco Me J. BERGÉ, avocat, qui comparaît pour la première partie défenderesse, et Me K. VAN ALSENOY, avocat, qui comparaît pour la seconde partie défenderesse;

Entendu M. P. SOURBRON, auditeur, en son avis;

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

Considérant qu'en transmettant une copie du mémoire en réponse aux parties requérantes, le greffier en chef a fait mention de l'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les parties requérantes n'ont pas envoyé de mémoire en réplique au greffe dans le délai de soixante jours, fixé à l'article 7 de l'arrêté du Régent précité; qu'en vertu de l'article 21, alinéa 2, précité, il y a lieu, dès lors, de constater, en principe, que l'intérêt requis pour obtenir l'annulation poursuivie fait défaut;

Considérant, toutefois, que les parties requérantes font valoir que la disposition législative précitée ne peut trouver à s'appliquer en l'espèce, et ce pour le motif suivant :

"Les parties requérantes sont en mesure de démontrer en l'espèce que le défaut d'introduction d'un mémoire en réplique ne peut être interprété, en l'occurrence, comme une présomption de la perte de l'intérêt.

Dans l'affaire en cause, les parties requérantes ont formé, le 22 février 2000, une demande d'annulation contre la décision de la députation permanente du conseil provincial du Brabant flamand du 23 septembre 1999 qui accorde à la s.a. INTERPLANT une autorisation pour l'exploitation d'un dépôt et d'un chantier de transbordement de déchets verts et contre l'arrêté du 24 décembre 1999 qui déclare irrecevable le recours du collège des bourgmestre et échevins.

Dans cette affaire, le mémoire en réponse est notifié aux parties requérantes par lettre du 31 mai 2000.

Par lettre recommandée de la même date, les parties requérantes introduisent, auprès de votre Conseil, une requête en annulation de la décision du Gouvernement flamand du 2 avril 2000 qui accueille le recours formé par la s.a. INTERPLANT contre la décision de la députation permanente du 23 septembre 1999.

Le mémoire en réponse déposé dans la première cause croise donc le recours en annulation introduit dans la seconde cause.

Les parties requérantes estiment que ce croisement peut étayer leur thèse selon laquelle il n'y avait pas lieu d'introduire un mémoire en réplique à propos du premier recours relatif à la même affaire : l'introduction du second recours constitue la preuve par excellence du maintien de l'intérêt qu'elles possèdent (et de celui qu'elles portent) à l'affaire.

La requête en annulation précitée se réfère explicitement au recours en annulation qui a été introduit le 22 février 2000.

La requête porte même expressément le texte suivant :

'Le présent recours ne peut toutefois être interprété comme l'acceptation de principe de l'autorisation ou l'acquiescement à la déclaration d'irrecevabilité du recours formé par le collège. Vu sous cet angle, le présent recours est subordonné au recours en annulation introduit le 22 février 2000'.

Les parties requérantes ont donc clairement indiqué, dans une pièce de procédure introduite auprès de votre Conseil à la même date où étaient notifiés les mémoires en réponse, qu'elles entendaient poursuivre la première procédure d'annulation.

Dans ces conditions, elles ont donc clairement montré l'intérêt qu'elles portent au règlement de cette affaire.

Il convient, dès lors, d'écarter la présomption de la perte de l'intérêt en l'espèce";

Considérant que cette argumentation ne peut être retenue; que ni l'introduction, dans une autre procédure -même s'il s'agit d'une affaire connexe-, d'une pièce de procédure ni la teneur de celle-ci ne peuvent remédier au non-respect des règles de procédure dans la présente affaire; qu'en effet, l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui prévoit que "lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi des mémoires ..., la section statue sans délai ..., en constatant l'absence de l'intérêt requis", ne le permet pas, si l'on prend en compte l'intention du législateur, ainsi que l'indiquent les travaux préparatoires de cette règle qui sont exposés ci-après :

L'actuel article 21 a été inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par l'article 1er de la loi du 17 octobre 1990 modifiant notamment ces lois.

L'intention était d'attacher des "conséquences graves" au non-respect des délais, "à savoir" la perte de l'intérêt pour la partie requérante (Doc. parl., Sénat, 984-1 (1989-1990), 2, exposé des motifs; ibid. 984-2 (1989-1990), 2, rapport du Sénat, déclaration du ministre compétent). Cette rigueur fut poussée à un point tel que le ministre compétent prit explicitement le contre-pied de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, qui considérait que la loi en projet devrait préciser "la nature de la présomption" quant au défaut d'intérêt et que "la meilleure solution consisterait à réserver à la partie requérante le droit de s'expliquer sur les motifs de son abstention ou de la tardiveté de son mémoire, spécialement sur les circonstances dont le Conseil d'Etat pourrait déduire l'existence d'une erreur invincible ou d'une force majeure". Le Ministre rejeta cette proposition de la manière suivante :

"Il est impossible de suivre cette proposition : elle réduirait l'efficacité des échéances, ce qui pourrait mettre en péril tout le système. La loi est suffisamment claire à ce sujet. Or, les parties qui transmettent tardivement leur demande d'annulation au Conseil d'Etat, n'ont pas droit à une 'deuxième session'" (exposé des motifs précité, p. 4).

Le Ministre compétent déclara en outre :

"Le non-respect des délais pour l'envoi des mémoires sera assimilé d'office à l'absence de justification de l'intérêt requis à l'article 19" (exposé des motifs précité, p. 3).

Le Sénateur CEREXHE s'exprima dans le même sens en affirmant que :

"le non-respect des délais pour l'envoi des mémoires sera assimilé d'office à l'absence de justification de l'intérêt requis par l'article 19" (Annales, Sénat, 12 juillet 1990, 2643).

Un amendement du Sénateur Aelvoet, visant à supprimer, dans l'article 21 en projet, les mots "en constatant l'absence de l'intérêt requis", fut rejeté (ibid., 2651), bien que le Sénateur eût fondé son amendement sur l'argumentation suivante :

"Er is immers het verzoekschrift zelf dat binnen de gestelde termijn werd ingediend en op grond waarvan moet worden uitgemaakt of de betrokkene al dan niet van het vereiste belang doet blijken. Als dat belang eenmaal werd aanvaard, kan het toch niet zomaar verdwijnen door een fout of nalatigheid in de procedure ... Het initieel ingediende verzoekschrift kan zodanig geargumenteed zijn, dat de memories heel wat van hun nut verliezen" (ibid., 2646);

Considérant que force est de conclure de ce qui précède que le législateur a entendu qu'il ne soit, à aucune condition, accepté d'excuse pour la non-transmission ou la transmission tardive d'un mémoire; que les arguments des parties requérantes n'y préjudicient en rien; que ces parties ne se prévalent pas d'un cas de force majeure; qu'il y a lieu, par conséquent, de constater l'absence d'intérêt;

Considérant que les parties requérantes font valoir, en outre, que dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat se verrait contraint de constater la perte de l'intérêt, il faudrait poser la question préjudicielle suivante à la Cour d'arbitrage :

"L'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés à l'article 14, 1^o, du PIDCP, dans la mesure où il n'instaure pas de traitement distinct et proportionné entre une partie requérante qui, dans une instance mue devant le Conseil d'Etat, justifie manifestement, dans les délais, d'un intérêt persistant à la cause, non pas en introduisant un mémoire en réponse dans les délais, mais en accomplissant, en revanche, un acte de procédure qui n'est susceptible d'aucune autre interprétation, et une partie requérante qui n'accomplit aucun acte de procédure dans les délais impartis pour manifester cet intérêt ?".

qu'elles explicitent cette question comme suit :

"(...) Les parties requérantes se doivent de souligner l'article 14, 1°, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 (ci-après dénommé PIDCP).

Cet article dispose ce qui suit : 'Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice'.

Cet article n'a pas la même portée que les articles 10 et 11 de la Constitution. En tant qu'élément d'une convention internationale, il doit être interprété conformément aux règles d'interprétation du droit des traités qui prévalent en droit international public et qui sont énoncées aux articles 31 et suivants de la convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités.

Le fait que l'article 14, 1°, doit avoir une portée distincte de celle des articles 10 et 11 de la Constitution peut également se déduire du texte du PIDCP même. L'article 2 du PIDCP comporte une clause de non-discrimination générale qui concerne les droits reconnus dans le pacte et qui doit se comparer à l'article 11 de la Constitution. L'article 26 consacre une obligation générale d'égalité de traitement qui doit se comparer à l'article 10 de la Constitution.

Il s'ensuit manifestement que l'article 14, 1°, fait l'objet d'une interprétation distincte par rapport aux articles 10 et 11.

Le droit à l'égalité de traitement devant les tribunaux et cours de justice doit encore être assimilé à un droit à 'l'égalité matérielle', en ce sens que seules des situations identiques doivent être traitées de manière égale. Le droit ne se limite pas à l'égalité formelle du traitement des parties par le juge qui ne peut privilégier l'une d'entre elles. L'article 14, 1°, du PIDCP interdit de surcroît au législateur de placer les parties dans une position d'infériorité les unes par rapport aux autres, par exemple en soumettant l'une d'entre elles à des règles de procédure ou à des régimes de preuve plus contraignants que ne l'est l'autre. Les circonstances dans lesquelles il n'est pas introduit de mémoire en réplique ne sont pas toutes identiques (voir, par exemple, la circonstance décrite ci-dessus). Le législateur les traite néanmoins toutes de manière égale et les assortit d'une sanction identique. Il n'y a aucune différenciation. Il faut toutefois faire application du principe de proportionnalité. Il s'agit notamment de vérifier si le but poursuivi ne peut être atteint d'une manière affectant dans une mesure moindre d'autres valeurs légitimes, à plus forte raison dans des circonstances bien déterminées où la présomption de la perte de

l'intérêt est une fiction qui se trouve en contradiction flagrante avec la réalité.

Par ailleurs, il faut également avoir à l'esprit que dès lors qu'en vertu de l'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat il résulte du défaut d'introduction d'un mémoire en réplique que ce dernier statuera sur l'affaire en constatant l'absence de l'intérêt requis, il résulte uniquement du défaut d'introduction d'un mémoire en réponse que la partie défenderesse n'est pas mise à même d'introduire un mémoire.

Il s'agit là d'un traitement distinct.

Ce traitement distinct serait dicté par l'obligation faite à la partie requérante de justifier de manière formelle l'intérêt qu'elle porte à la cause";

Considérant que, compte tenu de l'article 26, § 2, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, il y a lieu de soumettre à celle-ci la question préjudicielle précitée; que dans la question formulée par les parties requérantes, il faut manifestement lire "non pas en introduisant un mémoire en réplique dans les délais" au lieu de "non pas en introduisant un mémoire en réponse dans les délais",

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 :

"L'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés à l'article 14, 1^{er}, du PIDCP, dans la mesure où il n'instaure pas de traitement distinct et proportionné entre une partie requérante

qui, dans une instance mue devant le Conseil d'Etat, justifie manifestement, dans les délais, d'un intérêt persistant à la cause, non pas en introduisant un mémoire en réplique dans les délais, mais en accomplissant, en revanche, un acte de procédure qui n'est susceptible d'aucune autre interprétation, et une partie requérante qui n'accomplit aucun acte de procédure dans les délais impartis pour manifester cet intérêt ?".

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire après réception de la décision de la Cour d'arbitrage.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt et un juin deux mille un, par :

M.	R. STEVENS,	président de chambre f.f.,
		conseiller d'Etat,
Mme	A. WIJNANTS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

A. WIJNANTS.

R. STEVENS.

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