

Numéro du rôle : 739
Arrêt n° 32/95 du 4 avril 1995

ARRET

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L. François, J. Delruelle, G. De Baets, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par arrêt n° 48.624 du 13 juillet 1994 en cause de R. Demey contre la Région flamande, le Conseil d'Etat, section d'administration, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, en ce que cet article prive la partie requérante de l'avantage que lui accorde l'article 21, alinéa 3, lorsque la partie défenderesse s'abstient de déposer le dossier administratif, alors qu'en appliquant l'article 21, alinéa 2, à la partie requérante, cette partie défenderesse négligente est exemptée de toute sanction ?

2. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, en ce que cet article prévoit un traitement identique pour les parties requérantes qui, étant en possession de toutes les pièces de procédure, s'abstiennent de déposer un mémoire en réplique et pour les parties requérantes qui n'ont reçu aucune pièce de procédure et qui, pour ce seul motif, préfèrent conserver le droit d'introduire un mémoire en réplique plutôt que transmettre un mémoire ampliatif de substitution ?

3. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, en ce que cet article prévoit un traitement identique pour les parties requérantes qui, étant en possession de toutes les pièces de procédure, s'abstiennent de déposer un mémoire en réplique et pour les parties requérantes qui n'ont reçu aucune pièce de procédure et qui, après une condamnation judiciaire de la partie défenderesse, décident de ne pas introduire de mémoire ampliatif ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le litige dont est saisi le Conseil d'Etat concerne un recours en annulation introduit par R. Demey contre un arrêté du ministre communautaire de l'Environnement, de la Conservation de la nature et de la Rénovation rurale.

La partie défenderesse devant le Conseil d'Etat n'a transmis ni mémoire en réponse ni dossier administratif.

La partie requérante en a été avertie le 2 juillet 1992. Dans la notification, il était rappelé à la partie requérante qu'elle disposait d'un délai unique de 60 jours pour faire parvenir au greffe un mémoire ampliatif et l'attention était également attirée sur l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vertu duquel le non-respect, par la partie requérante, des délais prévus pour l'envoi des mémoires entraîne une décision constatant l'absence de l'intérêt requis.

La partie requérante n'a pas transmis de mémoire ampliatif.

L'auditeur du Conseil d'Etat a dès lors établi un rapport 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. Il a conclu qu'il y avait lieu de constater l'absence de l'intérêt requis.

Dans un dernier mémoire, la partie requérante allègue qu'on ne saurait tout de même pas l'obliger à accomplir un acte de procédure sans signification dès lors que la partie défenderesse ne transmet pas le dossier administratif et n'introduit aucun mémoire en réponse. La partie requérante affirme que l'interprétation de la disposition litigieuse selon laquelle un mémoire doit malgré tout encore être introduit a pour effet de l'assimiler

aux requérants qui s'abstiennent de répliquer à un mémoire en réponse communiqué dans les délais.

La disposition en cause serait donc discriminatoire en ce qu'elle inflige aux requérants qui se trouvent confrontés aux négligences de l'administration les mêmes sanctions que celles qu'elle réserve aux requérants négligents. En conclusion de son mémoire, la partie requérante demande de poser à la Cour une série de questions préjudicielles à ce sujet.

Dans l'arrêt de renvoi, le Conseil d'Etat considère qu'il ressort des travaux préparatoires de la disposition litigieuse que le législateur a voulu que la partie requérante marque formellement, par le dépôt d'un mémoire, la persistance de son intérêt, même lorsqu'elle estime n'avoir rien à ajouter à sa requête, par exemple parce que la partie défenderesse n'a pas déposé de mémoire en réponse, voire de dossier administratif. Le Conseil d'Etat décide ensuite de poser les questions préjudicielles formulées par la partie requérante.

III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 20 juillet 1994.

Par ordonnance du 20 juillet 1994, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 août 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 août 1994.

Par ordonnance du 16 septembre 1994, vu la requête du Conseil des ministres du 14 septembre 1994, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai d'introduction d'un mémoire.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres par lettre recommandée à la poste le 19 septembre 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- R. Demey, Oude Bellestraat 2, 8900 Dikkebus-Ypres, par lettre recommandée à la poste le 9 septembre 1994;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 10 octobre 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 25 octobre 1994.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- R. Demey, par lettre recommandée à la poste le 23 novembre 1994;

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 24 novembre 1994.

Par ordonnance du 24 novembre 1994, la Cour a complété le siège par le juge A. Arts, vu la mise à la retraite d'un juge d'expression néerlandaise du siège.

Par ordonnance du 16 janvier 1995, vu la mise à la retraite d'un juge d'expression française du siège, le président en exercice a complété le siège par le juge J. Delruelle, uniquement pour permettre à la Cour de statuer sur la prorogation du délai prévue à l'article 109 de la loi organique et sur la mise en état.

Par ordonnance du même jour, la Cour a prorogé jusqu'au 20 juillet 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 24 janvier 1995, la Cour a complété le siège par le juge R. Henneuse.

Par ordonnance du 25 janvier 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 16 février 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 25 janvier 1995.

Par ordonnance du 15 février 1995, le président en exercice a constaté que le juge-rapporteur E. Cerexhe était légitimement empêché et remplacé en cette qualité par le juge J. Delruelle.

A l'audience publique du 16 février 1995 :

- ont comparu :

. Me B. Schöfer *loco* Me M. Denys, avocats du barreau de Bruxelles, pour R. Demey;

. Me P. Devers, avocat du barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Arts et J. Delruelle ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

Mémoire de R. Demey

A.1.1. Le recours en annulation devant le Conseil d'Etat repose sur un dossier que la partie requérante a elle-même introduit.

Aucune disposition ne prévoit que la partie requérante doive introduire un mémoire ampliatif ou un mémoire en réplique lorsque l'administration néglige de déposer le dossier administratif. L'article 8 du règlement général de procédure dispose qu'en l'absence d'un mémoire en réponse, la partie requérante peut - mais ne doit pas - remplacer le mémoire en réplique par un mémoire ampliatif de la requête. Il lui est dans ce cas loisible soit d'introduire immédiatement un mémoire ampliatif, soit d'introduire un mémoire en réplique après qu'un mémoire en réponse lui a été communiqué.

A.1.2. En assimilant la situation de la partie requérante à celle d'un requérant qui néglige de répliquer à un mémoire en réponse introduit dans les délais (accompagné éventuellement d'un dossier administratif), on prend une mesure qui n'est pas prévue par l'article 8 du règlement de procédure et qui est contraire à l'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

En outre, l'article 21 précité est alors lui-même discriminatoire en ce qu'il établit les mêmes sanctions pour les parties requérantes qui agissent fautivement et pour les autres requérants qui se trouvent confrontés aux négligences de l'administration. Les fautes de l'administration ont des conséquences plus lourdes pour les requérants non négligents que pour les requérants négligents. Une telle législation viole également en soi l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit un procès équitable.

Pour ces raisons, il doit être répondu par l'affirmative aux questions préjudicielles.

Mémoire du Conseil des ministres

A.2.1. Autrefois, l'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoyait uniquement que le Roi fixait les délais pour l'introduction des mémoires; il n'existait aucune sanction spécifique pour le fait de ne pas introduire un mémoire ou de ne pas l'introduire dans les délais. Le Conseil d'Etat devait toujours examiner concrètement si l'abstention de la partie requérante n'indiquait pas l'absence d'un intérêt actuel à la solution du litige. Même lorsque l'auditeur estimait que la partie requérante avait perdu son intérêt, il devait néanmoins procéder à un examen complet de l'affaire, établir un rapport à ce sujet et donner un avis.

A.2.2. L'actuel article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a été inséré par l'article 1er de la loi du 17 octobre 1990. L'arrêt qui conclut à l'envoi de questions préjudicielles fait référence à un arrêt antérieur du Conseil d'Etat, n° 38.433 du 8 janvier 1992, dans lequel cette juridiction, sur la base d'une analyse détaillée des travaux préparatoires de l'actuel article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, arrivait à la conclusion que le fait de ne pas transmettre de mémoire ampliatif entraînait également la sanction prescrite par la disposition précitée.

A.2.3. Il ressort des deuxième et troisième questions préjudicielles que la partie requérante devant le Conseil d'Etat ne dénonce pas une distinction mais bien un traitement identique.

Quand bien même il serait admis que la loi pourrait violer le principe d'égalité en n'établissant pas de distinction, il doit néanmoins être constaté en l'espèce que l'absence d'une différenciation ne crée pas un traitement inégal qui soit déraisonnable ou qui ne réponde pas à l'objectif de la loi et que la distinction suggérée par R. Demey repose sur un facteur de décision politique qui échappe au contrôle de la Cour.

La première question préjudicielle, qui compare la sanction contenue à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et l'avantage du troisième alinéa de l'article précité, exige un contrôle de l'alinéa 3 ou du moins un examen de la connexité des alinéas 2 et 3, alors que la compétence de la Cour est strictement limitée aux dispositions mentionnées dans la question.

A.2.4. La disposition litigieuse traite toutes les parties requérantes de la même manière. Le législateur entendait soulager un Conseil d'Etat surchargé des procédures pour lesquelles la partie requérante ne témoigne plus d'aucun intérêt et créer une situation claire dans laquelle toute discussion sur le maintien ou non de l'intérêt serait exclue. Avec un tel objectif, il est manifeste que le législateur ne pouvait établir de distinction entre les innombrables situations qui peuvent se présenter au cours de la procédure.

Il n'y a pas lieu d'examiner la question de savoir si l'article 8 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat peut être interprété comme il l'a été par le Conseil d'Etat. Cette disposition échappe à la compétence de la Cour et le lien entre l'article 8 précité et la disposition litigieuse excède les limites de la saisine dans le cadre de la question préjudicielle.

S'agissant des traitements différents réservés à la partie requérante et à la partie défenderesse, il convient d'observer que la partie qui requiert l'annulation doit justifier d'un intérêt pour sa demande, mais non la partie défenderesse. Il est dès lors logique qu'une confirmation formelle de l'intérêt requis ne soit demandée qu'à la partie requérante.

A.2.5.1. La situation visée dans la première question préjudicielle n'implique aucune discrimination parce que les conséquences distinctes en cas de non-respect des règles de procédure ont à chaque fois un fondement différent.

A.2.5.2. La situation visée dans la seconde question présuppose que la partie requérante puisse choisir de transmettre un mémoire ampliatif ou d'attendre un éventuel mémoire en réponse et de répliquer ensuite. Il est clair que le législateur, compte tenu de l'objectif de la loi, ne permet pas que la partie requérante règle la procédure selon son gré.

En outre, le législateur a prévu, à l'alinéa 5 de l'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, que les mémoires de la partie défenderesse introduits en dehors des délais seront écartés des débats, de sorte qu'il n'y a pas lieu pour la partie requérante d'y répliquer.

A.2.5.3. Il en va de même pour la troisième question préjudicielle. La circonstance qu'il y a eu « condamnation judiciaire de la partie défenderesse » est sans pertinence en l'espèce.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat ou l'auditeur n'en aura normalement pas connaissance et, en outre, une éventuelle condamnation de la partie défenderesse peut donner satisfaction au requérant et mettre ainsi à néant l'intérêt qu'avait ce dernier au recours.

A.2.6. Si la Cour devait constater une violation, il y aurait lieu d'examiner les conséquences qui pourraient en résulter. Compte tenu de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat depuis l'arrêt n° 38.433 du 8 janvier 1992, il convient de limiter les effets à cette date.

Eu égard à ce qui précède, la question aux réponses sera toutefois que l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée.

Mémoire en réponse de R. Demey

A.3.1. Lorsqu'elle se trouve confrontée à une partie défenderesse qui ne transmet pas le dossier administratif, la partie requérante obtient l'avantage que les faits cités par elle sont réputés exacts. Lorsqu'elle se trouve confrontée à une partie défenderesse qui est encore plus négligente et ne transmet ni dossier administratif ni mémoire en réponse, la partie requérante qui s'abstient d'introduire un mémoire ampliatif - qui n'a aucun sens - perd l'avantage accordé par l'alinéa 3 de l'article 21 et est présumée n'avoir plus d'intérêt au recours. La partie défenderesse qui n'introduit pas de mémoire n'est par contre pas sanctionnée et gagne le procès.

Cette sanction inégale est discriminatoire et contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée parce que le fondement de la sanction est le même pour les deux parties, à savoir une bonne administration de la justice.

A.3.2. Une différence de traitement doit reposer sur un critère de distinction objectif et raisonnable. Il y a également discrimination si la loi ne prévoit pas de traitement différent lorsque cela est nécessaire.

Compte tenu de l'objectif du législateur qui consistait à trouver une solution aux difficultés liées à l'administration de la justice, la mesure de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat se comprend aisément dans l'hypothèse où la partie requérante s'abstient d'introduire un mémoire en réplique aux pièces de procédure transmises par la partie défenderesse.

Dans l'hypothèse où la partie défenderesse néglige d'introduire un mémoire en réponse, on ne peut raisonnablement considérer que s'applique la règle en vertu de laquelle la partie requérante qui n'introduit pas de mémoire ampliatif, parce qu'elle ne dispose pas d'une base pour répliquer valablement, perd l'intérêt requis. Le moyen utilisé, qui se résume à la constatation de la perte d'intérêt, n'est pas proportionné à l'objectif poursuivi. Il n'existe aucun argument raisonnable et objectif qui fonde en pareil cas la perte effective de l'intérêt.

A.3.3. Il est absurde d'attendre de la partie requérante un mémoire ampliatif dépourvu de contenu lorsque la partie défenderesse s'est abstenue d'introduire un mémoire en réponse. L'article 8 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat n'a pas disparu et garde toujours sa signification. Cet article prescrit que le mémoire en réponse peut être remplacé par un mémoire ampliatif. Il est dit explicitement dans le texte qu'il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation. La jurisprudence invoquée par le Conseil des ministres est pour le moins contestable. On renverra à ce propos à l'arrêt « Blankenberge » du Conseil d'Etat, n° 38.944 du 5 mars 1992.

La remarque de la partie défenderesse selon laquelle le lien entre l'article 8 précité et la disposition litigieuse échappe à la saisine de la Cour est inexacte vu que l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne peut faire l'objet d'un examen isolé.

A.3.4. A l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle le législateur entendait soulager des affaires superflues un Conseil d'Etat surchargé, on peut répondre que la mesure contestée ne charge pas moins le Conseil d'Etat et qu'il doit être remédié à cette surcharge par d'autres voies, soit en augmentant le nombre des conseillers, soit en intervenant en force contre les abus de l'administration.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres

A.4.1. C'est à tort que R. Demey fait référence à l'arrêt « Blankenberge » du Conseil d'Etat, n° 38.944 du 5 mars 1992. Cet arrêt concerne une autre disposition, à savoir l'article 21*bis*, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Il n'y a aucune contradiction entre cet arrêt et la jurisprudence développée dans l'arrêt n° 38.433 du 8 janvier 1992. Dans le cas particulier visé par l'article 21*bis*, la disposition de l'article 21, alinéa 2, doit, selon l'arrêt « Blankenberge », céder le pas devant l'obligation de déposer encore le dossier administratif.

A.4.2. La partie requérante devant le Conseil d'Etat allègue en ordre principal que la disposition litigieuse ne permet pas un « procès équitable » et renvoie à ce propos à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Une violation de cet article lui-même peut être attaquée directement devant le Conseil d'Etat, mais non devant la Cour d'arbitrage.

A.4.3. Dans la pratique, une possibilité est encore offerte à la partie requérante de répondre à un mémoire en réponse tardif ou à l'introduction tardive d'un dossier administratif.

Le règlement de procédure ne prévoit pas cette possibilité, mais elle résulte de l'obligation de respecter les droits de la défense et de garantir une procédure équitable.

- B -

B.1. L'article 21 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973, inséré par la loi du 17 octobre 1990, est libellé comme suit :

« Les délais dans lesquels les parties doivent transmettre leurs mémoires, leurs dossiers administratifs ou les documents ou renseignements demandés par la section d'administration sont fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi des mémoires, 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.

Lorsque la partie défenderesse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, sans préjudice de l'article 21*bis*, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts.

Lorsque le dossier administratif n'est pas en possession de la partie défenderesse, elle doit en aviser la chambre saisie du recours. Celle-ci peut ordonner le dépôt du dossier administratif moyennant une astreinte conformément aux dispositions de l'article 36.

Les mémoires introduits par la partie défenderesse sont écartés d'office des débats lorsqu'ils ne sont pas introduits dans les délais fixés conformément à l'alinéa 1er.

Il existe, dans le chef de la partie requérante, une présomption de désistement d'instance lorsqu'elle n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de 30 jours à compter de la signification du rapport de l'auditeur dans lequel est proposé le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité du recours. »

B.2. Les questions préjudicielles concernent la compatibilité de l'alinéa 2 de l'article précité avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

La disposition litigieuse prévoit que lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi des mémoires, la section d'administration du Conseil d'Etat statue sans délai sur l'avis de l'auditorat, en constatant l'absence de l'intérêt requis.

B.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4.1. La disposition contestée a été insérée dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par l'article 1er de la loi du 17 octobre 1990. Elle fait partie d'une série de mesures par lesquelles le législateur entendait réduire la durée de la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et résorber l'arriéré juridictionnel (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1, (Exposé des motifs), p. 1, et n° 984-2, (Rapport), p. 2, et *Ann.*, Sénat, 12 juillet 1990, pp. 2.640 et s.).

S'agissant en particulier du projet de l'actuel article 21, les travaux préparatoires précisent que « l'intention (...) est de remédier à la longueur voulue ou non par les parties en cause dans les recours introduits devant le Conseil d'Etat. 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; (...) » (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1, p. 3).

Dans l'arrêt de renvoi, le Conseil d'Etat, après une analyse des travaux préparatoires et en particulier après constatation du rejet d'un amendement prévoyant un traitement plus souple (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-5, et *Ann.*, Sénat, 12 juillet 1990, pp. 2.646, 2.648, 2.650 et 2.651), aboutit à la conclusion 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; en définissant la sanction qu'il inflige comme ' l'absence de l'intérêt requis ', il a indiqué qu'il regardait le dépôt d'un mémoire comme la manifestation formelle de la persistance de l'intérêt. Par conséquent, il se justifie de même à l'évidence que la partie requérante marque ainsi formellement la persistance de son intérêt lorsqu'elle estime n'avoir rien à ajouter à sa requête, par exemple parce que la partie défenderesse n'a pas déposé de mémoire en réponse, voire de dossier administratif. »

B.4.2. Si la partie adverse envoie un mémoire en réponse, accompagné ou non du dossier administratif, la partie requérante peut introduire un mémoire en réplique.

Si la partie adverse s'abstient de déposer un mémoire en réponse, la partie requérante peut, que le dossier administratif soit ou non déposé, se limiter à introduire un mémoire ampliatif dans lequel la requête peut être exposée de façon plus approfondie.

Dans le cas où la partie défenderesse, en possession du dossier administratif, ne le dépose pas, la loi prévoit, en son article 21, alinéa 3, que les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés à moins que ces faits soient manifestement inexacts, mais le texte ne contient pas de disposition spécifique à l'égard de l'intérêt de la partie requérante. La loi doit néanmoins être interprétée en ce sens que la partie requérante est tenue de justifier, dans ce cas également, de la persistance d'un intérêt au recours. Cette règle s'applique nonobstant le fait que l'article 8 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat dispose toujours que la partie requérante « peut » remplacer le mémoire en réplique par un mémoire ampliatif de la requête si la partie adverse s'abstient d'envoyer un mémoire en réponse dans le délai.

Comme il est dit dans l'arrêt de renvoi, l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat fait du dépôt d'un mémoire une obligation pour la partie requérante si elle veut éviter que l'absence de l'intérêt requis soit constatée : « Ne pas l'entendre ainsi signifierait, en effet, que l'absence de l'intérêt requis serait constatée à l'égard de la partie requérante qui a envoyé un mémoire, mais tardivement, et non à l'égard de la partie requérante qui n'en envoie aucun. La seule possibilité d'échapper à cette situation paradoxale est de considérer qu'en vertu de l'article 21, alinéa 2, l'envoi de mémoires est désormais une obligation pour la partie requérante si elle entend échapper au rejet de son recours pour défaut d'intérêt; »

Dès lors que cette obligation résulte de la loi, les articles 7 et 8 de l'arrêté du Régent précité doivent être lus en ce sens que le greffier, à défaut du dépôt du dossier administratif ou d'un mémoire en réponse dans le délai prescrit, est tenu d'en aviser la partie requérante en faisant mention, conformément à l'article 14*bis*, § 2, de cet arrêté, de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Il ressort du reste des travaux préparatoires de cet article que le législateur avait bien l'intention d'attacher des conséquences sévères au non-respect des délais et qu'il entendait que le Conseil d'Etat, dans les notifications du greffier, rappelle à la partie requérante les effets légaux de son absence de réponse ou de la tardiveté de celle-ci (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1, pp. 4 et 43).

Concernant la première question préjudicielle

B.5.1. La première question concerne la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la disposition litigieuse «prive la partie requérante de l'avantage que lui accorde l'article 21, alinéa 3, lorsque la partie défenderesse s'abstient de déposer le dossier administratif, alors qu'en appliquant l'article 21, alinéa 2, à la partie requérante, cette partie défenderesse négligente est exemptée de toute sanction ».

L'alinéa 3 de l'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que lorsque la partie défenderesse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts.

Une réponse à la question préjudicielle requiert une comparaison entre la situation de la partie requérante qui ne respecte pas les délais fixés pour l'introduction des

mémoires (article 21, alinéa 2) et celle de la partie défenderesse qui ne transmet pas dans les délais fixés le dossier administratif (article 21, alinéa 3).

Contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, la Cour peut, pour répondre à la question préjudicielle, inclure dans son examen des dispositions à propos desquelles le juge *a quo* ne l'a pas interrogée. La Cour ne se prononce pas pour autant sur la compatibilité de ces dernières dispositions, en l'occurrence l'article 21, alinéa 3, avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5.2. La distinction entre la mesure applicable à la partie requérante qui ne respecte pas les délais fixés pour l'introduction d'un mémoire et celle applicable à la partie défenderesse qui s'abstient de transmettre un dossier administratif dans les délais fixés est objective et raisonnablement justifiée compte tenu des principes différents qui fondent ces mesures distinctes.

L'article 21, alinéa 2, contient une règle subordonnant la poursuite de l'examen d'un recours à la manifestation, par la partie requérante, de la persistance de son intérêt. L'article 21, alinéa 3, contient une sanction à l'égard de la partie défenderesse, à qui incombe l'obligation de transmettre dans les délais le dossier administratif. Les obligations objectivement distinctes des parties requérante et défenderesse justifient raisonnablement que des mesures distinctes soient prises en cas de non-respect des obligations respectives.

B.5.3. Quelque lourde que soit pour la partie requérante la conséquence du non-respect des délais fixés pour l'introduction des mémoires - il conduit en effet à l'irrecevabilité de la demande -, une telle mesure 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, principe auquel il a été envisagé de

déroger, mais auquel la loi en cause ne déroge pas elle-même. L'obligation de transmettre dans les délais un mémoire, 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, même en prenant en considération la suggestion faite par la partie requérante devant le juge *a quo*, selon laquelle d'autres mesures auraient dû être prises pour atteindre le même but.

B.5.4. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de répondre négativement à la première question préjudicielle.

Concernant les deuxième et troisième questions préjudicielles

B.6.1. Les deuxième et troisième questions concernent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la disposition litigieuse prévoit un traitement identique « pour les parties requérantes qui, étant en possession de toutes les pièces de procédure, s'abstiennent de déposer un mémoire en réplique et pour les parties requérantes qui n'ont reçu aucune pièce de procédure et qui (deuxième question), pour ce seul motif, préfèrent conserver le droit d'introduire un mémoire en réplique plutôt que transmettre un mémoire ampliatif de substitution » ou « qui (troisième question), après une condamnation judiciaire de la partie défenderesse, décident de ne pas introduire de mémoire ampliatif ».

Les deuxième et troisième questions préjudicielles ne concernent pas la justification d'un traitement différent mais portent sur la question de savoir s'il n'y aurait pas en l'espèce un traitement identique injustifié de situations différentes. La Cour ne peut critiquer un traitement identique que si deux catégories de personnes ou plus se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes font l'objet d'un traitement identique sans qu'apparaisse une justification raisonnable.

B.6.2. La deuxième question préjudicielle invite à comparer, au sein de la catégorie des parties requérantes, celles « qui, étant en possession de toutes les pièces de procédure, s'abstiennent de déposer un mémoire en réplique », d'une part, et celles « qui n'ont reçu aucune pièce de procédure et qui, pour ce seul motif, préfèrent conserver le droit d'introduire un mémoire en réplique plutôt que

transmettre un mémoire ampliatif de substitution », d'autre part.

L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat oblige les parties requérantes à respecter les délais fixés pour l'introduction des mémoires - qu'il s'agisse d'un mémoire en réplique ou d'un mémoire ampliatif - et à manifester ainsi la persistance de leur intérêt. Au regard de la mesure ainsi considérée, il n'existe pas de différence à ce point importante entre les situations des parties requérantes, selon que celles-ci disposent ou non des pièces de procédure de la partie défenderesse, qu'il en résulterait pour le législateur l'obligation de prévoir à ce propos des traitements différents.

B.6.3. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de répondre par la négative à la deuxième question préjudicielle.

B.6.4. L'arrêt concluant au renvoi et les mémoires introduits devant la Cour ne font pas apparaître, et la Cour n'aperçoit pas, en quoi la circonstance mentionnée dans la troisième question préjudicielle - c'est-à-dire le fait que la partie requérante décide de ne pas transmettre de mémoire ampliatif parce que la partie défenderesse se serait vu condamner dans une procédure judiciaire - pose un problème différent de ceux qui viennent d'être examinés. Il s'ensuit que la réponse à la troisième question est également négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cet article prive la partie requérante de l'avantage que lui accorde l'article 21, alinéa 3, lorsque la partie défenderesse s'abstient de déposer le dossier administratif, alors que par application de l'article 21, alinéa 2, à la partie requérante, cette partie défenderesse négligente est exemptée de toute sanction.

2. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cet article prévoit un traitement identique pour les parties requérantes qui, étant en possession de toutes les pièces de procédure, s'abstiennent de déposer un mémoire en réplique et pour les parties requérantes qui n'ont reçu aucune pièce de procédure et qui, pour ce seul motif, préfèrent conserver le droit d'introduire un mémoire en réplique plutôt que transmettre un mémoire ampliatif de substitution.

3. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cet article prévoit un traitement identique pour les parties requérantes qui, étant en possession de toutes les pièces de procédure, s'abstiennent de déposer un mémoire en réplique et pour les parties requérantes qui n'ont reçu aucune pièce de procédure et qui, après une condamnation judiciaire de la partie défenderesse, décident de ne pas introduire de mémoire ampliatif.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 4 avril 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève