

Numéro du rôle : 5533
Arrêt n° 157/2013 du 21 novembre 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 221.534 du 27 novembre 2012 en cause de la commune de Baelen contre la Région wallonne, parties intervenantes : Steve Orban et Martine Gerkens, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 10 décembre 2012, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec le principe général de droit des droits de défense et avec le droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de protection et de sauvegarde des droits de l'homme :

- en ce qu'il crée une différence de traitement injustifiée dans le chef des requérants en ce qu'ils sont opposés d'une part à la partie adverse et d'autre part à la partie intervenante, disposant uniquement d'un délai de 60 jours pour déposer un mémoire en réplique après avoir reçu notification du mémoire en réponse de la partie adverse et non après notification du mémoire au fond de la partie intervenante;

- en ce qu'il crée une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les parties requérantes qui se voient notifier le mémoire de la partie intervenante avant l'expiration du délai de 60 jours fixé pour l'envoi du mémoire en réplique, leur permettant d'y répliquer via leur mémoire en réplique, et, d'autre part, les parties requérantes auxquelles ledit mémoire de la partie intervenante est notifié après ou au terme du délai susvisé, ne leur permettant pas d'y répliquer ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la commune de Baelen, représentée par son collègue communal;
- le Gouvernement wallon;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 18 septembre 2013 :

- ont comparu :
 - . Me P. Henry, avocat au barreau de Verviers, pour la commune de Baelen;
 - . Me F. Krenc *loco* Me B. Hendrickx, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

. Me G. Pijcke et Me N. Bonbled, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le Conseil d'Etat est saisi d'une requête introduite le 17 juin 2011 par la commune de Baelen demandant la suspension et l'annulation du permis d'urbanisme délivré par le ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne à des particuliers en vue de la régularisation d'un abri de jardin et d'un car-port. Le 29 juin 2011, les particuliers concernés demandent, par requête, à être reçus en qualité de parties intervenantes. Le Conseil d'Etat accueille cette demande par un arrêt du 28 septembre 2011, rouvre les débats et renvoie l'affaire à la procédure ordinaire. Par arrêt du 14 février 2012, le Conseil d'Etat rejette la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué. La partie requérante introduit le 19 mars 2012 une demande de poursuite de la procédure. Par ordonnance du 12 avril 2012, le Conseil d'Etat accueille la requête en intervention dans la procédure au fond introduite par les particuliers concernés. Le mémoire en réponse de la partie adverse est réceptionné par la partie requérante le 18 avril 2012. Celle-ci dispose alors d'un délai de soixante jours pour envoyer son mémoire en réplique.

La partie requérante n'ayant pas fait parvenir de mémoire en réplique au Conseil d'Etat en date du 18 juin 2012, l'auditeur au Conseil d'Etat demande, le 28 juin 2012, de mettre en œuvre la procédure organisée par l'article 14*bis* du règlement général de procédure et les parties sont informées, par lettre du 4 juillet 2012, que la chambre va statuer en constatant l'absence de l'intérêt requis, à moins que l'une d'entre elles ne demande à être entendue. Par lettre du 19 juillet 2012, la partie requérante demande à être entendue. Les parties sont ensuite convoquées à l'audience du 14 novembre 2012. A l'audience, la partie requérante ne fait pas valoir de circonstances exceptionnelles l'ayant empêché de respecter le délai de procédure prévu pour l'envoi de son mémoire en réplique, mais elle explique avoir voulu insérer dans son mémoire en réplique les arguments de la partie intervenante, arguments dont elle n'a eu connaissance que le 14 juin 2012, à la suite de l'envoi du mémoire en intervention par le greffe du Conseil d'Etat. Elle met la constitutionnalité de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en doute et demande que soit posée à la Cour une question préjudicielle.

Le Conseil d'Etat constate qu'une déclaration d'inconstitutionnalité de la disposition en cause peut avoir une incidence déterminante sur la poursuite de la procédure en annulation et pose en conséquence la question citée ci-avant.

III. En droit

- A -

A.1.1. La commune de Baelen, partie requérante devant le Conseil d'Etat, observe que la notification du mémoire de la partie intervenante n'est pas nécessairement réalisée par le greffe du Conseil d'Etat avant la date limite prévue pour le dépôt du mémoire en réplique par la partie requérante. Elle expose que dans certaines affaires, le mémoire de la partie intervenante contient beaucoup plus d'arguments que le mémoire en réponse de la partie adverse et qu'il peut arriver que la partie requérante ne soit donc pas en mesure de répondre par écrit à ces arguments. Elle en conclut qu'il existe une différence de traitement injustifiée entre les parties requérantes qui se voient notifier le mémoire de la partie intervenante avant l'expiration du délai de soixante jours fixé pour l'envoi du mémoire en réplique et les parties requérantes auxquelles le mémoire de la partie intervenante est notifié après ou au terme de ce délai, ce qui ne leur permet pas d'y répondre dans leur mémoire en réplique.

Elle fait valoir qu'il existe également une différence de traitement injustifiée dans le chef des parties requérantes qui sont opposées, d'une part, à la partie adverse et, d'autre part, à une partie intervenante qui sollicite le rejet de la requête en annulation, en ce qu'elles ne disposent pas d'un délai de soixante jours après la réception du mémoire de la partie intervenante pour y répondre.

A.1.2. La commune de Baelen estime que, s'il est vrai qu'il est encore possible à la partie requérante de déposer un dernier mémoire après la notification du rapport de l'auditorat, il n'en demeure pas moins qu'elle n'a pas pu présenter ses arguments en réponse à ceux de la partie intervenante avant l'intervention de l'auditorat alors que cette possibilité aurait pu avoir une influence sur la position prise par l'auditeur. Elle ajoute qu'une réplique au mémoire déposé par une partie intervenante qui demande le rejet de la requête présente un intérêt fondamental pour la partie requérante.

A.2.1. La Région wallonne, partie adverse devant le Conseil d'Etat, relève qu'il n'y a aucune différence de traitement entre la partie requérante et la partie adverse dès lors que tant la partie adverse que la partie requérante disposent du même délai pour échanger leurs arguments au fond et ne peuvent ni l'une ni l'autre répliquer aux arguments développés par la partie intervenante dans son mémoire en intervention. Elle ajoute qu'en revanche, tant la partie adverse que la partie requérante peuvent encore déposer un écrit de procédure après le dépôt du rapport de l'auditorat et à cette occasion, aborder l'une et l'autre l'argumentation qui aurait été développée par la partie intervenante dans son mémoire.

A.2.2. La Région wallonne rappelle que les parties principales au procès sont la partie requérante et la partie adverse, que la partie intervenante ne peut pas développer de moyens différents de ceux qui ont été pris par la partie requérante et que l'intervention est liée au fond. Elle en conclut que la partie intervenante n'est dans une situation comparable ni à celle de la partie requérante ni à celle de la partie adverse.

Elle observe que le Conseil d'Etat a rappelé à de multiples reprises qu'une intervention ne peut retarder la procédure en aucune manière, en vertu de l'article 21bis, § 1er, alinéa 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Ainsi, précise-t-elle, la requête en intervention doit être introduite dans un délai court, fixé par le Conseil d'Etat, qui est généralement de 15 ou 30 jours. Elle ajoute que la requête en intervention ne peut porter atteinte aux droits de la défense, de sorte qu'il est déjà arrivé que le Conseil d'Etat considère la demande en intervention introduite *in extremis* avant l'audience comme tardive.

A.2.3. La Région wallonne conclut que supposer que la partie requérante qui se voit notifier le mémoire de la partie intervenante postérieurement à l'expiration du délai qui lui est imparti pour répondre au mémoire de la partie adverse puisse y répliquer retarderait inutilement les débats alors qu'une possibilité de réplique existe par le dépôt d'un dernier mémoire après le dépôt du rapport de l'auditorat.

A.3. La commune de Baelen répond qu'elle ne dénonce pas une différence de traitement entre la partie requérante et la partie adverse quant aux délais dont disposent ces parties.

A.4.1. Le Conseil des ministres estime que les différences de traitement invoquées dans la question préjudicielle trouvent leur origine, non dans l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, mais bien dans les dispositions qui régissent la transmission du mémoire en réponse à la partie requérante. Il considère que l'article 21, alinéa 2, précité, est une règle de procédure qui se borne à sanctionner l'absence de notification ou la notification tardive du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif de la partie requérante et qu'il est donc étranger à la question, seule en cause dans la question préjudicielle, du délai dans lequel ledit mémoire en réplique ou ampliatif doit être notifié. Il indique que les différences de traitement dont se plaint la partie requérante devant la juridiction *a quo* résultent en réalité des articles 7 et 8 de l'arrêté de règlement de procédure, lesquels n'opèrent aucune distinction dans le délai de notification du mémoire en réplique ou ampliatif selon qu'une partie tierce est intervenue à la cause ou non. Il renvoie à l'arrêt n° 21/2002 du 23 janvier 2002 de la Cour.

A.4.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres rappelle la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle les différences de traitement entre certaines catégories de justiciables qui découlent de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il fait valoir qu'en l'espèce, les droits procéduraux de la partie requérante ne sont pas limités de façon disproportionnée par la circonstance qu'elle se verrait notifier tardivement le mémoire de la partie intervenante, puisqu'elle peut encore y répondre dans le dernier mémoire en réponse au rapport de l'auditorat. Il observe en outre que le mémoire de la partie intervenante ne crée pas, en principe, de surprise, puisqu'il n'est pas supposé contenir d'autres éléments que la réplique aux arguments de la partie requérante et que le dossier administratif est, en règle, déposé par la partie adverse.

A.4.3. Le Conseil des ministres indique que l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est justifié par le souci du législateur de réduire la durée de la procédure et de résorber l'arriéré de la section du contentieux administratif. Il estime par ailleurs que la circonstance que seule la transmission du mémoire en réponse est prise en compte pour le calcul du délai de dépôt du mémoire en réplique ou ampliatif, et non la transmission du mémoire en intervention, est justifiée par la place particulière qu'occupe la partie intervenante, qui est un tiers, dans le procès administratif, et par le fait que l'intervention ne peut ralentir le traitement de l'affaire et qu'elle est un accessoire du litige principal.

A.5. La commune de Baelen répond que la violation alléguée de la Constitution découle incontestablement de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, certes lu en combinaison avec les articles 7 et 8 du règlement général de procédure, dans la mesure où la sanction ferme que contient cette disposition crée en tant que telle une différence de traitement en ne prévoyant pas le cas de l'intervention volontaire. Elle estime que l'arrêt n° 21/2002 cité par le Conseil des ministres ne peut être appliqué en l'espèce, parce qu'il concerne uniquement la problématique des modalités de transmission du mémoire en réponse qui sont réglées par le règlement général de procédure.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le principe général de droit du respect des

droits de la défense et avec le droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.1.2. L'article 21, alinéas 1er et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose :

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

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. ».

B.1.3. La Cour est interrogée au sujet de la constitutionnalité de l'alinéa 2 de cette disposition lorsque, dans l'hypothèse dans laquelle une partie intervenante à la procédure demande au Conseil d'Etat de rejeter le recours en annulation, le mémoire de cette partie intervenante est notifié à la partie requérante à la fin ou après l'expiration du délai qui lui a été fixé pour répliquer au mémoire en réponse de la partie adverse.

Dans ce cas, la partie requérante n'est pas en mesure, pour respecter le délai dans lequel son mémoire en réplique doit être envoyé au greffe, de répondre dans ce mémoire aux arguments présentés par la partie intervenante dans son mémoire. Si, en revanche, la partie requérante attend la notification du mémoire de la partie intervenante pour pouvoir y répondre dans son mémoire en réplique, elle court le risque qu'en application de la disposition en cause, la section du contentieux administratif constate le défaut d'intérêt dans son chef.

B.1.4. Une différence de traitement serait ainsi créée par l'article 21, alinéa 2, précité, quant à l'exercice des droits de la défense, entre les parties requérantes devant le Conseil d'Etat, d'une part, selon qu'elles sont opposées uniquement à une partie adverse ou qu'elles sont opposées à la fois à une partie adverse et à une partie intervenante et, d'autre part, selon

le moment auquel elles prennent connaissance du mémoire de la partie intervenante par rapport à la date qui leur est fixée pour l'envoi de leur mémoire en réplique.

B.2. Le délai imparti à la partie requérante pour faire parvenir son mémoire en réplique au Conseil d'Etat est fixé par l'article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, qui dispose :

« 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.

Une copie de celui-ci est transmise par le greffier à la partie adverse ».

L'article 8 du même arrêté dispose :

« Si la partie adverse s'abstient d'envoyer un mémoire en réponse dans le délai, la partie requérante en est avisée par le greffe et peut remplacer le mémoire en réplique par un mémoire ampliatif de la requête ».

B.3. La disposition en cause 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 du contentieux administratif du Conseil d'Etat et en résorber l'arriéré (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1, p. 1, et n° 984-2, p. 2, et *Ann.*, Sénat, 12 juillet 1990, pp. 2640 et s.).

Les travaux préparatoires de cette disposition précisait 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).

En outre, il ressort des travaux préparatoires que le législateur avait 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 (*ibid.*, pp. 4 et 43).

B.4.1. Ainsi que le relève le Conseil des ministres, les différences de traitement évoquées dans la question préjudicielle ne trouvent pas leur origine dans la disposition en cause, 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.

Ces différences de traitement découlent en réalité de ce que le délai octroyé à la partie requérante pour faire parvenir au greffe son mémoire en réplique commence à courir le lendemain du jour où elle reçoit notification du mémoire en réponse de la partie adverse, en vertu de l'article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité, alors que cette disposition ne prévoit pas l'éventualité du dépôt d'un mémoire par une partie intervenante demandant le rejet de la requête postérieurement à la notification du mémoire en réponse de la partie adverse. En vertu de l'article 159 de la Constitution, il appartient au Conseil d'Etat d'apprécier la constitutionnalité de l'article 7 précité, appliqué, le cas échéant, dans cette hypothèse particulière.

B.4.2. Il revient également au Conseil d'Etat d'examiner si, en l'espèce, la procédure qui a été suivie est conforme aux exigences du procès équitable. A cet égard, le Conseil d'Etat juge que l'intervention tardive, si elle peut être admise pour autant qu'elle ne retarde la procédure « en aucune manière » en vertu de l'article 21*bis*, § 1er, alinéa 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, « ne peut pas non plus porter atteinte [aux droits] de la défense » (C.E., arrêt Coomans, 17 novembre 2008, n° 187.998). Il revient au Conseil d'Etat d'examiner si, en l'espèce, l'impossibilité pour la partie requérante de répondre aux arguments de la partie intervenante dans son mémoire en réplique porte atteinte ou non aux droits de la défense.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 21 novembre 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels