

**Conseil
d'État**

**Rapport d'activité
2017-2018**



INTRODUCTION

Le présent document constitue le rapport annuel d'activité prévu à l'article 119 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il se compose de quatre parties concernant :

- la section du contentieux administratif du Conseil, rédigée par le Premier Président, Monsieur Roger Stevens, qui dirige également cette section;
- la section de législation du Conseil, rédigée par le Président, Monsieur Jacques Jaumotte, qui dirige cette section;
- l'Auditorat, rédigée par l'Auditeur général, Monsieur Luc Vermeire, et par l'Auditeur général adjoint, Monsieur Eric Thibaut, qui dirigent respectivement la section N et la section F;
- la gestion du Conseil d'État et de son infrastructure au cours de l'année budgétaire 2018, rédigée par le Premier Président, Monsieur Roger Stevens, avec la collaboration de l'Administrateur, Monsieur Klaus Vanhoutte, du Directeur d'encadrement du budget et de la gestion, feu Monsieur Jef Busschots, et du Directeur d'encadrement du personnel et de l'organisation, Monsieur Christophe Stassart.

Le présent rapport d'activité n'a pas pu être présenté plus tôt essentiellement en raison de la situation difficile en termes de personnel que connaissent les services généraux (voir la 4^e partie du présent rapport).

Pour les chefs de corps,

R. Stevens
Premier Président

I. FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES – SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A. Contexte introductif

B. Statistiques et analyse

B.1. Notions

B.2. Statistiques

B.2.1. Aperçu des affaires pendantes à la section du contentieux administratif

B.2.2. Nouvelles affaires

B.2.3. Évolution de la production

B.2.4. Nombre d'affaires pendantes au 31/08/2018 par année d'introduction

B.3. Analyse des statistiques

B.3.1. Évolution du nombre total d'ordonnances et d'arrêts prononcés

B.3.2. Évolution du nombre d'affaires pendantes devant les chambres à la fin de l'année judiciaire

B.3.3. Délais de traitement au niveau des chambres

B.3.4. Aperçu succinct de l'application de la procédure de cassation et plus particulièrement de la procédure d'admissibilité (art. 119, alinéa 2, 3^o, des L.C.C.E.)

B.3.5. Conclusion

C. Analyse du contenu

C.1. Réforme du Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014

C.1.1. Généralités

C.1.2. Modernisation du référé administratif

C.1.3. Mesures en vue du règlement définitif du contentieux

C.2. Indemnité réparatrice

D. E-justice

E. Nouvelles compétences attribuées au Conseil d'État

F. Droits de rôle

G. Exposé sur la mise en œuvre du plan de gestion du premier président

H. Affectation des conseillers d'État visés à l'article 122, § 1^{er}, des L.C. et progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs fixés dans cette disposition (art. 122, § 2, L.C.)

I. Conclusion générale

II. FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES – SECTION DE LÉGISLATION

A. Charge de travail 2017-2018

A.1. Nombre de demandes d'avis et d'avis donnés

A.2. Ventilation en fonction du demandeur d'avis

A.3. Ventilation en fonction des délais d'examen

A.3.1. Les procédures d'urgence

A.3.2. La procédure ordinaire

A.3.3. Graphique relatif aux demandes d'avis et avis donnés par délai 2017-2018

A.4. Ventilation en fonction de la composition de la section de législation

A.5. Ventilation des avis en fonction du rôle linguistique

B. Évolution des moyens mis à disposition de la section de législation

B.1. Magistrats et greffiers

B.2. Assesseurs – recours à des experts

B.3. Personnel administratif et informatisation

C. Vade-mecum

D. Publication des avis de la section de législation

E. Perspectives d'avenir

III. FONCTIONNEMENT DE L'AUDITORAT

A. La section du contentieux administratif

A.1. Affaires pendantes

A.1.1. Évolution

A.1.2. Commentaires

A.2. Requêtes entrées

A.2.1. Le contentieux de la suspension et de l'annulation

A.2.2. Le contentieux de la cassation

A.2.3. Le contentieux de la suspension et de l'annulation et le contentieux de la cassation considérés ensemble

A.2.4. Commentaires

A.3. Rapports déposés

A.3.1. Le contentieux de la suspension et de l'annulation

A.3.2. Le contentieux de la cassation

A.3.3. Le contentieux de la suspension et de l'annulation et le contentieux de la cassation considérés ensemble

A.3.4. Commentaires

B. La section de législation

B.1. Évolution du nombre de demandes d'avis et de rapports rédigés

B.2. Commentaires

C. Organisation de l'auditorat

C.1. Les auditeurs

C.1.1. Situation organique au 1^{er} septembre 2017

C.1.2. Évolution et situation réelle en ETP

C.2. Les attachés administratifs

C.3. Autres collaborateurs

D. Rapport sur l'exécution des plans de gestion des auditeurs généraux

D.1. Résorption de l'arriéré et réduction des délais de traitement – interaction entre la section du contentieux administratif et la section de législation

D.1.1. Sections néerlandophones

D.1.2. Sections francophones

D.1.3. Cassation

D.2. Gestion des banques de données – alimentation et amélioration des banques de données – moyens documentaires temporaires relatifs à l'application des nouvelles procédures et compétences

D.3. Incidence de la charge de travail sur les moyens disponibles

D.3.1. Le nombre d'auditeurs et leur affectation

D.3.2. Le personnel auxiliaire

D.4. Relations avec la presse et les justiciables – les magistrats de presse à l'auditorat

D.5. Formation et information

D.6. Relations au sein de l'auditorat et entre le Conseil et l'auditorat

D.7. Situation particulière des documentalistes et des experts en documentation affectés à l'auditorat

D.8. Observation finale

IV. GESTION DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE SES INFRASTRUCTURES À LA LUMIÈRE DE L'EXÉCUTION DU PLAN DE GESTION DU PREMIER PRÉSIDENT

A. Personnel

A.1. Les titulaires de fonction

A.1.1. Effectifs

A.1.2. Formations continues nationales

A.1.3. Entretien et renforcement des relations internationales

A.2. Le personnel administratif

A.2.1. Effectifs

A.2.2. Initiatives en vue d'améliorer la gestion des ressources humaines

B. Budget 2018

B.1. Crédits d'engagement alloués – crédits disponibles et consommation des crédits

B.1.1. Crédits alloués

B.1.2. Crédits disponibles - crédits consommés et solde

B.1.3. Évolution des crédits disponibles et de la consommation

B.2. Crédits de personnel

B.3. Crédits de fonctionnement et d'investissement

C. Infrastructure

**I. FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES –
SECTION DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF**

A. Contexte introductif

En vertu de l'article 73/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le premier président du Conseil d'État est actuellement responsable de la section du contentieux administratif.

Concrètement, cela signifie que ce chef de corps, outre ses responsabilités en tant que premier président, assume la responsabilité du fonctionnement des chambres de cette section.

Le présent chapitre du rapport d'activité comporte les statistiques, et une analyse de celles-ci, concernant le fonctionnement de la section du contentieux administratif examiné au regard de cette compétence.

Il fait également état de l'aperçu de l'application de la procédure d'admission des recours en cassation, visé à l'article 119, alinéa 2, 3^o.

En outre, il expose, comme le prescrit l'article 119, alinéa 2, 2^o, la mise en œuvre du plan de gestion du chef de corps concerné.

Enfin, le présent chapitre fait rapport, au sens de l'article 122, § 2, des lois coordonnées, sur l'affectation des conseillers d'État supplémentaires visés à l'article 122, § 1^{er}, des mêmes lois et sur les progrès accomplis dans la poursuite des objectifs.

B. Statistiques et analyse

B.1. Notions

Les affaires pendantes sont réparties par type de contentieux (le contentieux de cassation concernant les étrangers, l'autre contentieux de cassation et les autres contentieux - le contentieux général - notamment les annulations, les référés, le contentieux de pleine juridiction et tous les règlements de procédure particuliers).

Par nombre total d'affaires pendantes, on entend : tout numéro de rôle pour lequel au moins un arrêt final ou une ordonnance de non-admission d'un recours en cassation doit encore être prononcé afin de trancher définitivement l'affaire et clore le numéro de rôle. Un seul numéro de rôle est attribué par affaire introduite, même si elle donne lieu à plusieurs recours.

On entend par « nouvelle affaire » tout nouveau numéro de rôle.

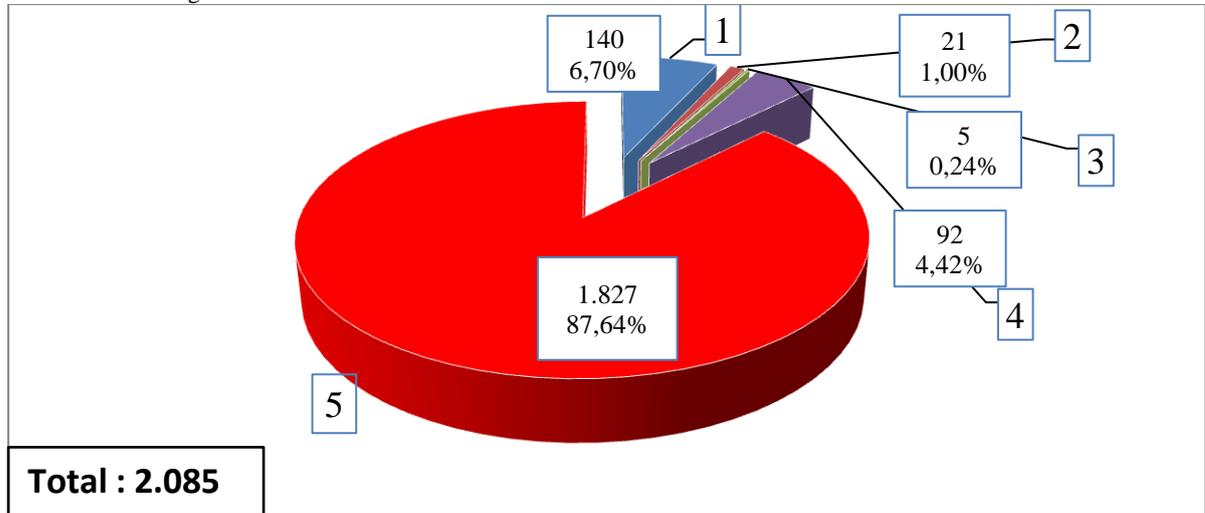
La rubrique « arrêts prononcés » concerne tous les arrêts prononcés. Parmi les arrêts prononcés au contentieux de cassation, une distinction est faite entre les arrêts prononcés au contentieux des étrangers (« Étrangers ») et les arrêts prononcés dans les autres affaires (« Général »).

Les ordonnances prises dans le cadre de la procédure de filtrage au contentieux de cassation figurent dans une rubrique distincte. Parmi les ordonnances, une distinction est opérée entre les ordonnances rendues au contentieux des étrangers (« Étrangers ») et les ordonnances prononcées dans les autres affaires (« Général »).

B.2. Statistiques

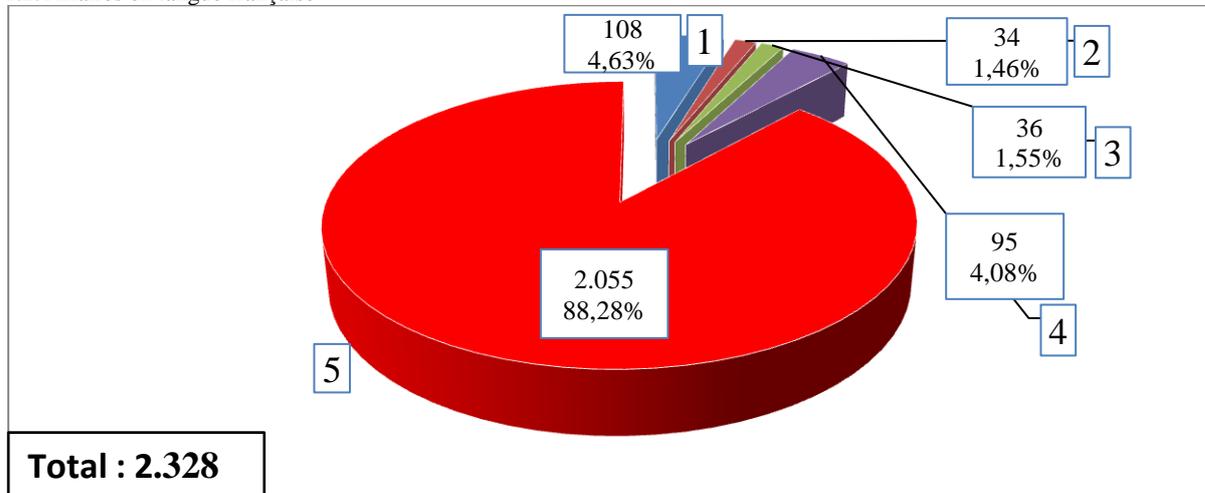
B.2.1. Aperçu des affaires pendantes à la section du contentieux administratif ⁽¹⁾

1.1. Affaires en langue néerlandaise ⁽²⁾



1. cassation au fond
2. filtre cassation
3. extrême urgence
4. suspension
5. annulation

1.2. Affaires en langue française ⁽³⁾



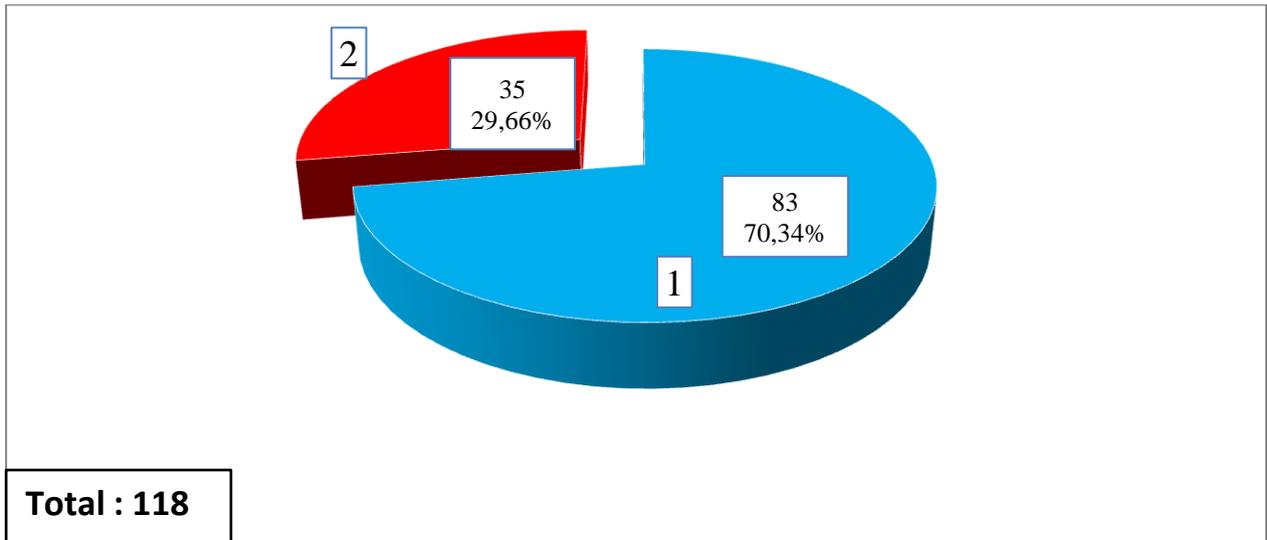
1. cassation au fond
2. filtre cassation
3. extrême urgence
4. suspension
5. annulation

(1) Il s'agit de toutes les affaires pendantes, quelle que soit la phase dans laquelle elles se trouvent ou quelle que soit la composante du Conseil d'État auprès de laquelle elles se trouvent (Chambres, Auditorat, Greffe).

(2) Il s'agit des affaires traitées par les chambres VII, IX, X, XII et XIV.

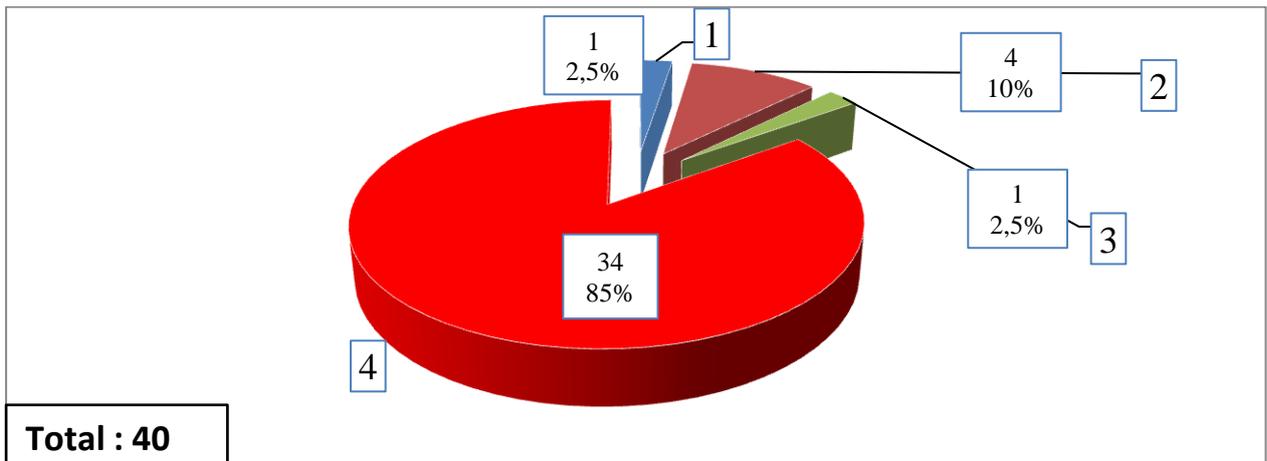
(3) Il s'agit des affaires traitées par les chambres VI, VIII, XI, XIII et XV.

1.3. Affaires bilingues ⁽¹⁾



1. suspension
2. annulation

1.4. Affaires en langue allemande ⁽²⁾ (Chambre *Vbis*)

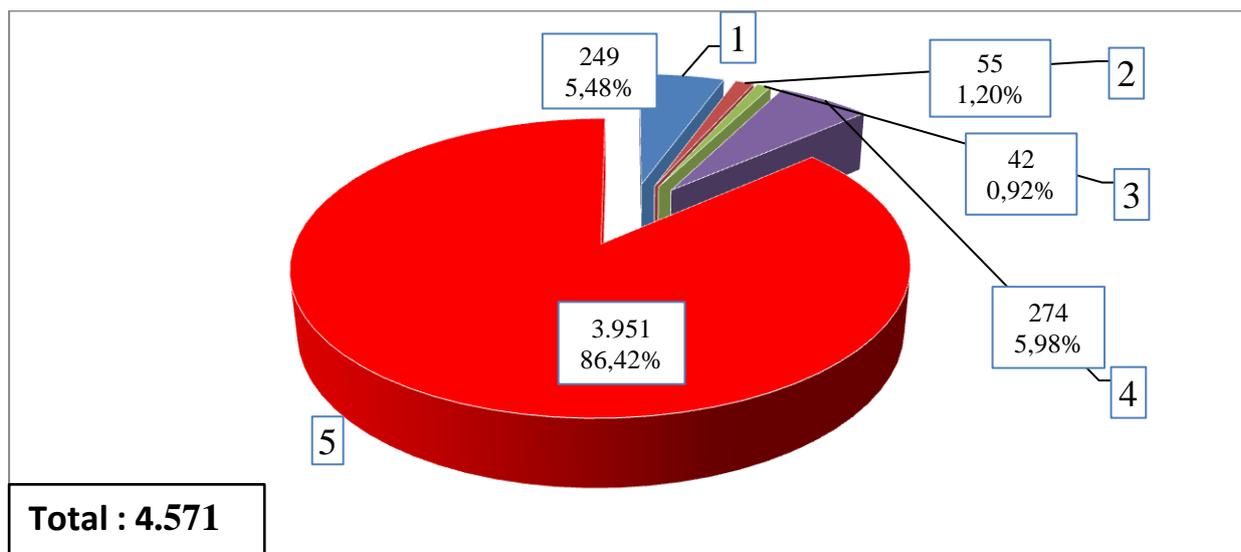


1. extrême urgence
2. suspension
3. cassation au fond
4. annulation

(1) Sont ainsi visées toutes les affaires dans lesquelles les langues française et néerlandaise doivent être utilisées. Ces affaires sont traitées par la Ve chambre.

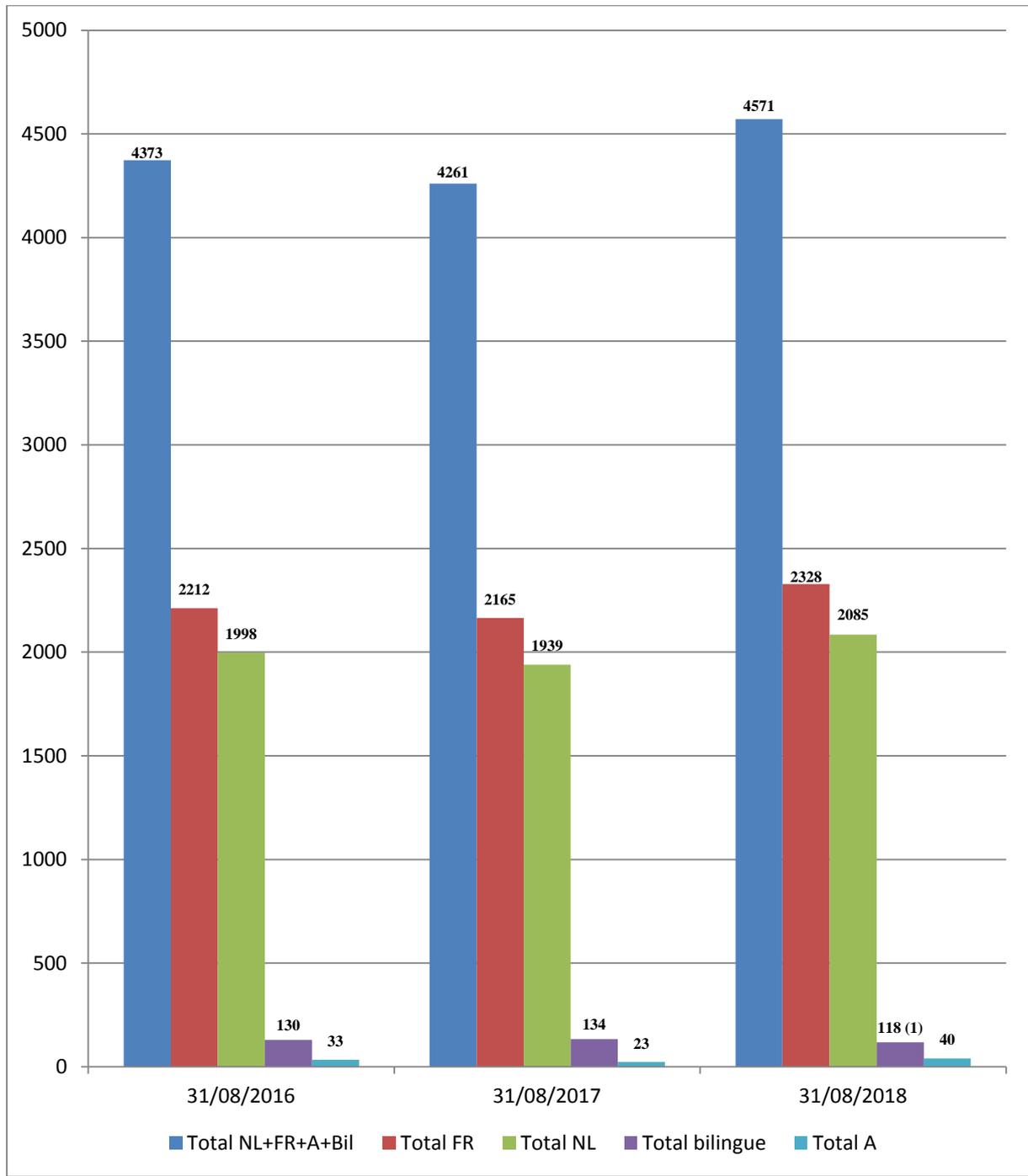
(2) Sont ainsi visées toutes les affaires dans lesquelles la langue allemande doit être utilisée. Ces affaires sont traitées par la chambre *Vbis*.

1.5. Total des affaires pendantes



- 1. total cassation au fond
- 2. total filtre cassation
- 3. total extrême urgence
- 4. total suspension
- 5. total annulation

4.6. Graphique de l'évolution du nombre global d'affaires pendantes par rôle linguistique



(1) dont 96 Fr./NL. et 22 NL./Fr.

B.2.2. Nouvelles affaires

	Contentieux général en français	Contentieux général en néerlandais	Contentieux général bilingue	Contentieux général en allemand	Total général
2015 – 2016	1.433	1.214	7	14	2.668
2016 – 2017	1.303	1.079	8	16	2.406
2017 – 2018	1.493	1.030	4	17	2.544

	Contentieux de cassation en français			Contentieux de cassation en néerlandais			Contentieux de cassation bilingue			Contentieux de cassation en allemand			Total général
	Général	Étrangers	Total	Général	Étrangers	Total	Général	Étrangers	Total	Général	Étrangers	Total	
2015-2016	12	263	275	81	263	344	0	0	0	0	0	0	619
2016-2017	12	199	211	63	127	190	0	0	0	0	0	0	401
2017-2018	12	207	219	74	163	237	0	0	0	1	0	1	457

Total des nouvelles affaires tous contentieux confondus

	En français	En néerlandais	Bilingue	En allemand	Total général
2015 - 2016	1.708	1.558	7	14	3.287
2016 - 2017	1.514	1.269	8	16	2.807
2017-2018	1.712	1.267	4	18	3.001

B.2.3. Évolution de la production

B.2.3.1. Arrêts prononcés

Contentieux général												
	En français			En néerlandais			Bilingue			En allemand		
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Arrêts finaux	1.395	1.282	1.327	981	1.017	931(2)	15	7	13	25	8	9
Arrêts intermédiaires	449	459	458(1)	437	303	309 (3)	3	1	3	12	7	8
Total	1.844	1.741	1.785	1.418	1.320	1.240	18	8	¹⁶	37	15	17

Contentieux de cassation général												
	En français			En néerlandais			Bilingue			En allemand		
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Arrêts finaux	2	11	3	47	67	56	0	0	0	0	0	0
Arrêts intermédiaires	0	0	0	7	8	7	0	0	0	0	0	0
Total	2	11	3	54	75	63	0	0	0	0	0	0

(1) dont 2 arrêts intermédiaires Assemblée générale (F).

(2) dont 1 arrêt final *Abis*.

(3) dont 10 arrêts intermédiaires *Abis*.

Contentieux de cassation Étrangers												
	En français			En néerlandais			Bilingue			En allemand		
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Arrêts finaux	91	99	67	78	59	42	0	0	0	0	0	0
Arrêts intermédiaires	7	6	6	4	5	0	0	0	0	0	0	0
Total	98	105	73	82	64	42	0	0	0	0	0	0

Total général des arrêts prononcés et des numéros de rôle traités						
	2015-2016		2016-2017		2017-2018	
	ARRÊTS	NUMÉROS DE RÔLE	ARRÊTS	NUMÉROS DE RÔLE	ARRÊTS	NUMÉROS DE RÔLE
EN FRANCAIS	1.944	2.005	1.857	1.906	1.861	1.896
EN NÉERLANDAIS	1.554	1.579	1.459	1.487	1.345	1.355
BILINGUE	18	19	8	8	16	20
EN ALLEMAND	37	47	15	16	17	17
TOTAL	3.553	3.650	3.339	3.417	3.239	3.288

Procédure de filtrage en français

	Nouvelles affaires		Ordonnances d'admission				Ordonnances de non-admission			
	Général	Étrangers	Général		Étrangers		Général		Étrangers	
2015-2016	12	263	8	80%	108	41%	2	20%	156	59%
2016-2017	12	199	5	39%	78	38%	8	61%	125	62%
2017-2018	12	208	11	92%	93	47%	1	8%	104	53%

Procédure de filtrage en néerlandais

	Nouvelles affaires		Ordonnances d'admission				Ordonnances de non-admission			
	Général	Étrangers	Général		Étrangers		Général		Étrangers	
2015-2016	81	263	74	96%	47	18%	3	4%	213	82%
2016-2017	63	127	63	95%	38	29%	3	5%	95	71%
2017-2018	74	163	70	100%	32	20%	0	0%	130	80%

(1) Aucun recours en cassation bilingue ou en langue allemande n'a été introduit au cours des trois dernières années judiciaires.

Procédure de filtrage total contentieux de cassation général et total contentieux de cassation Étrangers

	Nouvelles affaires		Ordonnances d'admission				Ordonnances de non-admission			
	Général	Étrangers	Général		Étrangers		Général		Étrangers	
2015-2016	93	526	82	94%	155	30%	5	6%	369	70%
2016-2017	75	326	68	91%	116	34%	11	7%	220	66%
2017-2018	86	371	81	99%	125	35%	1	1%	234	65%

Procédure de filtrage total général

	Nouvelles affaires	Ordonnances d'admission		Ordonnances de non-admission	
2015-2016	619	237	39%	374	61%
2016-2017	401	184	45%	231	55%
2017-2018	457	206	47%	235	53%

B.2.4. Nombre d'affaires pendantes au 31/08/2018 par année d'introduction

ANNÉE	EN FRANCAIS		EN NÉERLANDAIS		BILINGUES		EN ALLEMAND	
	GÉNÉRAL	CASSATION	GÉNÉRAL	CASSATION	GÉNÉRAL	CASSATION	GÉNÉRAL	CASSATION
2018	811	108	639	99	1		8	1
2017	853	26	629	43	15		12	
2016	315	7	447	10	7		10	
2015	101	1	161	7	8		7	
2014	47		27	1	3		2	
2013	17		8		14			
2012	11		6		13			
2011	7		1	1	28			
2010	10				13			
2009	7		2		4			
2008	2		1		12			
2007	1		1					
2006	4							
2005			1					
2004								
2003			1					
	2186	142	1924	161	118	0	39	1
TOTAL AFFAIRES PENDANTES 4.571								

B.3. Analyse des statistiques

Dans son ensemble, le nombre d'affaires pendantes devant l'institution, quelle que soit la phase de la procédure où elles se trouvent, a, pour la première fois depuis l'année judiciaire 2008-2009, augmenté de 310 unités, soit 7,3%, pour s'établir à un total de 4.571 affaires (pour l'année judiciaire 2016-2017, 4.261 affaires étaient pendantes à la date du 31/08/2017).

Le nombre de nouvelles affaires introduites auprès de la section du contentieux administratif au cours de l'année judiciaire sous revue s'élève à 3.001, ce qui représente une augmentation d'environ 7% (pour l'année judiciaire 2016-2017, 2.807 nouvelles affaires avaient été introduites). Le nombre de nouvelles affaires a augmenté de 14,5% dans le contentieux général en français. Cette augmentation de 190 unités est presque entièrement due à une série de près de 180 affaires quasi identiques relatives à l'admission d'étudiants en médecine. Dans le contentieux général en langue néerlandaise, on observe une diminution de 4,5%. Dans le contentieux de cassation général, le nombre de nouvelles affaires introduites en langue française est resté stable, tandis que le nombre d'affaires introduites dans le contentieux général en langue néerlandaise a augmenté d'environ 17,5%. Dans le contentieux de cassation Étrangers en langue française, le nombre de nouvelles affaires a très légèrement augmenté, mais le nombre d'affaires introduites en néerlandais a augmenté de 28%.

Le fonctionnement des chambres est analysé d'une manière approfondie ci-après.

B.3.1. Évolution du nombre total d'ordonnances et d'arrêts prononcés

Au cours de l'année judiciaire 2017-2018, ce sont au total 3.239 arrêts (arrêts finaux et intermédiaires) qui ont été prononcés : 1.345 en langue néerlandaise¹ - 1.861 en langue française² - 16 bilingues néerlandais/français³ - 17 bilingues français/allemand⁴.

¹ En ce compris 1 arrêt définitif et 2 arrêts intermédiaires *Abis*.

Les 3.239 arrêtés prononcés, mentionnés ci-dessus, portaient sur 3.288 numéros de rôle.

En outre, 441 ordonnances relatives à l'admission de recours en cassation ont été prononcées (209 F et 232 N).

Dès lors que la majorité des ordonnances en matière d'admission sont des ordonnances de rejet - bien que ce nombre tende à diminuer -, qui requièrent une motivation relativement détaillée, et qu'aucune intervention de l'auditorat n'est prévue dans ces procédures, ces ordonnances donnent lieu à une charge de travail qui est plus ou moins comparable à celle d'un arrêt ordinaire.

Au total, 3.680 décisions ont donc été prononcées, et ce sans tenir compte d'ordonnances particulières, comme celles relatives à la recevabilité des interventions. Cela représente une diminution de 74 décisions, soit quelque 2% par rapport à l'année judiciaire précédente, au cours de laquelle 3.754 décisions avaient été prononcées.

En moyenne, 29,42 conseillers d'État ETP étaient affectés à la section du contentieux administratif au cours de l'année judiciaire 2017-2018 (13,42 conseillers d'État ETP francophones et 16 conseillers d'État ETP néerlandophones). Au total, 3.680 décisions ont été prononcées (2.084 décisions en français et 1.596 décisions en néerlandais). Ce qui signifie qu'environ 125,08 décisions ont été prononcées par conseiller d'État ETP (155,29 par conseiller d'État ETP francophone et 99,75 par conseiller d'État ETP néerlandophone).

Il apparaîtra ci-après (B.3.2.) qu'on n'aurait pas pu rendre un nombre substantiellement plus élevé d'arrêts eu égard au flux limité d'affaires entrantes devant les chambres.

B.3.2. Évolution du nombre d'affaires pendantes devant les chambres à la fin de l'année judiciaire

À la fin de l'année judiciaire sous revue, c'est-à-dire le 31 août 2018, il y avait au total 1.018 affaires aux chambres. Il s'agit principalement : des affaires qui ont été portées devant les chambres en vue de la prononciation d'un arrêt d'extrême urgence, des affaires dans lesquelles l'ordonnance d'admission en cassation est attendue, ainsi que des affaires de suspension et d'annulation qui se trouvent aux chambres en vue de la fixation d'une audience, celles qui sont déjà fixées à une audience déterminée, et celles qui ont déjà été examinées à l'audience, mais pour lesquelles un arrêt doit encore être prononcé, c'est-à-dire les affaires en délibéré.

Si l'on compare ce chiffre avec la situation au début de l'année judiciaire, on arrive à la conclusion que le nombre total d'affaires dont les chambres sont saisies a diminué de 276 unités et est passé de 1.294 affaires à la date du 31/08/2017 à 1.018 affaires à la date du 31/08/2018, soit une diminution de 21,4%.

En outre, il faut constater que la charge de travail globale par conseiller d'État s'élevait à environ 32⁵ affaires en moyenne⁶ à la fin de l'année judiciaire. Si l'on prend uniquement en

² Y compris 2 arrêts intermédiaires de l'Assemblée générale (F).

³ Dont 9 arrêts N/F et 7 arrêts F/N.

⁴ Dont 10 arrêts d'un rapporteur néerlandophone et 7 arrêts d'un rapporteur francophone.

⁵ Par rapport au 31 août 2017 : 33 affaires.

⁶ À la fin de l'année judiciaire, la section du contentieux administratif comptait 31 conseillers d'État.

compte les affaires qui ne se trouvent pas encore en phase de finalisation, notamment celles qui ne sont pas encore fixées à une audience, on obtient 13⁷ affaires par conseiller d'État.

Il résulte de ce qui précède que globalement, la charge de travail pendante aux chambres est tout à fait normale, en d'autres termes qu'il n'y a pas d'arriéré, et que la charge de travail globale continue de diminuer. Eu égard au flux d'affaires entrantes, on n'aurait pas non plus pu rendre un nombre substantiellement plus élevé d'arrêts.

Par ailleurs, la situation fait l'objet d'un suivi permanent et, si nécessaire, le Conseil veille, par des déplacements internes de personnes et de matières, à ce qu'aucun arriéré ne se crée ou ne subsiste, également au niveau de chaque chambre considérée séparément.

B.3.3. Délais de traitement au niveau des chambres

Le délai de traitement moyen d'une affaire au fond dans le contentieux hors cassation au sein des chambres (c'est-à-dire entre la réception du dossier par la chambre et la décision finale) s'élevait à 93 jours (l'année judiciaire précédente : 92 jours). Abstraction faite des arrêts prononcés dans le cadre de diverses procédures abrégées, ce délai est de 164 jours (l'année judiciaire précédente : 159 jours).

La durée moyenne du traitement d'une affaire de suspension par les chambres s'élevait à 46 jours (l'année judiciaire précédente : 50 jours).

Au contentieux de la cassation, la durée de la procédure au sein des chambres était de 64 jours en moyenne (l'année judiciaire précédente : 59 jours).

Les ordonnances d'admission ou de non-admission dans ce contentieux ont été prononcées par les chambres dans un délai moyen de 16 jours (l'année judiciaire précédente : 14 jours), celui-ci s'inscrivant largement dans le délai légal d'un mois.

Globalement, l'on peut constater que la plupart des délais de traitement sont restés les mêmes que ceux de l'année judiciaire précédente.

B.3.4. Aperçu succinct de l'application de la procédure de cassation et plus particulièrement de la procédure d'admissibilité (art. 119, alinéa 2, 3°, des L.C.C.E.)

Au cours de l'année judiciaire 2017-2018, 181 arrêts ont été rendus au contentieux de la cassation : 105 N - 76 F.

Normalement, un arrêt de cassation, eu égard aux délais de procédure applicables, est prononcé dans le courant de l'année judiciaire suivant celle de l'introduction du recours en cassation. Il en résulte que le flux d'arrêts sortants suit plus ou moins le flux entrant de l'année judiciaire précédente.

De telles affaires sont en effet examinées prioritairement par les chambres.

En vertu de l'article 20, § 4, des lois coordonnées, la chambre se prononce sur un recours en cassation déclaré admissible dans les six mois suivant le prononcé de l'ordonnance d'admission.

⁷ Par rapport au 31 août 2017 : 10 affaires.

L'auditorat n'intervient et ne rédige un rapport que pour les recours en cassation déclarés admissibles par un conseiller d'État ayant au moins trois années d'ancienneté de grade et désigné par le Président.

Le délai entre la réception du rapport de l'auditorat et le prononcé de l'arrêt est d'un peu plus de deux mois en moyenne (voir B.3.3).

Le nombre d'ordonnances d'admission (de non-admission), procédure dans laquelle l'auditorat n'intervient pas et dans laquelle, dans les deux régimes linguistiques, un conseiller d'État siégeant seul avec un greffier supporte la charge de travail, était, comme il a déjà été indiqué plus haut, de : 441.

En ce qui concerne ces ordonnances, le délai légal d'un mois est largement respecté. Le délai effectif moyen est même d'à peine 16 jours, comme il a également déjà été indiqué au B.3.3.

B.3.5. Conclusion

On peut uniquement conclure des éléments qui précèdent que, sur le plan quantitatif, les chambres de la section du contentieux administratif ont accompli correctement leur mission, qu'elles ont traité globalement le flux total des affaires entrantes, qu'au regard de ce dernier, elles n'auraient effectivement pas pu prononcer un plus grand nombre d'arrêts, qu'il n'y a pas d'arriéré aux chambres et que la charge de travail est en constante diminution.

C. Analyse du contenu

C.1. Réforme du Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014

C.1.1. Généralités

Le rapport d'activité 2013-2014 a donné un aperçu des compétences et des instruments nouveaux instaurés par la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État (voir les pages 22 et suivantes de ce rapport).

Comme l'a rappelé le rapport d'activité précité, les principales modifications apportées aux compétences de la section du contentieux administratif peuvent être scindées en deux catégories : la modernisation du référé administratif et les mesures prises en vue du règlement définitif du contentieux. Les chiffres de l'année judiciaire 2017-2018 pour chacune de ces catégories sont reproduits ci-après.

C.1.2. Modernisation du référé administratif

En ce qui concerne la modernisation du référé administratif (page 23 du rapport d'activité 2013-2014), force est de constater que durant l'année judiciaire 2017-2018 sous revue, la possibilité de ne pas introduire la demande de suspension par une requête unique en annulation et en suspension, mais de le faire après l'introduction du recours en annulation, à tout moment de la procédure, plus particulièrement dans la phase où l'affaire commence à devenir vraiment urgente, n'a été utilisée que dans 32 cas (par rapport à l'année judiciaire 2016-2017 : 20).

Il convient donc de constater que la nouvelle possibilité d'introduire une demande de suspension après l'introduction de la requête en annulation est encore et toujours peu utilisée. Or, l'un des

objectifs de ce nouveau dispositif consistait à éviter, dans la mesure du possible, que de telles demandes soient introduites quasi automatiquement en même temps que le recours en annulation, et visait ainsi – parallèlement au remplacement de la condition relative au préjudice grave difficilement réparable par une condition d'urgence - à accélérer le traitement des procédures d'annulation.

À titre de comparaison : au cours de l'année judiciaire 2017-2018, la suspension a été demandée en même temps que l'annulation dans pas moins de 363 cas.

C.1.3. Mesures en vue du règlement définitif du contentieux

a) Pouvoir d'injonction (art. 36, § 1^{er}, L.C.) :
dans 2 arrêts, il a été fait application de l'article 36, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État⁸.

b) Substitution :
cette faculté a été utilisée dans un arrêt⁹.

Ces arrêts, à l'instar de tous les autres arrêts, peuvent être consultés sur le site Internet du Conseil d'État : www.conseildetat.be.

C.2. Indemnité réparatrice

Le rapport d'activité 2013-2014 avait attiré l'attention sur la nouvelle compétence, inscrite à l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, relative à l'octroi d'une indemnité réparatrice (pages 25 et suivantes de ce rapport).

Au cours de l'année judiciaire 2017-2018, 2 arrêts ont accordé une telle indemnité¹⁰.

Au cours de la même année, 45 demandes d'obtention de cette indemnité ont été introduites. Ce contentieux constitue une charge de travail supplémentaire.

D. E-justice

D.1. L'e-Justice désigne la possibilité offerte aux parties depuis le 1^{er} février 2014 d'introduire leurs recours via une plateforme numérique et, corrélativement, d'échanger électroniquement via cette même plateforme numérique des pièces de procédure liées à la requête introductive.

Cette procédure facilite considérablement l'envoi et la réception de pièces de procédure.

Compte tenu des évolutions technologiques dans le domaine de la communication, on a opté pour un système hébergé sur un site Internet géré par le Conseil d'État, qui fait office de plateforme d'échange sécurisée. L'utilisateur qui souhaite avoir accès à cette plateforme doit simplement se faire connaître au moyen d'une carte d'identité électronique afin de pouvoir s'identifier de manière fiable.

⁸ Concrètement : les arrêts n^{os} 240.586 du 26 janvier 2018 et 242.013 du 29 juin 2018.

⁹ Concrètement : l'arrêt n^o 240.975 du 8 mars 2018.

¹⁰ Concrètement : les arrêts n^{os} 239.250 du 28 septembre 2017 et n^o 240.459 du 16 janvier 2018.

Cette procédure fait l'objet de l'arrêté royal du 13 janvier 2014 modifiant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État et l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, en vue d'instaurer la procédure électronique (M.B., 16 janvier 2014).

Sur le site Internet du Conseil d'État www.raadvst-consetat.be, figure un onglet « e-Procédure » contenant les explications nécessaires et un guide pratique. On y trouve également un « Registre des indisponibilités » mentionnant les période a cours desquelles le site Internet a été indisponible (et ce conformément à l'article 85*bis*, § 14, RGP).

D.2. Au cours de l'année judiciaire 2017-2018, 50% des dossiers environ ont été, au moins partiellement, traités par la voie électronique. Il s'agit des dossiers dits « mixtes » ou « asymétriques ».

Au cours de cette même période, environ 5% des dossiers étaient totalement électroniques.

E. Nouvelles compétences attribuées au Conseil d'État

Plusieurs textes législatifs ont conféré de nouvelles compétences au Conseil d'État durant l'année judiciaire examinée. Force est de constater que la tendance est plutôt d'attribuer une compétence de pleine juridiction au Conseil d'État.

Voir, par exemple :

- le décret flamand du 10 novembre 2017 relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit et modifiant divers décrets (art. 11);
- le décret wallon du 29 mars 2018 modifiant les décrets des 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public et du 12 février 2004 relatif aux commissaires du Gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public, visant à renforcer la gouvernance et l'éthique au sein des organismes wallons (art. 9 et 27);
- le décret wallon du 29 mars 2018 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales (art. 1^{er}, 62 et 66).

F. Droits de rôle

En 2014, le paiement des droits de rôle est devenu une condition préalable au traitement des recours par le Conseil d'État. Ces droits de rôle correspondaient à 200 euros pour une requête introductive d'instance et à 150 euros pour une intervention dans la procédure. Le paiement devait être effectué dans les 8 jours de l'invitation à payer envoyée par le greffe de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Concrètement, la réglementation prévoyait que le compte du Conseil d'État devait être crédité dans les 8 jours. Il est rapidement apparu, en pratique, que ce délai était trop court et que de nombreux paiements arrivaient en retard simplement en raison du fait que la partie débitrice du droit de rôle avait une autre banque que celle gérant le compte du Conseil d'État. Saisi d'un recours introduit par les barreaux, le

Conseil d'État a annulé ce délai de 8 jours au début de l'année 2016 (arrêt n° 233.609 du 26 janvier 2016).

Un nouveau système a été instauré par l'arrêté royal du 25 décembre 2017 'modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État'. Il est entré en vigueur le 1er mars 2018. Ce texte prévoit dorénavant un délai de 30 jours pour effectuer le paiement. Ce texte prévoit aussi le paiement d'une contribution de 20 euros au profit du fonds d'aide juridique de deuxième ligne.¹¹

L'enrôlement d'un recours devant le Conseil d'État est donc, à présent, soumis au paiement préalable d'un montant de 220 euros par requérant : 200 euros de droits de rôle et 20 euros de contribution à un fonds pour l'aide juridique. L'introduction d'une requête en intervention est soumise au paiement d'un droit de 150 euros.

En pratique, le recours est immédiatement enrôlé par le greffe mais son traitement est gelé aussi longtemps que les droits de rôle n'ont pas été payés : il s'agit du "gel procédural". En cas de non-paiement dans le délai imparti, le recours ou la demande est réputé(e) non accompli(e).

(Voir essentiellement les articles 66 à 77 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, et plus particulièrement l'article 70).

G. Exposé sur la mise en œuvre du plan de gestion du premier président

G.1. Le présent rapport d'activité s'inscrit dans le cadre du plan de gestion qui a été rédigé le 10 mars 2017 en vue de la nomination aux fonctions de premier président du Conseil d'État, également responsable de la section du contentieux administratif.

Le premier objectif stratégique de ce plan est qu'il soit statué dans un délai adéquat.

Le *premier objectif opérationnel* est de « veiller à consolider la situation favorable actuelle dans les chambres ».

Il est apparu du rapport d'activité précédent que les chambres n'avaient plus d'arriéré, statuaient dans des délais plus que raisonnables et avaient globalement traité tout le flux d'affaires entrantes.

Il ressort de l'analyse chiffrée ci-dessus (voir B.3.3.) que cette situation a été consolidée et s'est même améliorée.

G.2. En ce qui concerne le *deuxième objectif opérationnel* du plan de gestion du Président, à savoir la volonté de réduire les délais de traitement dans le contexte actuel en termes de procédure, il peut, eu égard à ses compétences, être renvoyé pour l'essentiel aux délais de traitement dans les chambres exposés ci-dessus.

En ce qui concerne les recours en annulation, il ressort des délais de traitement moyens aux chambres (environ 5,5 mois pour les procédures normales, non abrégées) que le délai de

¹¹ Lequel a été créé par des lois des 19 mars et 26 avril 2017.

12 mois prescrit par l'article 15 du règlement général de procédure à partir du dépôt du rapport de l'auditorat est largement respecté.

La durée de la procédure des recours en cassation au niveau des chambres est d'environ 2 mois en moyenne. Un dépassement éventuel du délai légal de traitement – en fait trop court – de six mois à partir de la déclaration d'admissibilité ne peut donc pas être imputé aux chambres.

G.3. Le *troisième objectif opérationnel*, exposé dans ce plan de gestion, a lui aussi été réalisé.

G.3.1. Tout d'abord, l'attention a été entièrement consacrée au traitement prioritaire des affaires les plus anciennes.

La section consacrée aux statistiques générales (voir B.2.) donne un aperçu du nombre d'affaires pendantes par année d'introduction, toutes composantes du Conseil confondues.

Une comparaison avec l'aperçu donné dans le précédent rapport d'activité indique que le nombre d'affaires anciennes continue de diminuer.

Les chambres continuent à donner la priorité au traitement des affaires les plus anciennes. Puisque les affaires transmises par l'auditorat sont traitées très rapidement, il en va de même à plus forte raison pour les affaires les plus anciennes.

G.3.2. Par ailleurs, il ressort d'emblée de ce qui précède que les chambres poursuivent un autre objectif, à savoir celui du respect des délais légaux et réglementaires en consacrant une attention toute particulière au traitement des référés administratifs et des recours en cassation.

G.4. Le *deuxième objectif stratégique* du plan de gestion vise une jurisprudence d'un niveau de qualité encore plus élevé.

À cette fin, il a été fixé un objectif opérationnel visant principalement à assurer et à réaliser l'unité de la jurisprudence.

L'un des projets avancés consiste à assurer le suivi de la jurisprudence et à éviter, par une approche préventive, le renvoi d'affaires devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, où la procédure applicable est lourde et requiert énormément de temps.

Cette année judiciaire encore, diverses initiatives ont été prises afin de parvenir à une approche aussi uniforme et qualitative que possible des différentes chambres.

Grâce à la concertation, initiée par le président de la section, le Conseil tente en permanence et d'une manière proactive, d'éviter une jurisprudence contradictoire, entre autres par une concertation des présidents de chambre organisée à intervalles réguliers et par un échange de courriels organisé d'une manière plus informelle au sein de la section.

En outre, le rôle de la commission de la procédure reste crucial, et celle-ci intervient très fréquemment et promptement.

Tout cela exige de la part des membres de la section de gros efforts supplémentaires qui se traduisent à terme par une production plus importante et de meilleure qualité.

Grâce notamment à ces actions, l'intervention de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a pu être réduite à un minimum.

Durant la période sous revue, 2 arrêts ont été prononcés par l'assemblée générale « ordinaire » de la section du contentieux administratif.

En vue d'assurer l'unité de la jurisprudence, l'assemblée générale du Conseil d'État a été appelée à statuer dans deux cas sur la question de savoir si une partie requérante, qui a perdu son intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué en cours d'instance mais a introduit une demande d'indemnité réparatrice avant l'arrêt constatant cette irrecevabilité, garde un intérêt à obtenir le constat de l'illégalité de cet acte aux fins d'entendre statuer ensuite sur sa demande d'indemnité réparatrice.

Dans ses arrêts n^{os} 241.865 et 241.866 du 21 juin 2018, l'assemblée générale a décidé que la circonstance que la partie requérante a perdu, en cours d'instance, son intérêt à l'annulation n'empêche pas le Conseil d'État, lorsqu'une illégalité est constatée, d'examiner la demande d'indemnité réparatrice, pour autant que les conditions de recevabilité du recours en annulation soient remplies au jour de son introduction.

Ces arrêts, à l'instar de tous les autres arrêts, peuvent être consultés sur le site Internet du Conseil d'État : www.conseildetat.be.

G.5. La loi du 19 juillet 2012 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce qui concerne l'examen des litiges par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, à la demande de personnes établies dans les communes périphériques (*M.B.* 22 août 2012) a modifié les lois coordonnées sur le Conseil d'État afin d'y inscrire, pour toute personne physique ou toute personne morale de droit privé ou public établie sur le territoire d'une des communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (les communes dites « de la périphérie » : Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem), le droit, sous certaines conditions, de demander que ce soit l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui statue sur le litige administratif qui la concerne.

Pour autant que toutes les conditions légales fixées à cet effet soient remplies, l'exercice de ce droit emporte que l'affaire dont le Conseil d'État a été saisi sera examinée et tranchée par une assemblée linguistiquement paritaire plutôt que par une chambre constituée d'un juge siégeant seul ou par une chambre composée de trois juges, conformément aux règles de procédure de droit commun applicables en la matière.

La composition de l'assemblée générale visée est spécifique en ce sens que le chef de corps compétent pour la section de législation en fait également partie et qu'elle est alternativement présidée par le premier président et le président, dont la voix est prépondérante en cas de parité des voix.

Cette nouvelle compétence juridictionnelle de cette assemblée générale « spéciale » de la section du contentieux administratif produit ses effets depuis le 14 octobre 2012. Elle concerne tous les litiges administratifs qui relèvent de la compétence de l'assemblée précitée et qui ont été introduits après cette date.

Au cours de la période concernée, cette assemblée générale a rendu dans ce cadre 11 arrêts (à savoir les arrêts n^{os} 240.937, 240.938, 240.939, 241.099, 241.100, 241.512, 241.513, 241.514, 241.515, 241.516 et 241.517).

Saisie de trois recours introduits par une partie requérante, élue directe du conseil du CPAS de Wezembeek-Oppem, dirigés contre, d'une part, l'annulation de sa désignation comme présidente faisant fonction dudit CPAS et, d'autre part, le refus de la nommer à cette fonction, cette assemblée générale a prononcé les arrêts n^{os} 240.937, 240.938 et 240.939 du 7 mars 2018.

Dans ses arrêts n^{os} 240.937 et 240.938 (arrêt rectificatif : n^o 241.099), l'assemblée générale a jugé que la désignation de la partie requérante comme présidente faisant fonction du CPAS de Wezembeek-Oppem était irrégulière, a rejeté sa demande de suspension et a annulé la décision du conseil du CPAS qui l'avait désignée à cette fonction.

Par son arrêt n^o 240.939 (arrêt rectificatif : n^o 241.100), l'assemblée générale a suspendu l'exécution de la décision du 30 mars 2017 de la ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement et de la Lutte contre la pauvreté qui a refusé de nommer la partie requérante comme présidente du conseil du CPAS de Wezembeek-Oppem. L'assemblée générale a considéré qu'à première vue, la décision de refus de cette nomination, fondée sur l'insuffisance des connaissances nécessaires du néerlandais de l'intéressée pour l'exercice de la fonction convoitée, ne reposait pas, en l'espèce, sur des indices suffisamment graves. Par ailleurs, elle a décidé qu'il y avait urgence.

Ensuite, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a été saisie de plusieurs recours en suspension de communes de la périphérie et d'habitants de ces communes dirigés contre des décisions prises par l'autorité de tutelle flamande annulant les délibérations de ces communes qui avaient pour objectif de permettre à leurs habitants francophones de manifester leur volonté d'être servis en français pour une période de quatre ans et d'enregistrer ce choix au Registre national des personnes physiques.

L'assemblée générale a décidé par ses arrêts n^{os} 241.512, 241.513 et 241.514 du 17 mai 2018 de suspendre l'exécution de trois annulations concernant les communes de Rhode-Saint-Genèse, de Drogenbos et de Wezembeek-Oppem en réaffirmant (voir les arrêts n^{os} 227.775 et 227.776 du 20 juin 2014 dans lesquels il a été jugé que le particulier souhaitant utiliser le français pour ses rapports avec l'administration doit porter ce choix à la connaissance de l'administration communale et que ce choix reste valable pendant 4 ans) que l'interprétation donnée par l'autorité de tutelle du régime des facilités n'était pas conforme aux dispositions légales organisant ces facilités.

Deux recours relatifs à la commune de Kraainem ont été rejetés dès lors que celle-ci n'a pas fait l'objet d'une décision d'annulation de l'autorité de tutelle (arrêts n^{os} 241.516 et 241.517 du 17 mai 2018).

Ces arrêts, à l'instar de tous les autres arrêts, peuvent être consultés sur le site Internet du Conseil d'État : www.conseildetat.be.

G.6. Un autre objectif stratégique inscrit au plan de gestion consiste à préserver et à développer davantage le rôle du Conseil d'État dans le règlement du contentieux administratif et à veiller à la reconnaissance de ce rôle grâce à une politique de communication active.

C'est notamment en poursuivant la mise en œuvre des compétences et instruments récents précités (voir les points C.1. et C.2.) et en stimulant l'utilisation de la procédure électronique (voir le point D) que l'on pourra encore améliorer l'efficacité de la section du contentieux administratif.

Toujours dans le cadre de cet objectif stratégique, à savoir veiller à la reconnaissance du rôle du Conseil d'État dans le règlement du contentieux administratif, le Conseil mise pleinement, comme au cours des années précédentes, sur une information proactive du public quant à la jurisprudence du Conseil d'État.

Il mène une politique active visant à commenter préventivement, dans un langage simple, les arrêts suscitant de l'intérêt.

De tels arrêts sont exposés en termes simples dans un « newsflash » sur le site Internet (voir principalement l'onglet « Actualités ») et par l'intermédiaire de l'agence Belga et des autres principaux canaux de presse, à l'intention de la presse et, finalement, du grand public.

À cet égard, on peut se référer à nouveau au site Internet précité : www.conseildetat.be.

Au cours de l'année judiciaire 2017-2018, 55 communiqués de presse ont été publiés sur le site internet. Pour l'essentiel, ils concernaient des arrêts suscitant un grand intérêt. Dans le cadre de la politique de communication proactive présentée dans le plan de gestion, le Conseil veille à ce que la publication soit aussi concomitante que possible avec le prononcé et la notification des arrêts¹².

Outre la publication des communiqués de presse (explicatifs) concernant les arrêts de notre institution, le site Internet constitue également le canal par lequel le Conseil d'État peut réagir à d'éventuelles informations erronées qui paraissent à propos de l'institution ou par lequel le rôle de l'institution peut être précisé. Au cours de cette année judiciaire, il n'a fallu donner qu'une seule fois une précision de cette nature, relative aux avis de la section de législation¹³.

Le site Internet peut également être utilisé pour attirer l'attention du public sur une nouvelle réglementation ou un changement de réglementation concernant (la procédure devant) le Conseil d'État, comme en témoigne par exemple la publication relative à l'arrêté royal du 25 décembre 2017 modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure (nouveau système de paiement pour les droits de rôle et exécution de la loi du 26 avril 2017 réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers).

Enfin, le Conseil d'État communique, par le biais de son site Internet, à propos de ses contacts avec le monde extérieur, par exemple des visites de travail organisées dans le but d'expliquer le fonctionnement des deux sections du Conseil d'État¹⁴.

¹² Deux publications concernaient la prestation de serment des nouveaux chefs de corps du Conseil d'État.

¹³ « Mise au point du Conseil d'État à propos des avis de la section de législation

À la suite de certains articles parus dans la presse francophone de ces 16 et 17 avril et relatifs à l'avis qui a été donné par la section de législation du Conseil d'État au sujet de l'avant-projet de décret de la Communauté française portant sur la formation initiale des enseignants, le Conseil d'État tient à rappeler que les avis qui sont donnés par l'une des chambres de la section de législation sont le reflet de l'opinion d'ensemble des membres de cette chambre, en ce compris le cas échéant des assesseurs qui complètent la chambre, et ce sur la base d'une délibération collégiale à laquelle il est procédé à la suite de la présentation orale de son rapport par le membre de l'Auditorat qui a été en charge de l'instruction de la demande d'avis et des éventuels contacts avec le ou les délégués du demandeur d'avis. Les observations qui figurent dans l'avis ne sont donc en aucun cas le reflet d'une opinion qui aurait été émise par un seul membre de la chambre, et a fortiori pas du seul membre de l'Auditorat qui a été chargé de l'instruction de la demande et qui, s'il assiste au délibéré de la chambre, n'y a cependant pas voix délibérative. (18/04/2018) »

¹⁴ En 2017, il s'agissait de la visite de travail de la FEB et de celle du SERV et d'autres conseils consultatifs stratégiques.

Il y a lieu de souligner que la politique de communication active précitée est menée avec les moyens limités dont dispose le Conseil d'État en la matière. Le service de presse du Conseil d'état s'est développé ces dernières années. En ce qui concerne le Conseil au sens strict, il se compose actuellement de quatre magistrats de presse, deux de chaque rôle linguistique. Pour remplir cette tâche, ces magistrats doivent fournir de manière tout à fait désintéressée d'importants efforts supplémentaires, en plus de leurs missions habituelles. Ils s'occupent des contacts avec la presse et se chargent de coordonner la publication des « newsflashes » explicatifs publiés sur le site Internet de l'institution. Ils ont également un rôle de facilitateur au niveau de la procédure et s'efforcent de sensibiliser les chambres à l'utilisation de cette procédure.

H. Affectation des conseillers d'État visés à l'article 122, § 1^{er}, des L.C. et progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs fixés dans cette disposition (art. 122, § 2, L.C.)

En application de l'article 122, § 2, des lois coordonnées, le premier président fait rapport, dans le rapport d'activité annuel, sur l'affectation à la section du contentieux administratif des conseillers d'État supplémentaires visés à l'article 122, § 1^{er}, de ces mêmes lois, et sur le « progrès accompli en vue des objectifs poursuivis ».

En vertu de l'article 122, § 1^{er}, précité, le nombre de conseillers d'État est augmenté de six unités jusqu'au 31 décembre 2015, « afin de pouvoir résorber ou prévenir le retard dans la section du contentieux administratif ou faire face à la charge de travail dans la section de législation ».

Ce cadre temporaire spécial s'est donc éteint le 1^{er} janvier 2016.

Cela signifie qu'à partir de cette date, les conseillers d'État qui quittent l'institution ne peuvent plus être remplacés jusqu'à ce que leur nombre atteigne à nouveau celui prévu au cadre légal proprement dit.

En ce qui concerne les conseillers d'État francophones, les effectifs ont été ramenés au cadre légal l'année (judiciaire) dernière et le Conseil d'État ne bénéficie donc plus de l'extension de cadre temporaire.

En ce qui concerne les conseillers d'État néerlandophones, seule la section de législation bénéficiait de 2 conseillers d'État en surnombre. En effet, compte tenu de l'importance de la charge de travail de cette section, il a été décidé de mettre la totalité des conseillers en surnombre à la disposition de la section de législation.

Il ressort de l'analyse chiffrée sous B.3. et G.1. à G.4. que les objectifs stratégiques concernant la résorption de l'arriéré par les chambres ont été entièrement atteints.

Relevons toutefois que dans l'hypothèse où le nombre de conseillers d'État attachés à la section du contentieux administratif devrait descendre sous la barre du « cadre normal » des 30 unités, cette diminution risquerait bel et bien d'avoir un impact négatif sur la réalisation des objectifs poursuivis.

I. Conclusion générale

Le bilan relatif au fonctionnement des chambres de la section du contentieux administratif au cours de l'année judiciaire 2017-2018 est, à mon avis, positif.

Il n'y a pas d'arriéré; les affaires sont traitées à bref délai, tout en garantissant un niveau de qualité élevé, après que les chambres en sont saisies.

II. FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES – SECTION DE LÉGISLATION

A. Charge de travail 2017-2018

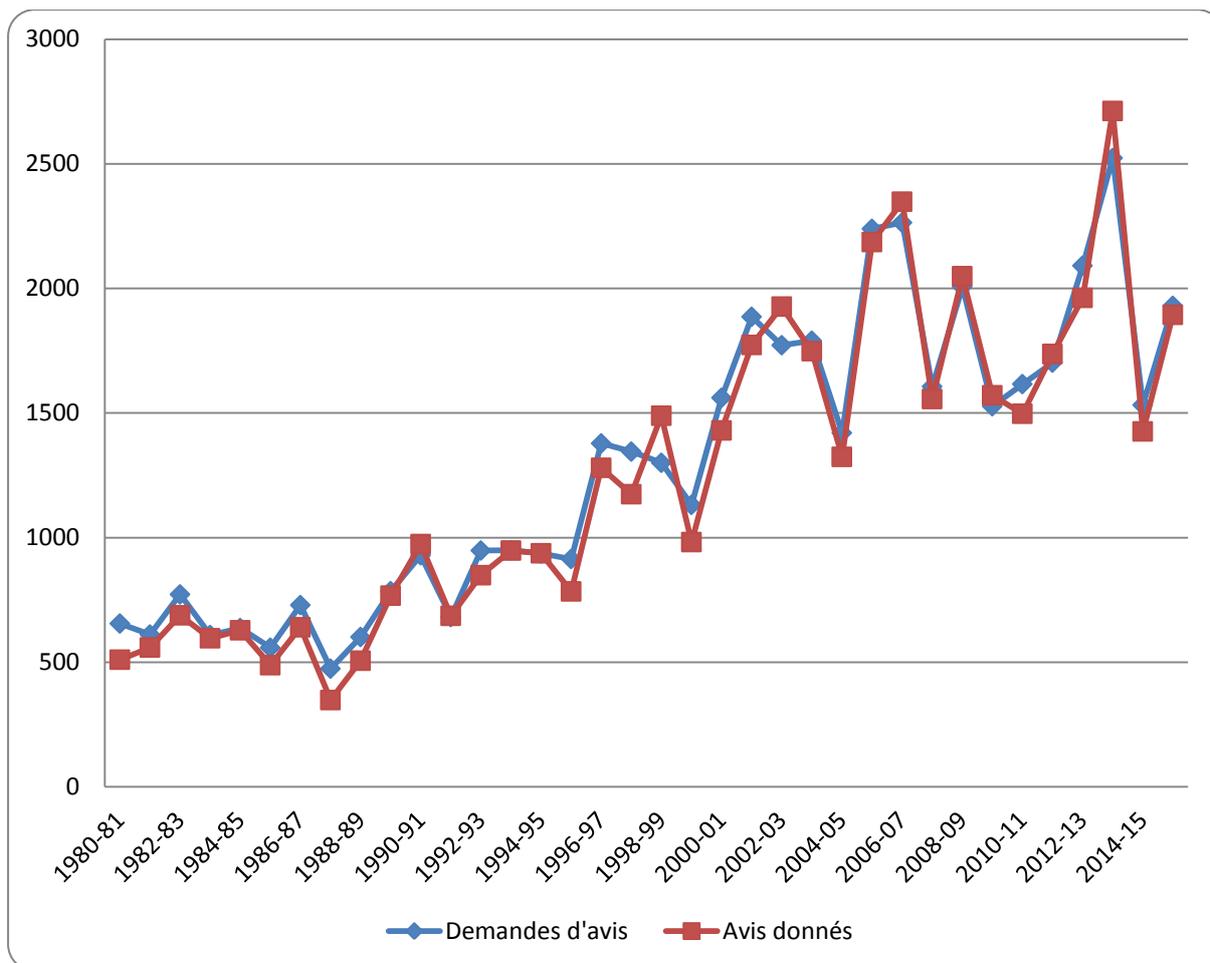
A.1. Nombre de demandes d'avis et d'avis donnés

1. Le nombre total d'avis donnés est de **1.839** (ce qui donne un total de 1.912 si l'on calcule en termes de charge réelle : avis chambres réunies, avis assemblée générale, avis projets programmes ou mosaïques). Quant au nombre total de demandes d'avis, il est de **2.115** (ce qui donne un total de 2.246 si l'on calcule en termes de charge réelle).

La différence négative de 276 unités entre le nombre de demandes d'avis introduites et le nombre d'avis donnés pour l'année judiciaire 2017-2018 peut, à première vue, paraître interpellante. Cette différence s'explique cependant comme suit :

- tout d'abord, il convient de relever que figurent parmi ce chiffre les différentes demandes d'avis qui ont fait l'objet d'une application de la procédure dite de « laissez-passer » et pour lesquelles aucun avis n'a donc été donné. Pour l'année judiciaire considérée, cette procédure a été appliquée dans 219 cas, ce qui représente une moyenne de 10,35% du nombre total des demandes d'avis introduites;
- à cela s'ajoute l'une ou l'autre demande d'avis rayées du rôle soit pour un motif technique, soit en raison d'une demande en ce sens de son auteur;
- si bien qu'il ne restait à l'expiration de l'année judiciaire 2017-2018 qu'une cinquantaine de demandes d'avis en cours d'instruction. Ceci apparait tout à fait normal du fait que la plupart des demandes sont introduites dans un délai de trente jours, ce qui représente une moyenne de l'ordre de 176 demandes d'avis par mois.

Il est donc permis de considérer, comme cela a été le cas pour les années judiciaires précédentes, qu'il n'y a pas d'arriéré à la section de législation. Il n'en reste pas moins inquiétant de constater que cette absence d'arriéré s'explique pour l'année judiciaire 2017-2018 en grande partie par le recours accru à la procédure dite de « laissez-passer », problématique sur laquelle il sera revenu ci-après.



2. Le nombre total de demandes d’avis a, pour la troisième année consécutive, de nouveau augmenté au cours de l’année 2017-2018 (2.115, soit une moyenne de 176 demandes d’avis par mois) par rapport à l’année précédente (2.039 demandes d’avis, soit une moyenne de 170 demandes d’avis par mois). Cela correspond à une augmentation de 76 demandes d’avis, soit une augmentation de 6%, ce qui indique que l’augmentation du nombre total de demandes d’avis reste une constante.

3. Le nombre total d’articles examinés de même que la répartition des articles examinés par chambre figurent dans le tableau ci-dessous.

Chambres/ année judiciaire	Nombre d’art. 2014-2015	Nombre d’art. 2015-2016	Nombre d’art. 2016-2017	Nombre d’art. 2017-2018
Chambre I	6.350	11.291	9.338	11.229
Chambre II	4.337	7.420	10.731	8.935
Chambre III	6.485	12.437	6.603	8.095
Chambre IV	3.761	8.650	9.780	15.542
Chambres réunies	2.194	3.546	3.286	4.638
Total	23.127	43.344	39.738	48.439

La tendance soulignée les années précédentes à propos du nombre moyen d’articles par dossier se confirme également. Cette année judiciaire 2017-2018, la section de législation a en

effet analysé 48.439 articles, soit une moyenne de 23 articles par demande d'avis. L'année antérieure, 39.738 articles ont été analysés, soit 21 articles par dossier.

4. En conséquence, la charge de travail de la section de législation ne peut raisonnablement plus être analysée à la seule lumière du nombre des demandes d'avis, mais aussi d'autres facteurs tels que le volume des textes soumis pour avis ou encore la multiplicité des demandes d'avis pour une même matière, phénomène encore renforcé par l'implémentation progressive de la sixième réforme de l'Etat et qui nécessite un nombre plus élevé de renvoi en chambres réunies de la section de législation.

Compte tenu des éléments qui précèdent, il faut s'attendre à un alourdissement de la charge de travail, alors que le nombre de chambres de la section de législation est demeuré inchangé depuis 30 ans. A l'avenir et ainsi que cela a déjà été observé dans de précédents rapports d'activité, on ne pourra sans doute pas faire l'économie d'une solution structurelle à ce problème.

A.2. Ventilation en fonction du demandeur d'avis

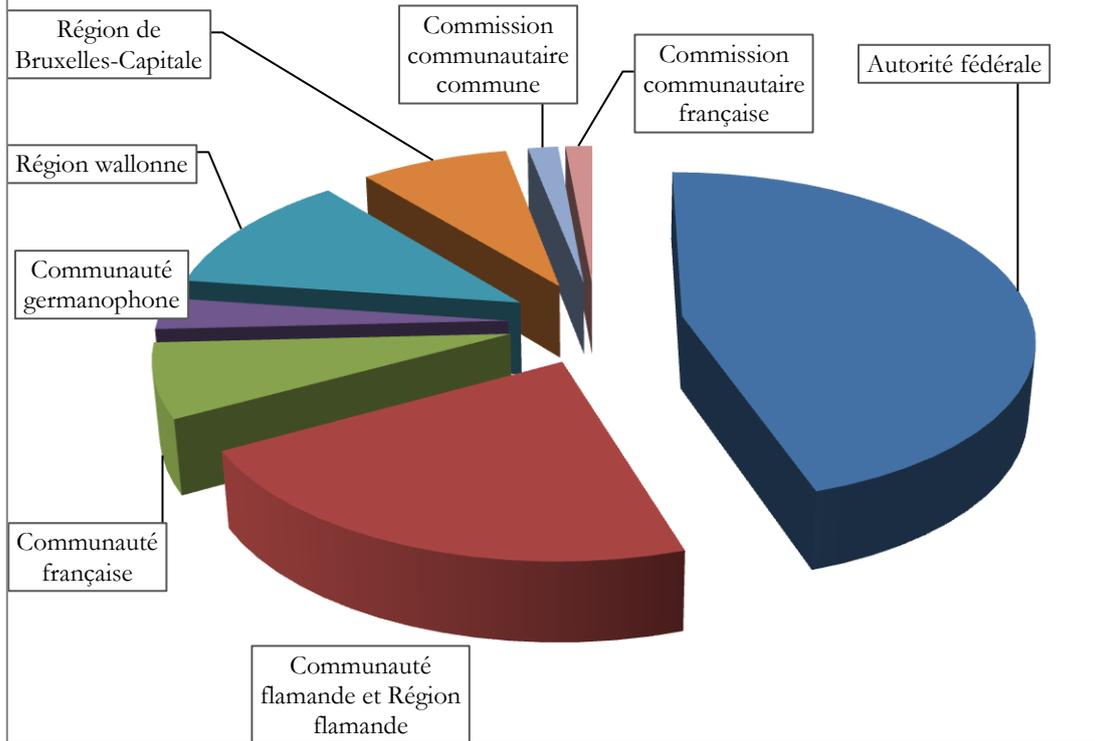
	DEMANDES	POURCENTAGE
AUTORITÉS FÉDÉRALES	952	45%
<i>Projets de loi</i>	188	
<i>Propositions de loi</i>	23	
<i>Arrêtés royaux</i>	620	
<i>Arrêtés ministériels</i>	106	
<i>Amendements de projets/propositions de loi</i>	14	
<i>Divers</i>	1	
ENTITÉS FÉDÉRÉES	1.163	55%
COMMUNAUTÉ FLAMANDE ET RÉGION FLAMANDE	465	40%
<i>Projets de décret</i>	124	
<i>Propositions de décret</i>	5	
<i>Arrêtés gouvernementaux</i>	273	
<i>Arrêtés ministériels</i>	60	
<i>Amendements de projets/propositions de décret</i>	3	
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE	152	13%
<i>Projets de décret</i>	60	
<i>Propositions de décret</i>	9	
<i>Arrêtés gouvernementaux</i>	76	
<i>Arrêtés ministériels</i>	3	
<i>Amendements de projets/propositions de décret</i>	4	
COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE	65	6%
<i>Projets de décret</i>	36	
<i>Propositions de décret</i>	1	
<i>Arrêtés gouvernementaux</i>	28	
RÉGION WALLONNE	251	21%
<i>Projets de décret</i>	85	

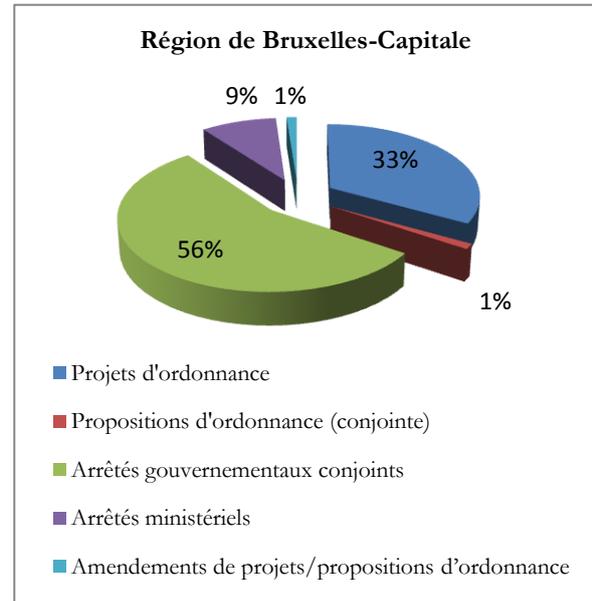
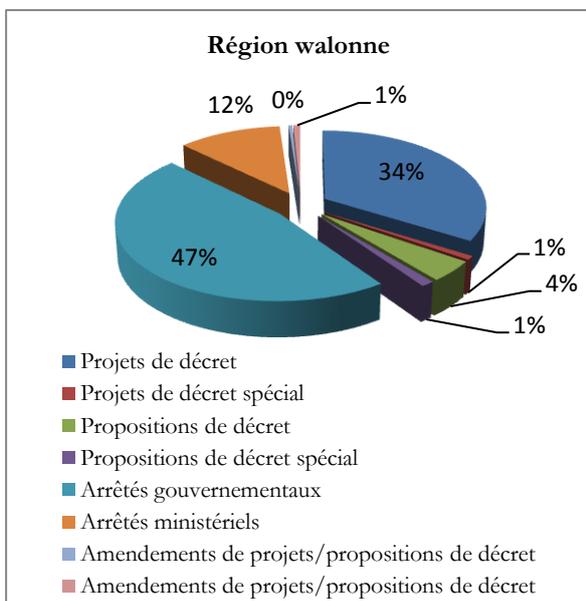
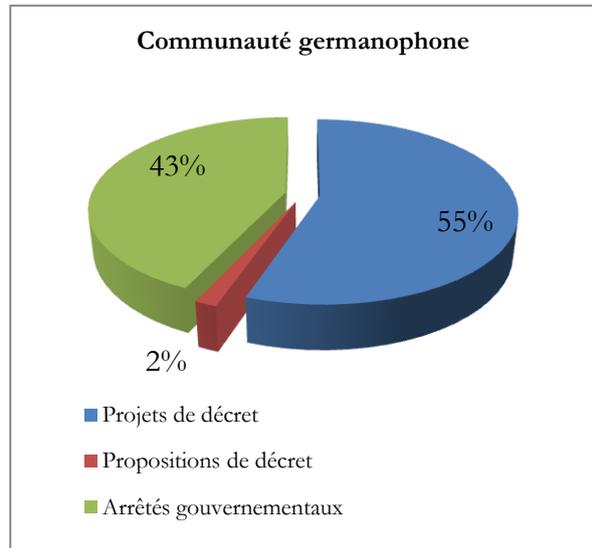
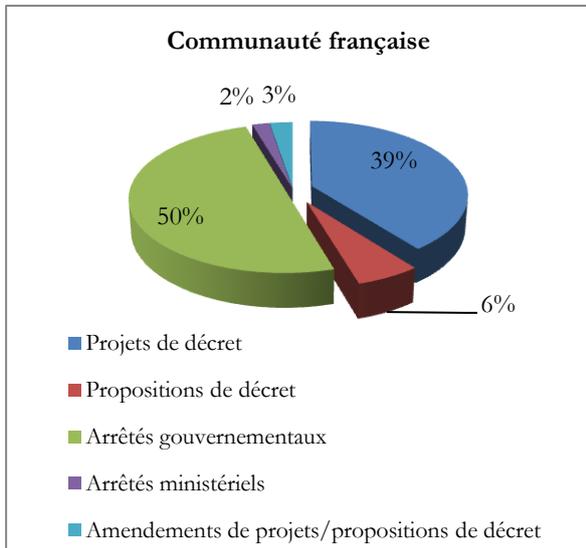
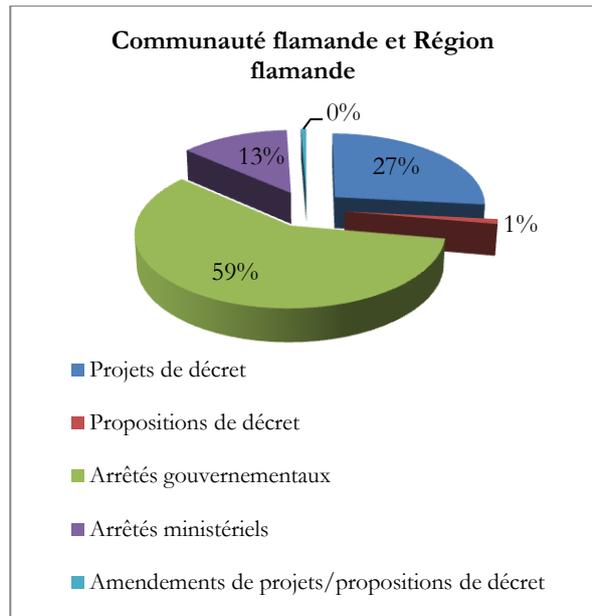
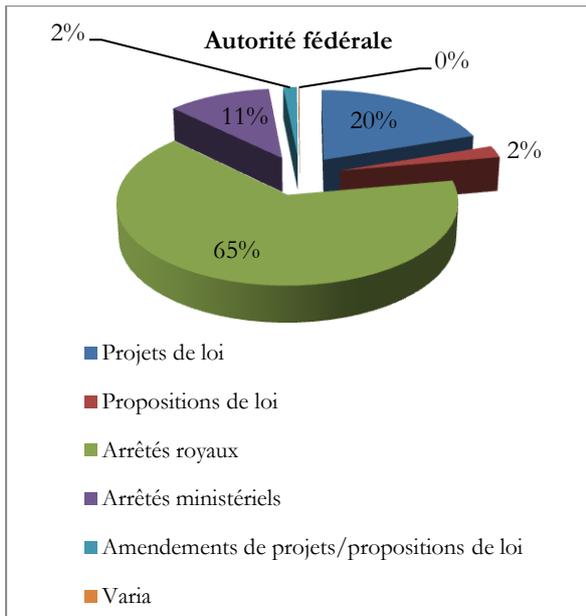
<i>Projets de décret spécial</i>	2	
<i>Propositions de décret</i>	11	
<i>Propositions de décret spécial</i>	3	
<i>Arrêtés gouvernementaux</i>	118	
<i>Arrêtés ministériels</i>	29	
<i>Amendements de projets/propositions de décret</i>	1	
<i>Amendements de projets/propositions de décret spécial</i>	2	
RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE	166	14%
<i>Projets d'ordonnance</i>	55	
<i>Propositions d'ordonnance (conjointe)</i>	2	
<i>Arrêtés gouvernementaux (conjointes)</i>	92	
<i>Arrêtés ministériels</i>	15	
<i>Amendements de projets/propositions d'ordonnance</i>	2	
COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE	34	3%
<i>Projets d'ordonnance</i>	22	
<i>Arrêtés gouvernementaux (conjointes)</i>	11	
<i>Arrêtés des membres (d'un membre) du Gouvernement</i>	1	
COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANCAISE	30	3%
<i>Projets de décret</i>	10	
<i>Propositions de décret</i>	1	
<i>Arrêtés gouvernementaux</i>	19	
TOTAL	2.115	100,00%

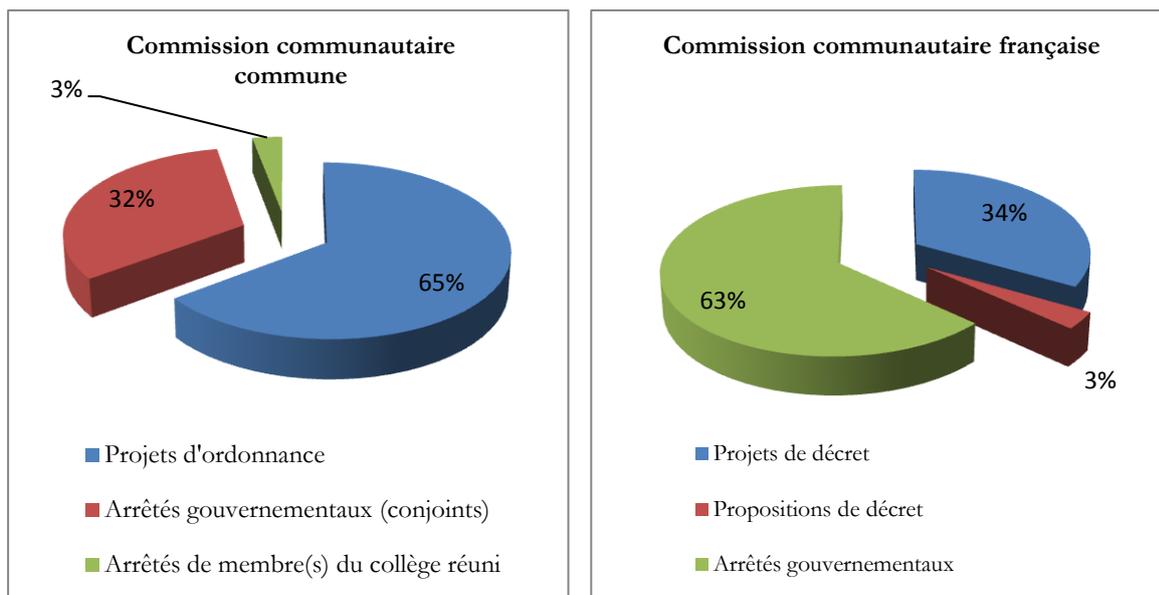
Le pourcentage des demandes d'avis ventilé entre l'autorité fédérale et les entités fédérées reste stable depuis quelques années déjà. En 2017-2018, le fédéral a introduit 952 demandes d'avis (45%), contre 930 l'année précédente (46%), et les communautés et régions 1.163 demandes d'avis (55%), contre 1.109 en 2016-2017 (54%).

On observe aussi que les demandes d'avis émanant des gouvernements fédéraux, communautaires et régionaux (2.043) restent toujours de très loin plus nombreuses que celles introduites par les présidents des assemblées parlementaires (72).

Aperçu des demandes d'avis par niveau







A.3. Ventilation en fonction des délais d'examen

A.3.1. Les procédures d'urgence

A. Demandes d'avis

Globalement, le nombre de demandes d'avis pour lesquelles une procédure d'urgence a été sollicitée, que ce soit dans un délai de 60 jours, de 30 jours ou de 5 jours, est de **2.104**, soit **99,48%** du total des demandes d'avis, ce qui représente une augmentation de 3,4% par rapport à l'année 2016-2017.

La hausse du nombre total de demandes d'avis résulte uniquement d'une augmentation des demandes d'avis dans les 30 jours. Toutes les autres procédures affichent une baisse, légère à forte. Les demandes d'avis dans un délai de 30 jours sont de loin les plus populaires et leur succès est même grandissant; elles étaient en effet au nombre de **1.973** en 2017-2018, à savoir **93%** du nombre total de demandes d'avis, contre 1.881 en 2016-2017, ce qui représentait 92% du nombre total de demandes d'avis.

Le nombre de demandes d'avis dans les 5 jours, à savoir **99**, a continué de baisser par rapport aux 122 demandes introduites en 2016-2017.

Enfin, **32** avis ont été demandés dans un délai de 60 jours, soit à peine 2 de plus que l'année précédente, ce qui représente 1,51% du nombre total des demandes d'avis. C'est ainsi qu'a malheureusement pris fin la croissance continue de cette procédure avant même qu'elle ait pu véritablement percer. Pour les demandes d'avis portant sur des dossiers complexes ou volumineux, il est néanmoins vivement conseillé d'accorder un délai d'au moins soixante jours, compte tenu de l'importante incidence de tels dossiers sur la charge de travail déjà considérable de la section de législation. Si tel n'est pas le cas, la section de législation demandera généralement avec insistance une prolongation du délai. Au demeurant, le délai de soixante jours n'est pas prolongé de quinze jours pendant les vacances d'été comme tel est par contre le cas des demandes d'avis dans un délai de trente jours.

B. Avis donnés

Le nombre d'avis donnés selon les procédures d'urgence (60 jours, 30 jours et 5 jours) est de **1.829**, ce qui représente **99%** des avis donnés au cours de l'année considérée. Ce pourcentage est resté stable par rapport aux années précédentes.

Ce nombre se décompose comme suit :

- article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (60 jours) : **32**, soit **2%** des avis donnés ;
- article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (30 jours) : **1.705**, soit **91%** des avis donnés ;
- article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (5 jours) : **92**, soit **6%** des avis donnés.

A.3.2. La procédure ordinaire

A. Demandes d'avis

La procédure ordinaire, où les dossiers sont traités sans délai et dans l'ordre de leur inscription au rôle, est, après une brève recrudescence, redevenue anecdotique.

En effet, au cours de l'année 2017-2018, seules **11** demandes d'avis ont été introduites sans délai, dont 2 ont été inscrites au rôle d'attente en application de l'article 84*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Cela représente à peu près 0,5% du nombre total de demandes d'avis (2.115).

B. Avis donnés

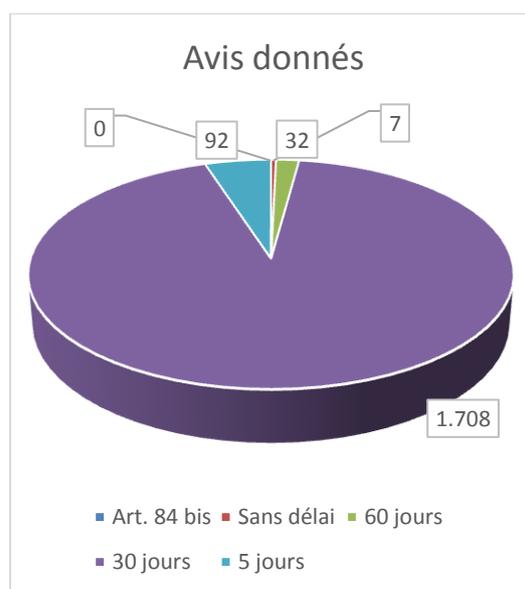
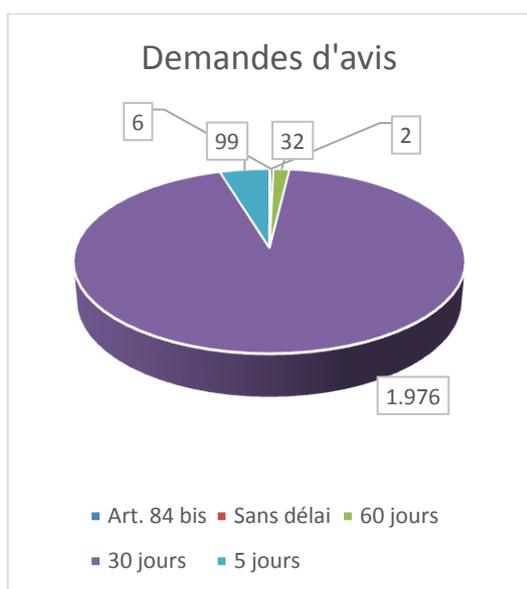
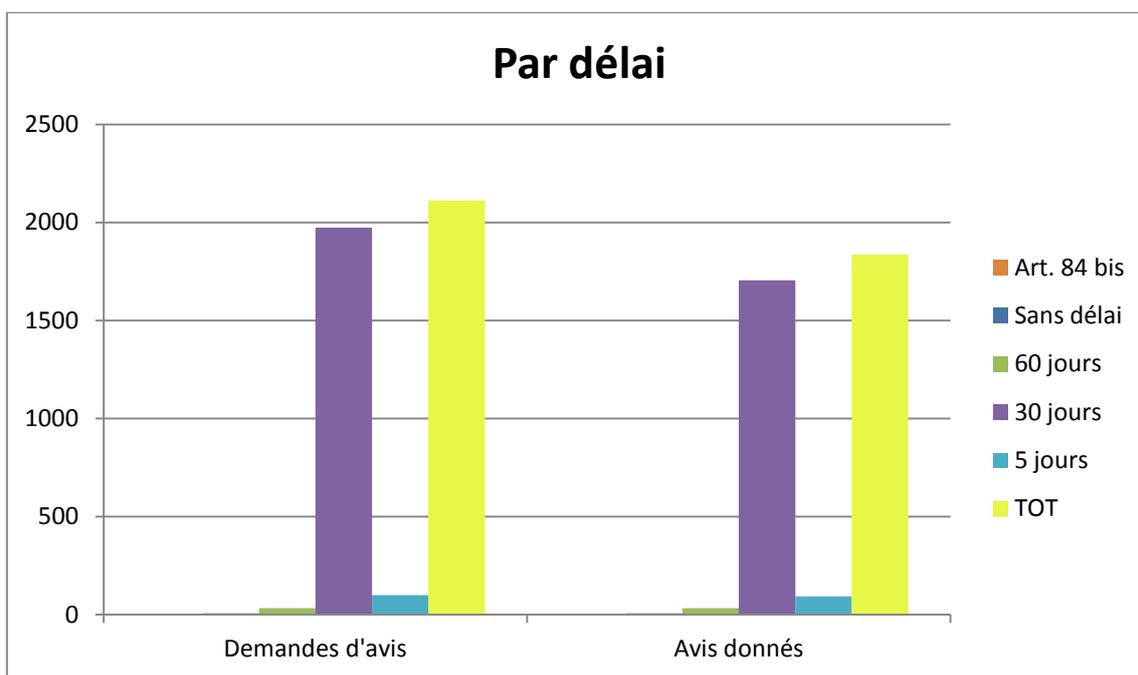
De même, 10 avis seulement (soit 0,54% du total des avis) concernent des avis pour lesquels aucune procédure d'urgence n'a été demandée.

On insistera à nouveau sur le fait que seules les demandes d'avis « sans délai » garantissent un examen complet par la section de législation du texte soumis pour avis et permettent à celle-ci d'exercer pleinement sa mission de conseil. En effet, s'agissant des demandes d'avis avec délai (60, 30 ou 5 jours), la section de législation peut ou doit, selon le cas, limiter son examen à trois points, à savoir, la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités préalables.

On observera de même que, même si aucun délai n'est expressément demandé par le demandeur d'avis, la section de législation s'efforce de donner l'avis dans un délai allant de quatre à six mois.

A.3.3. Graphique relatif aux demandes d'avis et avis donnés par délai 2017-2018

2017-2018	Demandes d'avis	Avis donnés
Art. 84 bis	2	0
Sans délai	6	7
60 jours	32	32
30 jours	1.976	1.708
5 jours	99	92
Total	2.115	1.839



A.4. Ventilation en fonction de la composition de la section de législation

Au cours de la période considérée, 87 demandes (ce qui représente une augmentation de 21 demandes d'avis par rapport à l'année judiciaire 2016-2017) ont été examinées en chambres réunies (une chambre francophone et une chambre néerlandophone) et 6 en assemblée générale.

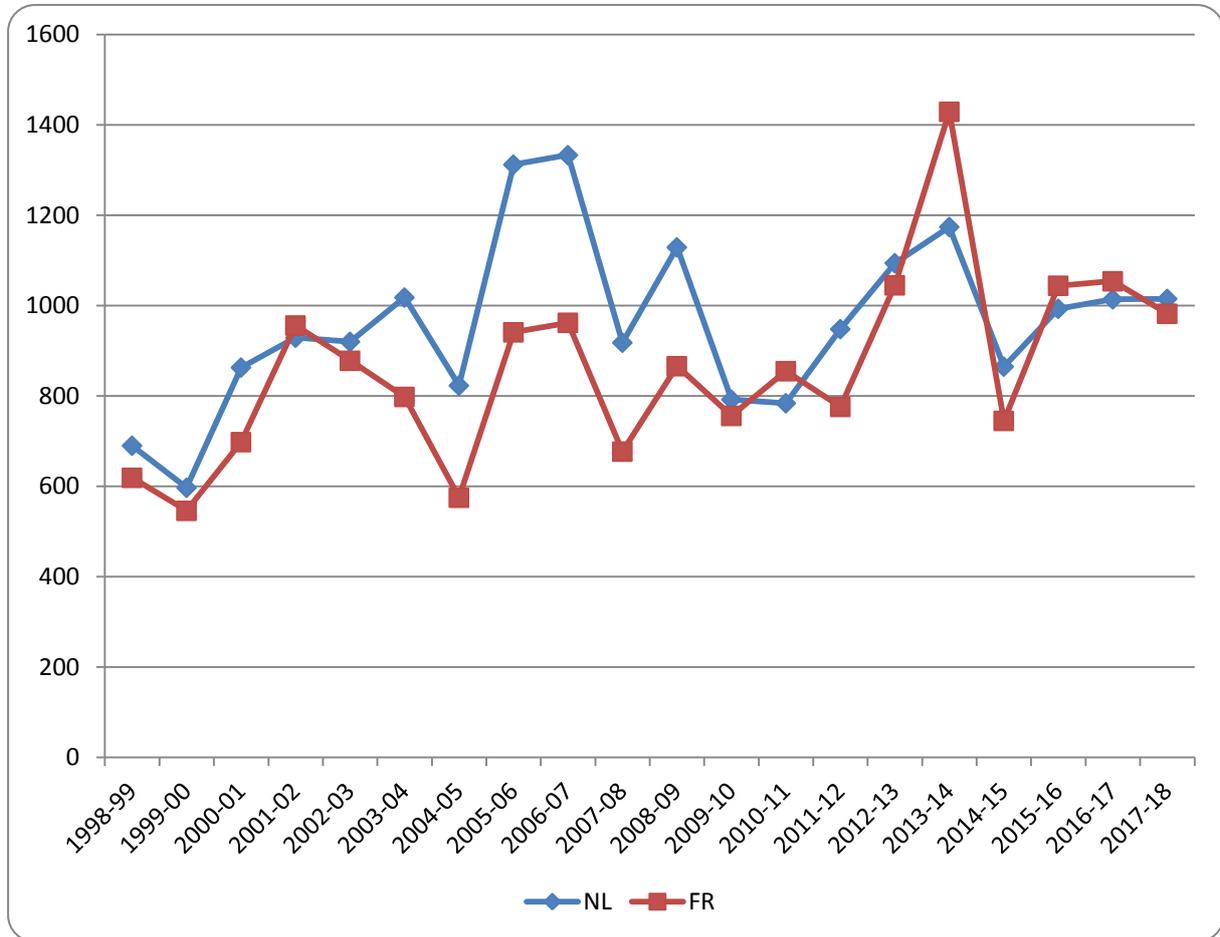
Ces deux procédures totalisent 5,06% des avis donnés, ce qui représente une augmentation par rapport au taux de 3,76% de l'année judiciaire 2016-2017.

Le recours plus particulier aux chambres réunies permet de façonner une jurisprudence en matière de répartition des compétences. Ce processus a de nouveau été initié avec la sixième réforme de l'État et nécessitera selon toute vraisemblance encore plusieurs années avant que la jurisprudence de la section de législation en la matière puisse être stabilisée.

Pour le surplus, il est assurément utile de souligner que si ces avis constituent un pourcentage modeste du nombre total des avis, ils exigent incontestablement un travail plus complexe tant sur le plan du fond que sur celui de l'organisation. Étant le produit d'un examen partagé et concerté, effectué par des chambres relevant des deux rôles linguistiques, ces avis revêtent une plus grande autorité et constituent un maillon essentiel au maintien de l'équilibre institutionnel de la Belgique.

A.5. Ventilation des avis en fonction du rôle linguistique

Ainsi que le montre le graphique ci-dessous, la répartition de la charge de travail entre chambres de langue française et chambres de langue néerlandaise reste assez équilibrée.



B. Évolution des moyens mis à disposition de la section de législation

B.1. Magistrats et greffiers

Les prévisions selon lesquelles la charge de travail allait continuer à croître (voir le rapport d'activité 2015-2016, II. B.) se sont donc confirmées. Le nombre de demandes d'avis introduites a en effet progressé de 6% par rapport à l'année précédente. La section de législation a dû faire face à cette augmentation en dépit des nouvelles mesures d'économies. Depuis 1982, la composition se limite à 4 chambres de législation, deux de langue française (les IIe et IVe chambres) et deux de langue néerlandaise (les Ière et IIIe chambres), alors que le nombre de demandes d'avis est passé d'environ 500 à environ 2.000 entre 1982 et aujourd'hui. Du côté francophone, l'extinction du cadre d'extension est déjà un fait. Chaque départ ramène le nombre des conseillers d'État francophones en-dessous du cadre légal. Dans ces circonstances, une extension (temporaire) des IIe et IVe chambres grâce à un conseiller d'État supplémentaire demeure pour l'instant impossible. Du côté néerlandophone, tant la IIIe chambre que la Ière chambre ont, étant donné que le cadre d'extension n'est pas encore éteint, pu conserver le quatrième membre qui leur a été attribué sur la base de l'accord passé en 2014-2015 entre le Premier président et le Président de l'époque.

Les quatre chambres de la section de législation continuent par ailleurs de travailler avec un effectif théorique de quatre greffiers/greffiers assumés par rôle linguistique, ce chiffre étant cependant rarement atteint en raison de diverses absences de longue durée pour cause de maladie.

B.2. Assesseurs – recours à des experts

Depuis l'année judiciaire 2016-2017, il a été décidé de ne pas remplir un mandat d'assesseur dans chacun des rôles linguistiques et de consacrer l'économie ainsi réalisée au recours à des experts pour des dossiers très complexes ou très volumineux. Ce système fonctionne actuellement bien.

B.3. Personnel administratif et informatisation

Le non-remplacement des collaborateurs administratifs qui partent continue d'imposer l'adoption de nouvelles méthodes de travail, lesquelles tiennent par ailleurs compte de la fusion récemment opérée entre les services administratifs du Bureau de coordination et le greffe Législation au sein d'un nouveau service Législation-Coordination. C'est ainsi que, pour pallier le manque de personnel affecté à la Coordination, certains collaborateurs du greffe Législation ont été formés à l'exécution de tâches documentaires et peuvent ainsi, dans la mesure où leur charge de travail au sein du greffe le leur permet, contribuer à l'alimentation et à la tenue à jour des banques de données du Bureau de coordination. Une plus grande polyvalence est ainsi recherchée dans le chef des membres du personnel administratif, ce qui est une nécessité étant donné la restriction des effectifs consécutive aux mesures de restrictions budgétaires linéaires imposées ces dernières années.

L'informatisation des processus de travail (automatisation des premières pages des avis / développement du module « séance » / ...) se poursuit également en parallèle.

C. Vade-mecum

Fidèle à ce qui devient désormais une tradition, le Conseil d'État a livré une version 2018 de son vade-mecum et organisé des sessions d'information à destination des délégués des demandeurs d'avis (deux en français et deux en néerlandais). Dans les deux cas, quelques améliorations ont été prévues.

Le vade-mecum est aujourd'hui plus facilement accessible au départ du site du Conseil d'État : http://www.raadvst-consetat.be/?page=proc_consult&lang=fr.

Quant aux sessions d'information, elles remportent toujours un réel succès. C'est en effet l'occasion pour les délégués de poser des questions et de communiquer avec simplicité avec leurs interlocuteurs professionnels.

D. Publication des avis de la section de législation

La publication des avis de la section de législation a été poursuivie selon les modalités prévues par la loi du 16 août 2016 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation. L'on notera que le recours en annulation introduit à l'encontre de cette loi a été rejeté par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 149/2017 du 21 décembre 2017. Les modalités de cette publication ont été décrites dans le précédent rapport d'activité du Conseil d'État.

Avec une année de recul, il est permis de constater que la procédure de publication ainsi mise en place fonctionne bien et reçoit un écho favorable auprès du public.

Il convient, par ailleurs, de noter que le délai du 1^{er} janvier 2019, fixé par la loi du 16 août 2016 pour la publication de l'ensemble des avis antérieurs au 1^{er} janvier 2017, a été respecté.

E. Perspectives d'avenir

Ainsi que cela a déjà été indiqué, le nombre de demandes d'avis introduites annuellement a connu, cette année judiciaire encore, une légère augmentation et rien ne permet de considérer que cette tendance à la hausse ne va pas continuer.

Les effectifs de la section de législation n'ayant par ailleurs pratiquement pas été augmentés depuis les années 1980, les tendances qui avaient pu être décelées lors de l'année judiciaire 2016-2017 n'ont fait que se confirmer, mais avec plus d'acuité encore, au cours de cette année judiciaire 2017-2018 :

- en premier lieu, la section de législation a été contrainte, dans un nombre relativement important de cas, de ne pas nécessairement donner d'avis sur des projets d'arrêtés réglementaires, et ce en recourant à la procédure dite de « laissez-passer », prévue, depuis le 14 juin 2003, par l'article 84, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Alors que la section de législation s'était toujours efforcée de recourir le moins souvent possible à cette procédure, laquelle met de côté le rôle préventif de contrôle de l'adoption des arrêtés réglementaires joué par la section de législation dès l'élaboration de ces textes, l'on doit bien constater que le recours à cette procédure est devenu une pratique de plus en plus courante ces dernières années judiciaires (197 cas d'application pour l'année judiciaire 2017 – 2018, pour 65 cas d'application pour l'année judiciaire 2016 – 2017);

- en deuxième lieu, la section de législation a aussi été contrainte de dépasser de plus en plus souvent le délai de trente jours qui lui avait été imparti afin de donner des avis sur des avant-projets ou sur des propositions de texte législatif, et ce au grand désarroi des demandeurs d'avis;

- en troisième lieu, dans le cas de demandes d'avis sollicitées dans un délai de trente jours – lesquelles demandes représentent 93% des demandes introduites durant l'année judiciaire 2017-2018 –, la section de législation, bien que ce ne soit qu'une latitude qui est laissée à son appréciation par l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, a été le plus souvent contrainte de limiter de fait son examen des projets de texte soumis au seul examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Tout mène par ailleurs à croire que ces tendances de fond ne feront que se confirmer au cours des prochaines années judiciaires, et ce d'autant plus qu'il y a lieu de prendre en considération les facteurs suivants :

- en premier lieu, les conséquences concrètes de la sixième réforme de l'État, vu le nombre important de matières transférées, en tout ou en partie, aux régions et aux communautés, ce qui a un impact direct sur le nombre de demandes d'avis pouvant potentiellement être introduites auprès de la section de législation;

- en deuxième lieu, la situation similaire résultant du transfert envisagé de diverses compétences de la Région wallonne vers la Communauté germanophone, notamment dans des matières aussi importantes que celle de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire;

- en troisième lieu, la constatation que les règles de droit à appliquer et la jurisprudence y relative deviennent de plus en plus complexes, notamment sous l'influence du droit de l'Union européenne et du droit international.

Face à un tel constat, la conclusion est on ne peut plus évidente : la section de législation se heurte de plus en plus depuis quelques années aux limites de ce qui est réalisable, dans le cadre juridique existant et avec les ressources humaines et matérielles dont elle dispose; seules des réformes structurelles, dont notamment un renforcement de cette section, permettront à cette dernière de continuer à jouer pleinement son rôle de conseiller juridique préventif, sous la forme d'une protection de l'État de droit et d'une protection juridique préventive, et ce au profit tant de l'autorité fédérale que des communautés et des régions.

III. FONCTIONNEMENT DE L'AUDITORAT

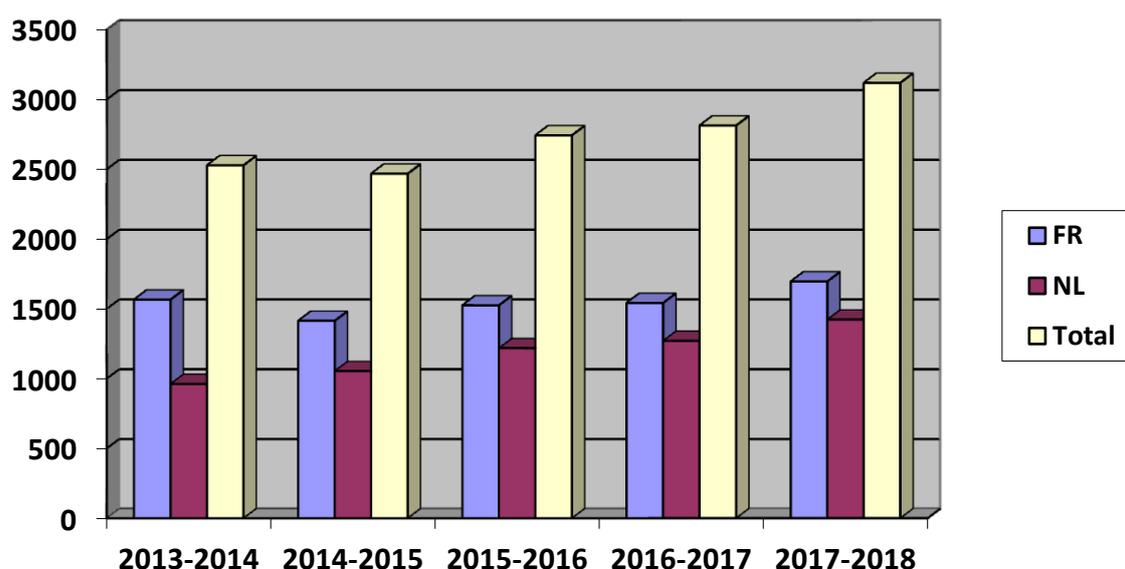
A. La section du contentieux administratif

A.1. Affaires pendantes

Remarque préliminaire : sous le vocable « affaires pendantes » à l'Auditorat, sont compris tous les dossiers inscrits au rôle et pour lesquels doit encore être établi au moins un rapport ou une des notifications visées aux articles 11/2 à 11/4 et 14*bis* du règlement général de procédure.

A.1.1. Évolution

Année judiciaire	FR	NL	Total	Évolution
2013-2014	1566	962	2528	-374 ou -12,9%
2014-2015	1414	1054	2468	-60 ou -2%
2015-2016	1525	1218	2743	+275 ou +11,1%
2016-2017	1542	1271	2813	+70 ou +2,5%
2017-2018	1696	1423	3119	+306 ou +10,9%



A.1.2. Commentaires

Comme au cours de l'année judiciaire précédente (2016-2017), le nombre d'affaires pendantes francophones et néerlandophones a également augmenté pour l'année judiciaire 2017-2018, et même à présent de 10,9% (au lieu de 2,5% en 2016-2017). Le nombre d'affaires pendantes en langue néerlandaise a augmenté de + 152, ou +12%. Du côté francophone, l'augmentation est de +154, ou +10%.

La différence entre le nombre d'affaires pendantes dans les sections néerlandophones et leur nombre dans les sections francophones est restée stable en 2017-2018 et s'élève à 273. Pour l'année judiciaire 2016-2017, cette différence s'élevait à 271 affaires.

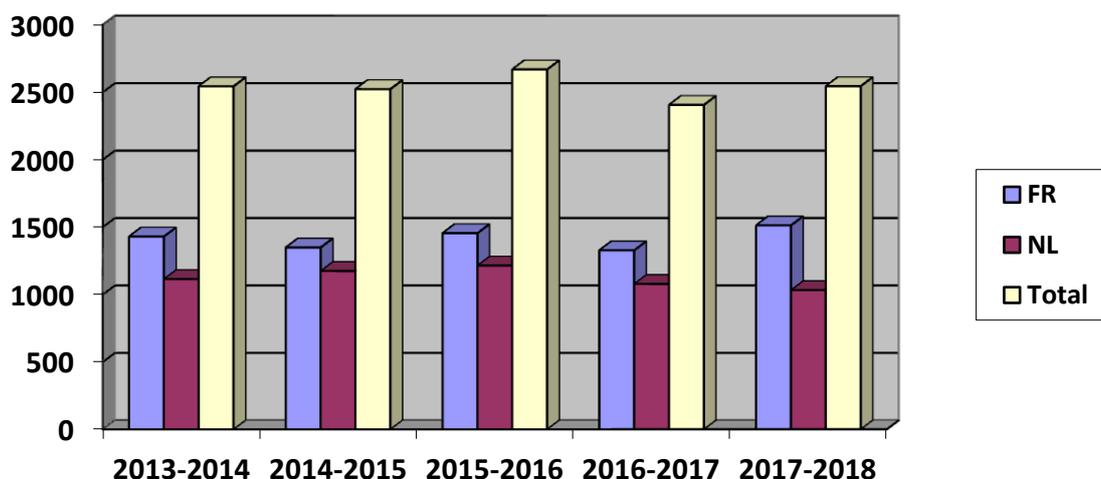
La multiplication du nombre d'affaires pendantes, également en 2017-2018, n'en constitue pas moins une sérieuse source de préoccupation¹⁵.

A.2. Requêtes entrées¹⁶

Remarque préliminaire : le nombre de requêtes correspond au nombre de nouveaux numéros de rôle enregistrés au cours de l'année judiciaire de référence. En ce qui concerne la cassation administrative, il correspond à celui des requêtes déclarées admissibles au cours de la même période : seules ces dernières font l'objet d'un examen par un membre de l'Auditorat.

A.2.1. Le contentieux de la suspension et de l'annulation¹⁷

Année judiciaire	FR	NL	Total	Évolution
2013-2014	1429	1114	2543	-356
2014-2015	1348	1174	2522	-21
2015-2016	1454	1214	2668	+146
2016-2017	1327	1078	2405	-263
2017-2018	1512	1032	2544	+139



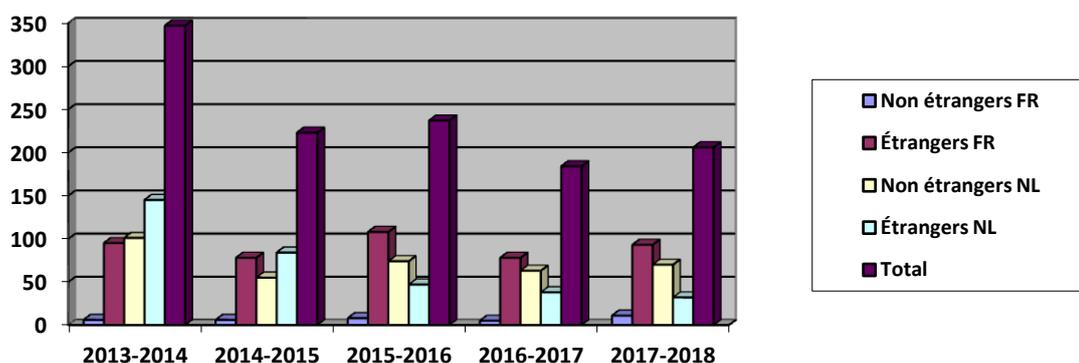
¹⁵ Voir également, pour une mise en perspective, le point A.2. relatif aux requêtes entrées, le point A.3 concernant le nombre de rapports déposés, le point C relatif aux effectifs et le point D concernant les plans de gestion, notamment les points D.1. et D.3.

¹⁶ Les chiffres utilisés en l'occurrence sont basés sur les statistiques communiquées par l'administrateur et diffèrent légèrement des chiffres des statistiques propres de l'Auditorat. C'est notamment la conséquence de l'utilisation de dates in et out différentes.

¹⁷ Il s'agit non seulement des requêtes en annulation, mais également d'autres demandes (que la cassation) enrôlées sous un numéro propre, telles que les demandes de suspension d'extrême urgence sans recours en annulation ou les demandes d'indemnité réparatrice introduites après l'annulation.

A.2.2. Le contentieux de la cassation

Année judiciaire	FR		NL		Total	Évolution
	Non étrangers	Étrangers	Non étrangers	Étrangers		
2013-2014	6	95	101	145	347	+77
2014-2015	6	78	55	84	223	-124
2015-2016	8	108	74	47	237	+14
2016-2017	5	78	63	38	184	-53
2017-2018	11	93	70	32	206	+22

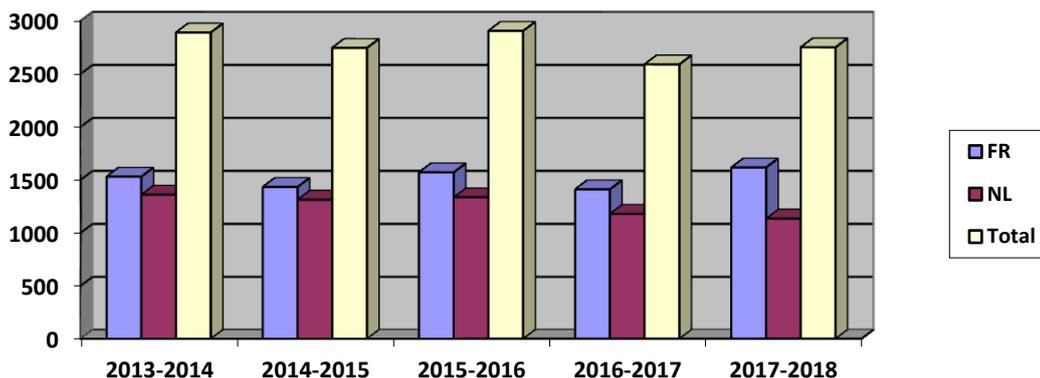


Le règlement de procédure pour les recours en cassation prévoit une procédure d'admission dans laquelle l'Auditorat n'intervient pas. Seules les affaires qui sont déclarées admissibles sont envoyées à l'Auditorat. Cela explique que le nombre de recours en cassation devant être traités par l'Auditorat est significativement inférieur au nombre de recours en cassation introduits au Conseil d'État. Par ailleurs, les recours en cassation déclarés admissibles exigent assurément un examen approfondi.

A.2.3. Le contentieux de la suspension et de l'annulation¹⁸ et le contentieux de la cassation considérés ensemble

Année judiciaire	FR	NL	Total	Évolution
2013-2014	1530	1360	2890	-279
2014-2015	1432	1313	2745	-145
2015-2016	1570	1335	2905	+160
2016-2017	1410	1179	2589	-316
2017-2018	1616	1134	2750	+161

¹⁸ Voir note de bas de page 17.



A.2.4. Commentaires

Contrairement à 2016-2017, le nombre total de requêtes entrées a de nouveau augmenté au cours de l'année judiciaire 2017-2018, et ce de +161 ou +6,2%, mais exclusivement du côté francophone (+206 ou +15%). Du côté néerlandophone, le nombre de requêtes entrées a en effet diminué de 45 unités ou -3,8%, soit nettement moins par rapport à la diminution de 156 unités ou -11,7% enregistrée en 2016-2017. L'Auditorat n'a aucune incidence sur le flux d'affaires entrantes.

Le nombre total de requêtes introduites reste également plus élevé du côté francophone. La différence par rapport au nombre de requêtes introduites en néerlandais s'est de nouveau accrue (482 contre 231 au cours de l'année judiciaire 2016-2017). Cette différence concerne principalement le nombre plus élevé au niveau du contentieux de la suspension et de l'annulation du côté francophone (+480). Le nombre de recours en cassation déclarés admissibles est quasi équivalent (+2 du côté francophone).

L'année 2017-2018 se caractérise cependant par le nombre important - 185 - de dossiers d'étudiants non admis à un cycle supérieur du côté francophone. Abstraction faite de ces dossiers, la différence n'est plus que de 295 affaires au contentieux de la suspension et de l'annulation et de 297 requêtes au total. Cette différence est encore supérieure à 2016-2017.

Cette différence s'explique principalement par la circonstance que le développement des juridictions administratives à compétence spéciale s'observe seulement du côté de la Région flamande/Communauté flamande. L'on songe en particulier aux permis d'urbanisme, aux décisions sur la progression des études et à certaines décisions environnementales qui, au niveau du Conseil d'État, sont traités en cassation administrative du côté néerlandophone et en suspension et en annulation du côté francophone. Ceci est de nature à expliquer le plus grand nombre de recours francophones en suspension ou annulation, lesquels sont régulièrement assortis de demandes en référé, alors que la cassation administrative ne connaît pas de référés¹⁹.

Le nombre total de recours en cassation déclarés admissibles par le Conseil d'État en 2017-2018 et entrant à l'Auditorat est supérieur à celui de 2016-2017 (+22 ou +12%)²⁰, tant pour

¹⁹ Il n'est pas non plus possible d'introduire une demande d'indemnité réparatrice dans le cadre des recours en cassation, mais bien dans les recours en annulation introduits conformément à l'article 14, § 1^{er} et § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

²⁰ En fait, en 2017-2018, aucun recours en cassation non étrangers n'a été déclaré non admissible du côté néerlandophone, contre 1 du côté francophone. 130 recours en cassation étrangers ont été déclarés non admissibles du côté néerlandophone contre 104 du côté francophone. Voir également les chiffres mentionnés dans la partie I - Fonctionnement des chambres - section du Contentieux administratif, point B.2.3.2.

les recours en cassation au contentieux des étrangers que pour les recours en cassation non étrangers. Du côté francophone, on note une augmentation des recours en cassation étrangers et des recours en cassation non étrangers. Du côté néerlandophone, on enregistre une augmentation des recours en cassation non étrangers et une nouvelle diminution des recours en cassation étrangers.

La différence entre le nombre total de recours en cassation au contentieux des étrangers du côté francophone et celui du côté néerlandophone déclarés admissibles et entrés à l'Auditorat a de nouveau augmenté en 2017-2018, passant de 40 en 2016-2017, à 61, soit largement plus de la moitié.

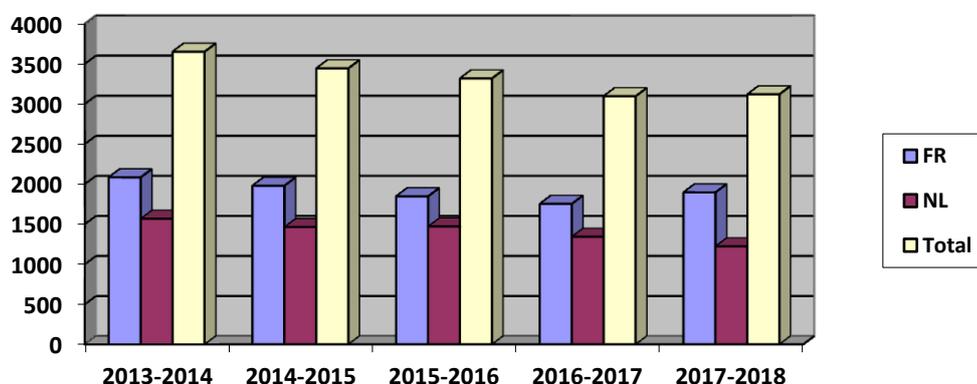
Du côté néerlandophone, le nombre de recours en cassation non étrangers dépasse largement (+38) le nombre de recours en cassation au contentieux des étrangers, comme en 2016-2017. Cette différence est évidemment à mettre en rapport avec l'existence des juridictions administratives flamandes. Du côté francophone, les cassations non étrangers ont certes augmenté mais demeurent réduites par rapport aux cassations étrangers (8,45%).

A.3. Rapports déposés

Sous le vocable « rapports déposés » sont compris les avis donnés en extrême urgence, les rapports en suspension et en annulation, les notifications visées aux articles 11/2 à 11/4 et 14bis du règlement général de procédure, les rapports complémentaires et les rapports en cassation²¹.

A.3.1. Le contentieux de la suspension et de l'annulation

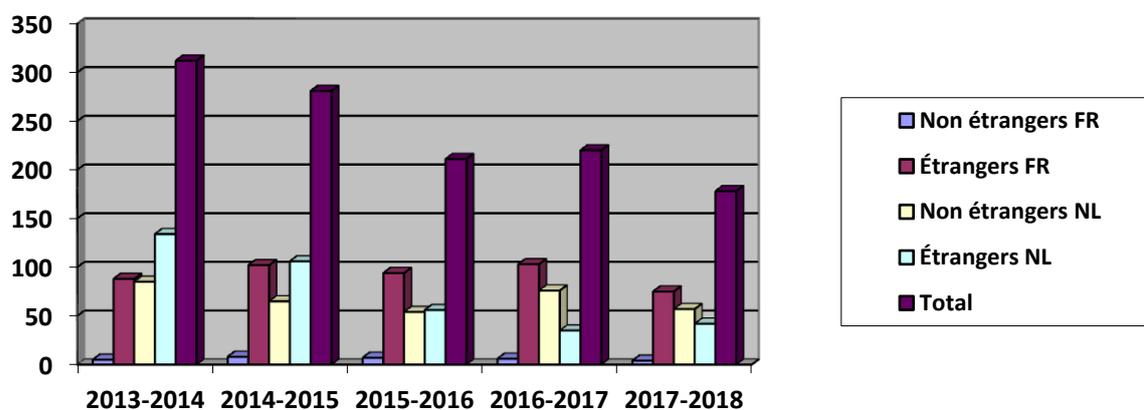
Année judiciaire	FR	NL	Total	Évolution
2013-2014	2084	1567	3651	-231
2014-2015	1979	1464	3443	-208
2015-2016	1847	1471	3318	-125
2016-2017	1753	1343	3096	-222
2017-2018	1896	1223	3119	+23



²¹ Ne sont pas comprises les notifications visées aux articles 14^{quater} et 14^{quinquies} du règlement général de procédure et à l'article 18 du règlement de la procédure en cassation.

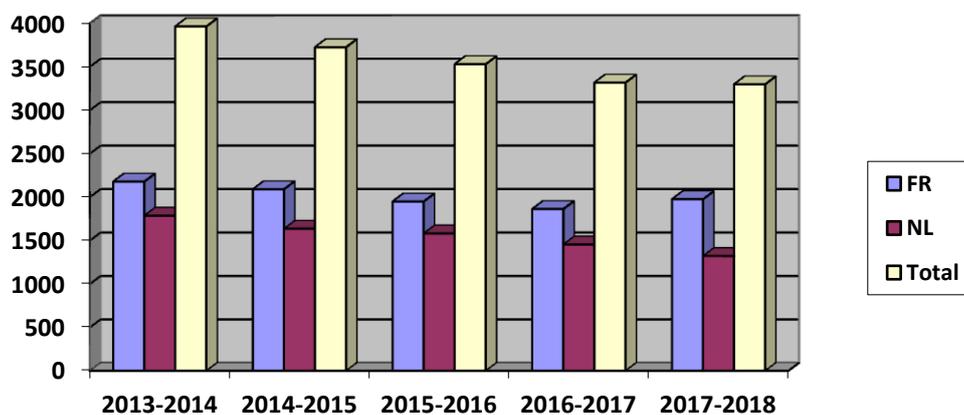
A.3.2. Le contentieux de la cassation

Année judiciaire	FR		NL		Total	Évolution
	Non étrangers	Étrangers	Non étrangers	Étrangers		
2013-2014	5	88	85	134	312	+4
2014-2015	8	102	65	106	281	-31
2015-2016	7	94	54	56	211	-70
2016-2017	6	103	76	35	220	+9
2017-2018	4	75	57	42	178	-42



A.3.3. Le contentieux de la suspension et de l'annulation et le contentieux de la cassation considérés ensemble

Année judiciaire	FR	NL	Total	Évolution
2013-2014	2177	1786	3963	-227
2014-2015	2089	1635	3724	-239
2015-2016	1948	1581	3529	-195
2016-2017	1862	1454	3316	-213
2017-2018	1975	1322	3297	-19



A.3.4. Commentaires

Le nombre total de rapports déposé a continué à diminuer en 2017-2018, mais de seulement 19 ou -0,5%, soit nettement moins qu'en 2016-2017. Du côté néerlandophone, la baisse de 132 unités, ou -9%, est un peu plus importante qu'en 2016-2017 (diminution de 127 unités ou -8%). Comme ce fut également le cas au cours des années précédentes, le nombre de rapports déposés du côté francophone demeure bien plus élevé. Alors qu'au cours des années judiciaires précédentes, cette différence variait entre 367 et 454, elle s'est élevée à 653 en 2017-2018. L'année 2017-2018 se caractérise cependant par le nombre élevé - 185 - de dossiers d'étudiants non admis à un cycle supérieur du côté francophone, ce qui explique en partie la différence plus marquée en 2017-2018.

Ainsi qu'il a déjà été observé dans les rapports d'activité précédents, il ne faut pas non plus sous-estimer la charge de travail supplémentaire résultant des réformes intervenues en 2014. Outre les demandes accessoires, « indemnités réparatrices » et « maintien des effets », qui requièrent une instruction supplémentaire, le nouveau référé comprenant la mise en balance des intérêts en présence dans ce cadre, la possibilité d'introduire, jusqu'au rapport au fond, une demande de suspension ou une demande de suspension d'extrême urgence, les débats engendrés par les indemnités de procédure et toutes les nouvelles demandes résultant de ces réformes ne sont pas dénués de conséquence sur la charge de travail et donc sur la durée de traitement des dossiers.

C'est ainsi qu'en 2017-2018, par exemple, les sections francophones et néerlandophones de l'Auditorat ont établi 41 rapports ou notifications (23 F et 18 N) sur une demande d'indemnité réparatrice et 27 rapports (18 F et 9 N) sur une demande de maintien des effets après l'annulation. Au total, cela représente 68 rapports complémentaires et donc instructions. Ce chiffre dépasse le volume de travail annuel moyen d'un auditeur. Cela donne à penser qu'après une « période de démarrage » hésitante, le nombre de demandes d'indemnité réparatrice augmente.

En ce qui concerne les sections néerlandophones, la diminution du nombre total de rapports en 2017-2018 (- 132), ainsi qu'il a déjà été observé, est légèrement supérieure à celle de 2016-2017 (- 127) et significativement supérieure à celle de 2015-2016 (-54), mais inférieure à celles de 2014-2015 (- 151) et de 2013-2014 (- 210 contre 1996 rapports en 2012-2013).

À cet égard, il convient de tenir compte de la réduction progressive faisant passer l'effectif des sections néerlandophones de 46 unités – soit le cadre légal comprenant l'auditeur général ou l'auditeur général adjoint, 7 premiers auditeurs chefs de section et 32 premiers auditeurs, auditeurs ou auditeurs adjoints visés à l'article 69, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, plus le « cadre de l'arriéré » de six premiers auditeurs, auditeurs ou auditeurs adjoints visés l'article 123, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État²² – au cadre légal (40) au 1^{er} août 2017. Par ailleurs, 12 auditeurs doivent être affectés par priorité à la section de législation (article 76, § 1^{er}, dernier alinéa, des lois coordonnées sur le Conseil d'État), sans compter l'incidence du système d'assistance mutuelle contentieux administratif-législation décrit au point D.3.1. des rapports d'activité 2015-2016 et 2016-2017²³.

²² Selon l'article 123, § 1^{er}, cité, le nombre fixé à l'article 69, 2°, est porté de 64 à 76, soit augmenté de six premiers auditeurs, auditeurs ou auditeurs adjoints par rôle linguistique, « [a]fin de pouvoir résorber ou prévenir le retard dans la section du contentieux administratif ou faire face à la charge de travail dans la section de législation ». Cette augmentation temporaire a cessé ses effets le 31 décembre 2015. Il en résulte que les auditeurs qui ont par la suite quitté l'auditorat, ne pouvaient pas être remplacés jusqu'au retour à la normale du cadre légal. En fait, cette réduction a été entamée dès le 1^{er} septembre 2014 - le nombre d'auditeurs ayant encore uniquement augmenté le 24 juin 2015, passant de 40 à 43. Voir plus loin également les points C.1., D.1.1. et D.3.1.

²³ Voir également à cet égard les points D.1.1 et D.3.1.

En 2017-2018, l'auditorat a en outre déjà travaillé quelques mois en-dessous du cadre légal en raison de la vacance de deux postes pour une durée totale de 5 mois (en fait, dans la section néerlandophone de législation). Soit -0,42 en ETP.

En 2017-2018, 12 auditeurs étaient encore affectés de manière permanente à la section de législation jusqu'au 1^{er} juin 2018, leur nombre passant à 11 à partir du 1^{er} juin 2018 pour finalement passer à 10 à partir du 1^{er} juillet 2018 consécutivement à l'admission à la retraite de deux premiers auditeurs chefs de section. En exécution du système précité d'assistance mutuelle contentieux administratif-législation, un de ces auditeurs a travaillé du 1^{er} novembre 2017 au 28 février 2018 dans une section du contentieux administratif, alors qu'à partir du 1^{er} septembre 2017, respectivement du 1^{er} novembre 2017, un auditeur du contentieux administratif et un second auditeur du contentieux administratif ont travaillé à la section de législation, et ce chaque fois jusqu'au 28 février 2018. À partir du 1^{er} avril 2018, un auditeur du contentieux administratif a été affecté temporairement à la section de législation. Ainsi, en 2017-2018, la section de législation a fonctionné dans les faits avec 13 auditeurs jusqu'au 1^{er} mars 2018 et du 1^{er} avril au 1^{er} juin 2018; en mars et juin 2018, la section de législation a travaillé avec 12 auditeurs et du 1^{er} juillet au 31 août 2018 avec 11 auditeurs. En compensation, notamment, 7 dossiers ont été confiés à des auditeurs du contentieux administratif au cours de ces mois d'été. Eu égard aux nombreuses demandes dont la section de législation a été saisie, également en 2017-2018, cette section a ainsi travaillé autant que faire se peut avec 12 et parfois 13 membres. Dès lors, malgré l'affectation de 27 auditeurs aux sections du contentieux administratif en 2017-2018, les sections néerlandophones du contentieux administratif n'ont en fait fonctionné majoritairement qu'avec 26 auditeurs (outre l'auditeur général) en 2017-2018²⁴.

À cela s'ajoutaient au cours de l'année judiciaire 2017-2018 un certain nombre d'absences pour raisons médicales, parfois de longue durée, principalement dans les sections du contentieux administratif. Au total, il en a résulté une diminution de 2,11 ETP pour l'ensemble des sections. Compte tenu uniquement des absences pour raisons médicales d'un mois au moins et d'une absence à mi-temps pour raisons médicales pendant plusieurs mois, il s'agissait au total de quasi -1,75 ETP dans les sections du contentieux administratif.

Bien qu'en 2017-2018, 27 auditeurs étaient affectés aux sections néerlandophones du contentieux administratif, celles-ci ont donc de fait travaillé avec 26 auditeurs (outre l'auditeur général) et en fait avec 24,25 ETP seulement.

Tout ceci explique notamment la diminution du nombre de rapports du côté néerlandophone, en 2017-2018 également, et la différence au regard du nombre de rapports du côté francophone. En effet, en 2017-2018, l'effectif du côté francophone comptait encore 43,5 unités en moyenne annuelle.

En se basant sur un effectif de 27 auditeurs affectés de manière permanente, 49 rapports ont été rédigés en moyenne par auditeur dans les sections néerlandophones du contentieux administratif en 2017-2018. En se fondant sur un effectif de 26 auditeurs, cela donne une moyenne de 51 rapports par auditeur (1322:26) en 2017-2018. Si l'on prend en outre en considération les absences de longue durée pour raisons médicales, précitées, de quasi -1,75 ETP, une moyenne calculée sur 24,5 auditeurs est plus proche de la réalité. Dans ce cas, on obtient une moyenne de presque 54 rapports par auditeur (1322:24,5).

²⁴ Avec 27 auditeurs en mars 2018 uniquement. Voir également le point C.1.2.

En se basant sur un effectif de 28 auditeurs affectés de manière permanente aux sections du contentieux administratif (l'auditeur général adjoint non inclus), 1454 rapports ont été déposés au total en 2016-2017²⁵, soit une moyenne de 52 rapports par auditeur. En appliquant le système d'assistance mutuelle contentieux administratif-législation précité, on ne comptait en fait que 27 auditeurs en 2016-2017. Dans ce cas, on obtient une moyenne de 54 rapports déposés par auditeur.

Pour ce qui concerne les sections francophones, l'augmentation du nombre des prestations est due essentiellement aux 185 recours déposés par les étudiants non admis à un cycle supérieur. Si cette pointe est neutralisée, on se situe au même niveau que l'année précédente mais sous la moyenne des années antérieures au cours desquelles les sections francophones avaient disposé d'une augmentation temporaire de cadre par rapport à l'effectif légal de 40 auditeurs, augmentation résorbée, à une unité près, au cours de la période 2017-2018, un ETP auditeur étant en outre également absent pour longue durée et non remplaçable. Au cours de cette période, un auditeur a été admis à la retraite et trois auditeurs ont été nommés conseillers d'État et non remplacés.

Par ailleurs, l'obligation légale d'affecter prioritairement 12 auditeurs à la section de législation (art. 76, § 1^{er}, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État) a conduit à désigner un ETP auditeur du contentieux pour remplacer, à partir du 1^{er} juin, un des trois auditeurs nommés conseillers d'État. Cela impacte négativement le nombre de rapports déposés au contentieux.

B. La section de législation

B.1. Évolution du nombre de demandes d'avis et de rapports rédigés

Remarque préliminaire : les chiffres relatifs au nombre de « demandes d'avis entrées » correspondent au nombre de demandes d'avis qui sont réellement entrées au secrétariat de l'Auditorat. Cela implique que ces chiffres peuvent être différents de ceux du greffe législation, qui tiennent compte de la date à laquelle les demandes d'avis sont entrées au greffe²⁶⁻²⁷⁻²⁸.

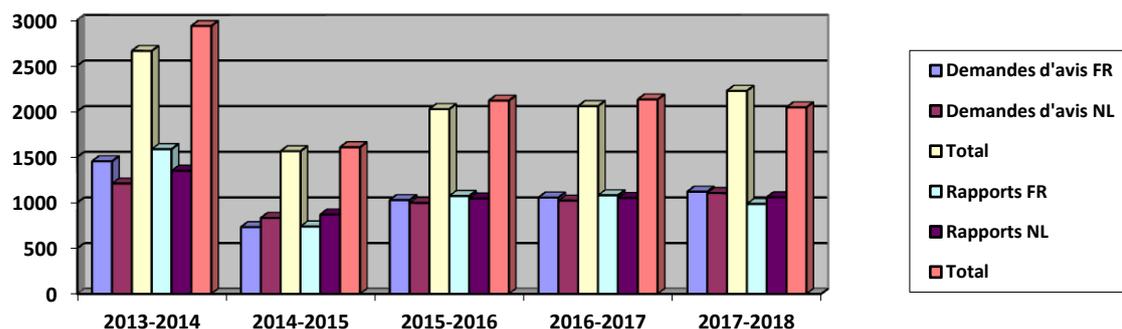
²⁵De nouveau sans les notifications visées aux articles 14^{quater} et 14^{quinquies} du règlement général de procédure et à l'article 18 du règlement de la procédure en cassation.

²⁶À cet égard, il faut également tenir compte du fait que les statistiques de l'Auditorat pour la section de législation concernent la période du 1^{er} septembre 2017 au 31 août 2018, et non du 15 septembre 2017 au 14 septembre 2018 comme c'est le cas dans les autres statistiques concernant la législation.

²⁷Les dossiers dits bilingues sont comptabilisés tant en F qu'en N. Il s'agit de dossiers qui sont fixés en tout ou en partie en assemblée générale ou en chambres réunies ou qui sont attribués à des chambres de rôle linguistique différent, et qui sont examinés à la fois par un auditeur francophone et par un auditeur néerlandophone.

²⁸Compte tenu de la procédure dite de « laisser passer » (voir plus loin le point B.2), ce nombre de demandes d'avis entrées diffère du nombre de demandes d'avis attribuées à un auditeur.

Année judiciaire	Demandes d'avis		Total	Rapports		Total
	F	N		F	N	
2013-2014	1452	1208	2660	1585	1348	2933
2014-2015	731	831	1562	738	868	1606
2015-2016	1027	996	2023	1072	1044	2116
2016-2017	1055	1021	2076	1079	1050	2129
2017-2018	1119	1104	2223	985	1057	2042



B.2. Commentaires

Par rapport à l'année judiciaire 2016-2017, le nombre de demandes d'avis a augmenté de 147 unités ou 6,6%. Cette augmentation est nettement moindre qu'en 2015-2016 (+ 461) - il s'agit toutefois d'une année judiciaire succédant au début d'une législature comptant un nombre nettement moins élevé de demandes d'avis - mais de nouveau plus élevée qu'en 2016-2017 (+ 53). Le nombre total de demandes d'avis demeure également largement inférieur au pic enregistré en 2013-2014. Il s'agissait toutefois de la fin d'une législature. Réserve faite des situations spécifiques observées au début et à la fin de la législature, il importe de relever que, ces dernières années, la barre des 2000 demandes d'avis est toujours dépassée, alors que jusqu'en 2011-2012, tel était rarement le cas (par ex. 1830 en 2011-2012 et 1595 en 2010-2011). L'année 2014-2015 est une exception, mais cela peut s'expliquer par la tenue d'élections fédérales et régionales simultanées et par les formations de gouvernement au cours de cette période.

On observe encore actuellement un relatif équilibre entre les demandes d'avis francophones (1119) et néerlandophones (1104). Ce phénomène apparaît également au niveau du nombre de rapports déposés (985 F et 1057 N).

Il convient également d'observer que le nombre de demandes d'avis traitées constitue une indication importante de la charge de travail des sections de législation, mais que, parallèlement, cette charge est également déterminée par le volume ou le contenu des textes soumis²⁹. Des demandes d'avis de principe ou des demandes volumineuses ont également été introduites en 2017-2018. Par exemple :

²⁹ Il va de soi que, pour les sections du contentieux administratif également, la charge de travail est déterminée non seulement par le nombre de requêtes introduites, mais aussi par leur contenu.

- l'avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière de droit civil (61.997/4 – 299 articles);
- l'avant-projet de 'bestuursdecreet' (63.130/3 - 492 articles);
- l'avant-projet de décret 'betreffende het jeugddelinquentierecht' (62.779/3 - 44 articles);
- l'avant-projet de loi instaurant la Brussels International Business Court (62.411/AG);
- l'avant-projet de loi relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale (62.368/1-2-3-4 - 277 articles);
- l'avant-projet de loi concernant l'instauration d'une allocation de mobilité (62.233/1-3 - 35 articles);
- l'avant-projet de décret 'tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid' (62.258/1 - 227 articles);
- l'avant-projet de loi relative au statut et au contrôle des établissements de paiement et des établissements de monnaie (62.383/2 – 259 articles);
- l'avant-projet de décret communal de la Communauté germanophone (62.534/4 – 207 articles);
- le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale (62.721/4 – 495 articles).

L'avant-projet de Code pénal - Livre 2 a également été introduit au cours de cette année judiciaire 2017-2018 (64.121/1 - 576 articles). Son examen s'est poursuivi en 2018-2019.

À cela s'ajoutent également les dossiers traités en chambres réunies (et en assemblée générale) de législation. Même si ce nombre de dossiers représente un faible pourcentage - mais de nouveau en forte hausse en 2017-2018³⁰ - du nombre total de demandes d'avis, ceux-ci sont souvent plus complexes, tant au niveau du contenu qu'au niveau organisationnel, et nécessitent en règle générale la collaboration de plusieurs auditeurs N/F.

On rappellera encore que la part des demandes d'avis à donner dans les trente jours représente la plus grande partie du total des demandes d'avis enregistrées, à savoir 91%, et celle des demandes d'avis à donner dans les cinq jours, 6%. Le solde est formé par les demandes d'avis à donner dans les 60 jours (2%) et celles qui ne sont assorties d'aucun délai (1%)³¹.

L'éternelle habitude qu'ont les autorités d'envoyer avant les vacances d'été de nombreuses demandes d'avis, dans l'espoir que ces derniers seront prêts à leur retour, s'est également soldée en 2017-2018 par un engorgement au cours des mois de juillet à septembre, période pendant laquelle l'Auditorat travaille à effectifs réduits.

Ainsi, 191 demandes d'avis ont été introduites en juin 2018, et 380 en juillet-août 2018, soit 571 en tout sur un total de 2223 en 2017-2018.

³⁰ Voir également le point D.3.1.

³¹ Voir les données dans la partie II - Fonctionnement des chambres - section de législation, au point A.3.; voir également les points D.1.1. et D.3.1.

En 2017-2018, le nombre de rapports de législation est inférieur à celui des affaires entrées. Cela s'explique par l'application de la procédure dite de « laisser passer », par laquelle il est décidé, en concertation avec les chambres, d'appliquer l'article 84, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État en ce qui concerne certaines demandes portant sur des projets d'arrêtés réglementaires et, dès lors, de ne pas donner d'avis ou de ne pas rédiger de rapport. En 2017-2018, 197 dossiers³² étaient concernés au total. En 2016-2017, seuls 65 dossiers étaient concernés.

Il ressort du point A.3.4. qu'en 2017-2018 la section néerlandophone de législation a fonctionné dans les faits avec 13 auditeurs jusqu'au 1^{er} mars 2018 et du 1^{er} avril au 1^{er} juin 2018, avec 12 auditeurs en mars et juin, et avec 11 auditeurs du 1^{er} juillet au 31 août 2018. Pour remédier à cette situation notamment, 7 dossiers ont été attribués au cours des mois d'été concernés à des auditeurs du contentieux administratif. Ainsi, on peut de fait se fonder sur un effectif moyen de 12,5 auditeurs et sur 84,5 rapports déposés en moyenne par auditeur. C'est plus qu'en 2016-2017, période pendant laquelle on a fonctionné, en appliquant le système précité d'assistance mutuelle contentieux administratif-législation, avec un effectif de 13 auditeurs pour 81 rapports déposés en moyenne par auditeur.

De cette manière, la section de législation néerlandophone a pu traiter au mieux le plus grand nombre possible de demandes d'avis, parfois en faisant usage, en concertation avec les Chambres de la procédure de laisser passer. Parallèlement, moins d'auditeurs pouvaient en conséquence être affectés dans les sections de contentieux (voir aussi A.3.4.).

Du côté des sections francophones de législation, l'effectif des auditeurs est resté constant, soit 12 auditeurs, comme fixé à l'article 76, § 1^{er}, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la nomination au cours de l'année 2017-2018 d'un auditeur en qualité de conseiller d'État étant compensée par la désignation temporaire à mi-temps de deux auditeurs d'une section de contentieux afin de combler le départ. Cela permet aux sections de législation de faire face aux demandes, en recourant à la procédure de laisser passer quand aucune autre solution n'est possible, tout en entraînant une augmentation de la durée de traitement des affaires au contentieux.

³² En outre, 10 demandes d'avis ont été retirées par le demandeur.

C. Organisation de l'Auditorat

C.1. Les auditeurs

C.1.1. Situation organique au 1^{er} septembre 2017

Les <u>sections francophones</u> : (44 auditeurs, outre l'auditeur général adjoint) - section I (législation) : 6 - section II (affaires générales) : 6 - section III (aménagement du territoire et environnement 1) : 7 - section IV (pouvoirs locaux et aménagement du territoire et environnement 2) : 6 - section V (fonction publique) : 6 - section VI (étrangers et divers) : 6 - section VII (législation) : 6 - auditeur général : 1	Les <u>sections néerlandophones</u> : (39 auditeurs, outre l'auditeur général [en fonction]) ³³ - section I (législation) : 12 - section II (enseignement et pouvoirs locaux) : 5 - section III (environnement <i>sensu lato</i>) : 5 - section IV (contentieux des statuts et contentieux des étrangers) : 4 - section V (aménagement du territoire, monuments et sites) : 5 - section VI (divers) : 8
Les 8,8 attachés administratifs francophones ETP affectés à l'Auditorat étaient répartis comme suit : - sections I et VII (législation) : 1 - section II (affaires générales) : 2 - section III (aménagement du territoire et environnement 1) : 0,8 - section IV (pouvoirs locaux et aménagement du territoire et environnement 2) : 2 - section V (fonction publique) : 1 - section VI (étrangers et divers) : 2	Les 4 - en fait 3,4 - attachés administratifs néerlandophones ETP de l'Auditorat étaient affectés comme suit : - section I (législation) : 1 - sections II - 1, III - 0, IV - 1, V - 1 et VI - 0 (contentieux administratif)

C.1.2. Évolution et situation réelle en ETP

Pour les sections néerlandophones

Le 1^{er} juin et le 1^{er} juillet 2018, un premier auditeur chef de section néerlandophone (législation) a chaque fois été admis à la retraite, ce qui s'est traduit par une réduction de 0,42 ETP. Ils n'ont pas pu être remplacés immédiatement. En outre, les sections néerlandophones de l'Auditorat comptaient un certain nombre d'absents de longue durée pour raisons médicales en 2017-2018. En tenant uniquement compte des absences pour raisons médicales d'un mois au moins et d'une absence à mi-temps pour raisons médicales pendant plusieurs mois, il s'agit de quasi -1,75 ETP dans les sections du contentieux administratif³⁴. Sur un effectif organique de 39 auditeurs dans le cadre néerlandophone, il ne s'agissait donc effectivement que de 36,83 ETP³⁵.

³³ Au 31 août 2017, le nombre de chefs de section, de premiers auditeurs, d'auditeurs et d'auditeurs adjoints s'élevait encore et toujours à 40; l'auditeur général adjoint a été admis à la retraite le 1^{er} août 2017 et le nouvel auditeur général a prêté serment le 11 septembre 2017.

³⁴ Voir également le point A.3.

³⁵ Et compte tenu de toutes les absences pour raisons médicales (-2,11 ETP) 36,47 ETP.

Le système d'assistance mutuelle contentieux administratif-législation précité³⁶, dans le cadre duquel 2 auditeurs du contentieux administratif et un auditeur de la législation ont travaillé pendant des périodes de six mois chacune, respectivement au sein de la section de législation et des sections du contentieux administratif, a également été appliqué pendant une partie de l'année judiciaire 2017-2018. À partir du 1^{er} avril 2018, il n'y avait plus qu'un seul auditeur du contentieux administratif affecté à titre surnuméraire à la section néerlandophone de législation et aucun auditeur de législation n'était affecté à une section du contentieux administratif :

- en exécution du système d'assistance mutuelle contentieux administratif-législation, la section V a fonctionné dans les faits avec 4 auditeurs du 1^{er} septembre 2017 au 28 février 2018;
- un auditeur de la section VI a travaillé à titre surnuméraire à la section de législation, en exécution de ce système, du 1^{er} novembre 2017 au 28 février 2018; un auditeur de la section de législation a travaillé pendant la même période à la section VI; dans la pratique, la section VI a donc fonctionné avec 8 auditeurs;
- un auditeur de la section II a été affecté à titre surnuméraire à la section de législation à partir du 1^{er} avril 2018, cette section a donc fonctionné à partir du 1^{er} avril 2018 avec *de facto* 4 auditeurs;
- sauf en mars 2018, les sections du contentieux administratif ont donc fonctionné en fait avec 26 auditeurs;
- la section de législation a donc toujours fonctionné de fait avec 13 auditeurs du 1^{er} septembre 2017 au 1^{er} mars 2018 et du 1^{er} avril au 1^{er} juin 2018.

Consécutivement à des admissions à la retraite, la section de législation a effectivement fonctionné en juin 2018 avec douze auditeurs et en juillet et août 2018 avec 11 auditeurs. Cela représente -0,42 ETP. Au cours de cette période, un certain nombre de dossiers de législation ont également été traités par des auditeurs du contentieux administratif.

Au 1^{er} décembre 2017, la matière du contentieux des étrangers a également été attribuée à la section IV au lieu de la section III. En même temps, un auditeur a été transféré à la section IV.

Il faut noter en outre l'incidence déjà mentionnée des absences pour raisons médicales, essentiellement dans les sections du contentieux administratif. En tenant uniquement compte des absences d'au moins un mois et d'une absence à mi-temps pour motifs de santé pendant plusieurs mois, il s'agissait au total de 20,5 mois, soit presque 1,75 ETP³⁷.

Pour un effectif théorique de 39 auditeurs, l'effectif disponible a été de 36,83 ETP.

Pour les sections francophones

L'évolution des capacités en effectif au cours de l'année 2017-2018 a été la suivante :

³⁶ Voir également le point A.3.4. et les points D.1.1. et D.3.1.

³⁷ Voir également le point A.3.4.

- ETP malade de longue durée et non-remplacement : 12 mois d'indisponibilité (cumul de deux situations);
- Mise à la retraite et non-remplacement : 6 mois d'indisponibilité;
- Nomination de conseillers d'État et non-remplacement : 12 mois (cumul).

Il s'en déduit que, sur un effectif théorique de 44 auditeurs, la capacité disponible a été de 41,5 ETP.

C.2. Les attachés administratifs

En 2016-2017, les sections néerlandophones de l'Auditorat ont encore été assistées par 5³⁸ attachés administratifs. Ils assurent notamment l'alimentation et la gestion des banques de données. L'un d'entre eux se trouvait pendant toute l'année judiciaire 2017-2018 sous le régime de « l'absence de longue durée pour raisons personnelles ». Un attaché administratif N a été muté en date du 1^{er} juin 2018 des chambres vers l'Auditorat. Un certain nombre de ces attachés travaillent à temps partiel. Ainsi, on a fonctionné en 2017-2018 pendant 9 mois avec 3,4 ETP et, à partir du 1^{er} juin 2018, avec 4,2 ETP.

Cela signifie que dans les faits, chaque section néerlandophone ne peut disposer d'un attaché administratif propre. La section de législation est ainsi assistée d'un attaché administratif (et de 4 experts en documentation; voir C.3., *infra*). Au contentieux administratif, les sections II et V ont également disposé d'un attaché en 2017-2018. C'était également le cas jusqu'au 19 janvier 2018 pour la section IV et, ensuite, pour la section VI. La section III dispose à nouveau d'un attaché administratif depuis le 1^{er} juin 2018. L'importation (prioritaire) des arrêts des sections III, IV et VI a été répartie entre les autres attachés durant les périodes au cours desquelles elles ne disposaient pas de leur propre attaché³⁹.

Les sections francophones de l'Auditorat sont passées au cours de l'année 2017-2018 de 8,8 ETP attachés juristes à 6,8 ETP attachés juristes à la fin de l'année sans qu'aucun remplacement ne soit possible. Cela signifie que la mission légale de tenue à jour des banques de données est effectuée par ces personnes qui ne peuvent plus, en raison de la diminution des effectifs, contribuer à la rédaction de projets de rapports au profit des auditeurs d'une manière aussi intense qu'au cours de la période précédente. Ainsi, au lieu de 93 projets de rapport établis au cours de l'année précédente, seuls 65 ont pu l'être dans la présente période.

C.3. Autres collaborateurs

Les sections francophones et néerlandophones de l'Auditorat sont assistées par d'autres collaborateurs du secrétariat, mais chacune l'est également par un documentaliste. Ils aident notamment à la gestion des banques de données. Les sections de législation francophone et néerlandophone sont également assistées, toutes les deux, par 4 experts en documentation. Ils assurent, sous la direction de l'auditeur qui examine la demande d'avis, la rédaction de la note de législation.

L'une de ces quatre fonctions d'expert en documentation a en réalité été exercée en 2017-2018 dans la section néerlandophone de législation par un secrétaire adjoint qui a cependant

³⁸ En 2014-2015, ils étaient encore 6.

³⁹ Voir également, concernant leur fonction et les effets de la sous-occupation, le point D.3.2.

commencé son stage d'expert en documentation à partir du 15 avril 2018. Une deuxième de ces quatre fonctions a été exercée par un rédacteur. Cela requiert bien entendu un plus grand accompagnement de la part des auditeurs et de l'attaché administratif affectés à la section de législation, et a donc une incidence sur leur charge de travail et leur productivité.

D. Rapport sur l'exécution des plans de gestion des auditeurs généraux

D.1. Résorption de l'arriéré et réduction des délais de traitement – interaction entre la section du contentieux administratif et la section de législation

D.1.1. Sections néerlandophones

Partant de la constatation que l'arriéré à la section du contentieux administratif était pratiquement résorbé, le plan de gestion 2012-2017 de l'auditeur général adjoint de l'époque a fait de la prévention d'un nouvel arriéré un de ses objectifs majeurs.

Afin d'éviter la formation d'un nouvel arriéré, ce plan a fixé comme objectif de réduire au maximum la durée de la procédure, à savoir le temps que nécessite le traitement d'une affaire. C'est dans cette perspective qu'il a été proposé de respecter, dans la mesure du possible, le délai de 6 mois prévu à l'article 24, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour la rédaction du rapport, même si cet article n'est pas encore entré en vigueur.

Eu égard à l'objectif précité, le délai de traitement a fait l'objet d'un suivi particulier. Dans cette optique, on a eu recours non plus à la seule moyenne arithmétique, mais également à un pourcentage cumulatif. Ce dernier mode de calcul permet de vérifier à intervalles mensuels le pourcentage de dossiers qui ont pu être clôturés dans ce délai.

En ce qui concerne spécifiquement la section de législation, ce plan de gestion indiquait qu'avec 12 auditeurs, elle dispose d'un effectif suffisant pour faire face à un flux normal de demandes d'avis, mais qu'il peut exceptionnellement arriver que cet effectif ne suffise pas et qu'il faudra par conséquent examiner comment procéder au mieux pour organiser un renforcement ponctuel de la section de législation. On a finalement opté pour le système d'assistance mutuelle précité entre la section du contentieux administratif et la section de législation.

Le plan de gestion 2017-2022 de l'actuel auditeur général a également pour objectif premier de veiller à ce que l'auditorat, d'une manière indépendante, mais en collaborant d'une manière constructive avec le Conseil au sens strict du mot puisse, en tant que corps, continuer, par la voie du double examen, à contribuer avec une célérité et une qualité suffisantes à apporter une solution définitive aux litiges entre les citoyens et les autorités à l'aide des rapports établis dans le cadre du contentieux administratif, et à prévenir les litiges et à élaborer une législation claire à l'aide des rapports élaborés en matière de législation.

Dans ce contexte, un premier sous-objectif consiste à maîtriser la charge de travail, à prévenir l'accroissement de l'arriéré et à améliorer le délai de traitement des affaires.

En 2016-2017, le délai de traitement moyen dans les sections néerlandophones du contentieux administratif était d'environ 6 mois pour le contentieux de la suspension et pour le contentieux au fond (en exceptant la cassation et les procédures en extrême urgence). Ce délai est comparable au délai de traitement moyen constaté en 2015-2016. Pour le calcul du délai

de traitement moyen (et du pourcentage cumulatif), le rapport d'activité 2015-2016 des sections néerlandophones de l'auditorat n'a cependant pas tenu compte des rapports de suspension, contrairement à ce qui a été le cas en 2016-2017. En 2017-2018, ce délai moyen de traitement a augmenté pour atteindre environ 7,5 mois.

Il ressort du pourcentage cumulatif, qu'en 2015-2016, le délai de six mois avait été respecté dans 63% des cas du contentieux au fond. Après neuf mois, un rapport avait été établi pour 78% des affaires et après 13 mois, pour 90%.

En 2016-2017, le délai de 6 mois avait été atteint dans 61,8% des cas du contentieux de suspension et au fond. Après neuf mois, un rapport avait été rédigé pour 70,42% de ces affaires. Après 17 mois, ce pourcentage s'élevait à 90%.

En 2017-2018, le délai de six mois n'était encore respecté que dans 59,60% de ces cas du contentieux de suspension et au fond. Après 9 mois, un rapport avait été établi pour 62,42% de ces affaires. Un pourcentage de 90% est maintenant atteint après 21 mois.

Il faut ainsi constater que le nombre d'affaires du contentieux de suspension et au fond (sans cassation et procédures d'extrême urgence) qui avaient été examinées dans les six mois par les sections néerlandophones de l'auditorat a à nouveau diminué par rapport à l'année précédente. On atteint maintenant le pourcentage de 90% 4 mois plus tard qu'en 2016-2017, et même 8 mois plus tard qu'en 2015-2016⁴⁰.

Si on tient également compte des recours en cassation, en 2017-2018, 60,66% des recours ont été traités après 6 mois. En 2016-2017, ce pourcentage s'élevait encore à 64,11% et en 2015-2016, à 66,41%. Après 9 mois, en 2017-2018, 65,49% des recours étaient alors traités. En 2016-2017, ce pourcentage s'élevait encore à 72,74% et en 2015-2016, à 80,56%. En 2017-2018, le pourcentage de 90% avait été atteint après 20 mois. En 2016-2017, le pourcentage de 90% était atteint après 17 mois et en 2015-2016, après 13 mois.

En 2017-2018, 95,83% des recours en cassation étaient tranchés dans les 6 mois. C'est mieux qu'en 2016-2017. Ce pourcentage s'élevait alors à 91,82%. En 2015-2016, 97,27% des recours en cassation étaient cependant déjà traités dans les 6 mois et 90% après 4 mois. En 2016-2017, seuls 80% des recours en cassation étaient traités dans les 4 mois. En 2017-2018, ce pourcentage s'élevait à 81,25%.

Tout cela est bien entendu préoccupant.

Il faut en outre également considérer que, dans le même temps, un grand nombre de procédures d'extrême urgence - au total 234 - avaient également été traitées dans un délai très bref, parmi lesquelles 122 concernant des marchés publics.

Enfin, on peut également observer, qu'au 1^{er} septembre 2016, 58 affaires introduites avant le 1^{er} septembre 2014 (sans mesures d'instruction) étaient encore pendantes devant les sections néerlandophones de l'auditorat. Au 1^{er} septembre 2017, il y en avait encore 21 et au 1^{er} septembre 2018, plus que 7. Le 1^{er} septembre 2018, il y avait encore 191 affaires pendantes introduites avant le 1^{er} septembre 2016.

⁴⁰ Comme il a déjà été observé, en 2015-2016, il n'avait toutefois pas été tenu compte des rapports de suspension.

Durant l'année judiciaire 2018-2019 en cours, un plan de rattrapage avait déjà été élaboré pour, dans une première phase, rédiger par priorité un rapport en ce qui concerne toutes ces affaires pour le 31 octobre 2019 sans qu'il soit, bien entendu, porté préjudice au traitement des autres dossiers récents et des dossiers nécessitant des mesures d'instruction.

Le 1^{er} septembre 2018, il y avait encore 13 mesures d'instruction pendantes dans des affaires introduites avant le 1^{er} septembre 2014. Le 1^{er} septembre 2017, il y en avait 14 et le 1^{er} septembre 2016, encore 28. Le 1^{er} septembre 2018, il restait encore pas loin de 30 mesures d'instruction pendantes dans des affaires introduites avant le 1^{er} septembre 2016. Ces affaires font également partie de la première phase du plan de rattrapage.

Dans plusieurs de ces anciens dossiers, il faut attendre les décisions d'autres juridictions.

En vertu de l'article 20, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les recours en cassation doivent être traités dans un délai de six mois. Puisqu'il faut à la fois que l'auditeur ait rédigé un rapport et que le Conseil ait rendu un arrêt dans ce délai, cela implique qu'une priorité leur soit réservée. D'une manière générale, les sections néerlandophones de l'auditorat réussissent à rédiger un rapport dans ces affaires dans les trois mois. En 2017-2018, le délai de trois mois a été respecté pour 68% des affaires. Ceci signifie que le rapport a été rédigé dans les trois mois pour 69 des 102 recours en cassation. En 2016-2017, c'était encore le cas pour 75% des recours et en 2015-2016, pour encore 86%. Par comparaison avec 2016-2017, il y a cependant une légère amélioration du nombre de rapports-cassation dans les 4 mois (81,25 au lieu de 80%) en 2017-2018.

Au 31 août 2018, chaque auditeur du contentieux administratif a, en moyenne, une réserve de travail de 53 affaires (calculées sur 27 auditeurs), ce qui représente une augmentation de 12,8% par rapport à l'année 2016-2017 (47 affaires) (également calculées sur 27 auditeurs). En 2015-2016, la réserve de travail par auditeur, calculée sur 28 auditeurs, n'était encore que de 43 affaires.

Tout comme l'augmentation du nombre d'affaires pendantes et celle de la durée de la procédure, cet élément est une source de préoccupation. Dans le même temps, en 2017-2018, le nombre d'affaires introduites a en effet diminué. La diminution du nombre d'auditeurs ne permet donc en effet plus de faire baisser le nombre d'affaires pendantes, ni de le stabiliser, même lorsque le nombre d'affaires entrantes diminue simultanément.

Il faut en outre considérer que, s'il est vrai que le nombre d'affaires entrantes diminue, d'une manière générale, leur complexité paraît s'accroître. Les pièces de procédure deviennent également plus volumineuses.

Il est vrai que, du côté néerlandophone, la compétence relative à certaines décisions administratives, par exemple les permis d'urbanisme de la Région flamande, a été attribuée à une juridiction administrative particulière, ce qui contribue à diminuer le nombre des nouvelles affaires, mais le Conseil d'État conserve sa compétence de juge de cassation et ces affaires, qui sont en principe traitées par priorité, requièrent un investissement particulier. La complexité du contentieux des plans d'exécution spatiale ne peut pas non plus être sous-estimée.

En outre, la durée de la procédure relative aux affaires au fond est également influencée par le nombre de référés : au total 200 demandes introduites en 2017-2018. Il s'impose d'examiner si ce contentieux ne requiert pas d'être rationalisé.

On a déjà souligné l'incidence de nouvelles compétences, telles l'indemnité réparatrice et les demandes de maintien des effets.

Il faut également insister sur le fait que les auditeurs doivent examiner ces affaires par priorité, que les dossiers doivent souvent encore être complétés et tout ceci, avec une possibilité très réduite d'encre pouvoir recourir à la collaboration d'attachés administratifs⁴¹, ce qui a fatalement une incidence sur la durée de traitement au sein de l'auditorat.

En 2017-2018, dans 67 affaires (néerlandophones) ayant fait l'objet d'un rapport au fond prévu par l'article 12 du règlement général de procédure, il n'y a pas eu de demande de poursuite de la procédure. Du côté francophone, il s'agissait de 84 affaires. Cela donne un total de 151 affaires (N + F) que l'auditorat (N + F) a intégralement examiné au fond et que les chambres peuvent en règle générale trancher par un arrêt de procédure. Par ailleurs, il faut encore mentionner les cas dans lesquels après ce « rapport article 12 », la partie requérante se désiste ou la partie adverse retire la décision attaquée. C'est ainsi qu'en 2017-2018, selon les données du greffe, sur un total de 955 arrêts définitifs prononcés (N + F), précédés d'un « rapport article 12 », dans 46 cas l'acte attaqué a été retiré, et dans 41 cas, il y a eu un désistement explicite du recours en annulation. Ces circonstances ont bien entendu également une influence sur la durée de traitement par l'auditorat lorsqu'elle est comparée avec celle des chambres.

Enfin, il faut fois encore faire état, pour les sections du contentieux administratif, d'un certain nombre d'absences de longue durée pour raisons médicales, et du système d'assistance mutuelle contentieux administratif-législation (voir également ci-après)⁴².

En 2017-2018, pour le contentieux administratif, on s'est employé à numériser les statistiques internes, ce qui améliore le suivi des affaires et certains outils électroniques ont été développés, telle la signature électronique des rapports pour laquelle un projet-pilote est en cours. Actuellement, un système de désignation électronique de l'auditeur est également en cours de développement. Tout cela doit contribuer à optimiser la gestion de l'Auditorat ainsi que le traitement des affaires et le délai de traitement.

À cela s'ajoutent les nombreuses demandes et la nécessité de renforcer la section de législation - 1014 demandes d'avis attribuées en 2017-2018, dont 952 demandes dans les 30 jours, 46 dans les 5 jours, 12 dans les 60 jours, 2 sans délai et deux applications de l'article 85bis, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Conformément à l'article 76, § 1^{er}, dernier alinéa, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 12 auditeurs doivent être affectés par priorité à la section de législation, mais cette exigence ne suffit pas toujours pour, dans toutes les affaires, identifier tous les problèmes juridiques et légistiques et les examiner dans leur intégralité dans les brefs délais impartis. Il en est d'autant plus ainsi lorsqu'il s'agit de demandes d'avis de principe ou de grande ampleur. C'est pourquoi, en 2017-2018, par application du système déjà mentionné de l'assistance mutuelle contentieux administratif-législation (périodes de 6 mois - 1 auditeur de la section de législation détaché dans une section du contentieux administratif et deux auditeurs du contentieux administratif détachés à la section législation), la section de législation a, dans les faits, fonctionné en grande partie avec 13 auditeurs⁴³. Il est vrai que toutes les demandes d'avis introduites n'ont plus fait l'objet d'un rapport et d'un avis.⁴⁴

⁴¹ Voir points C.2., D.2. et D.3.2.

⁴² Voir également les points A.3.4. ci-dessus et D.3.1. ci-après.

⁴³ Voir à ce sujet les points B.2. ci-dessus et D.3.1. ci-après.

⁴⁴ Voir à ce sujet le point B.2. ci-dessus.

Le besoin de renforcer la section de législation est structurel mais il n'est pas toujours aussi criant tout au long de l'année. Il va de soi que, dans le cadre actuel, l'augmentation du nombre d'auditeurs au bénéfice de la section de législation ne peut se faire qu'au détriment du nombre d'auditeurs affectés à la section du contentieux administratif. Dans le même temps, il est évident que la présence de 27 auditeurs, et dans les faits, en grande partie 26, affectés à la section du contentieux administratif, nombre qui en 2017-2018, compte tenu d'un certain nombre d'absences était en fait encore, mais théoriquement, disponible pour la section du contentieux administratif, est insuffisante pour éviter que le délai de traitement continue à augmenter⁴⁵.

Dans le courant de l'année judiciaire 2017-2018 déjà, eu égard notamment à l'incidence importante de ce système sur les sections du contentieux administratif, on a progressivement abandonné l'assistance mutuelle contentieux administratif-législation pour développer un système alternatif en tenant compte des mesures décrites dans le plan de gestion 2017-2022 lequel système, d'une part, permet aux sections du contentieux d'administration d'assister ponctuellement la section de législation mais, d'autre part, limite son incidence pour les sections du contentieux administratif.

Pour la section de législation également, on a envisagé de poursuivre la numérisation des statistiques et la désignation électronique. Des projets-pilotes sont en cours mais l'assistance du service informatique est requise pour en poursuivre la mise œuvre.

Dans ce cadre, et en vue de diminuer le délai de traitement, on a aussi étudié la mise en œuvre d'instructions permettant de mieux régler la participation à l'examen de l'affaire dans les sections législation-contentieux administratif, et la rédaction des rapports dans les sections législation et contentieux administratif et de gagner du temps en abandonnant certains éléments, par exemple pour les résumés des pièces de procédure dans le contentieux administratif.

Tout cela explique, qu'en 2017-2018, il était également fondamental pour toutes les sections de compléter le cadre légal. Ainsi, lors de l'annonce du départ anticipé de deux auditeurs-chefs de section, en 2017-2018 un examen a été organisé aussi rapidement que possible afin de pourvoir dans les meilleurs délais aux places vacantes à l'auditorat après la désignation de deux nouveaux chefs de section. Cela n'a cependant pu se faire que le 20 septembre 2018 et le 15 mars 2019.

Dans ce cadre, un deuxième et un troisième sous-objectif consistent toujours à garantir une protection juridique de qualité grâce à un auditorat indépendant chargé de procéder à un premier examen.

Pour atteindre cet objectif, on s'est efforcé en 2017-2018 de tenir à jour les banques de données. Dès lors que, comme il a déjà été observé⁴⁶, toutes les sections ne disposent pas de leur propre attaché, ces sections fonctionnent avec un système temporaire d'enregistrement prioritaire de certains arrêts ou points de droit souvent soulignés par les auditeurs (et donc constituant une charge de travail supplémentaire) par des attachés d'autres sections.

En dépit de la charge de travail, l'auditorat a continué à organiser quelques déjeuners de travail et à réaliser et diffuser la lettre d'information mensuelle⁴⁷.

⁴⁵ Voir à ce sujet les points A.3.4. ci-dessus et D.3.1. ci-après.

⁴⁶ Voir les points C.2. et ci-après D.3.2.

⁴⁷ Voir également le point D.5.

Dans la mesure du possible, des arrêts ou de la législation présentant un intérêt particulier sont communiqués distinctement, de même que des informations au sujet de décisions importantes émanant, par exemple, de la Cour de Justice de l'Union européenne, la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour constitutionnelle et la Cour de cassation.

Pour notamment donner suite à la demande des chefs de corps de l'auditorat, le greffier en chef a élaboré une liste consultable par voie électronique, qui comporte un relevé des questions préjudicielles pendantes devant la Cour de Justice de l'Union européenne, la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour constitutionnelle ainsi qu'une liste des conflits d'attribution pendant devant la Cour de cassation.

En outre, au sein des sections, et entre les sections néerlandophones et francophones, on a encouragé la concertation au sujet de la jurisprudence et de la législation dans les matières qui relèvent de leurs attributions, ou au sujet de questions générales. Certaines questions de droit générales sont également examinées lors de la concertation avec les chefs de section.

À la demande des chefs de corps de l'auditorat, les auditeurs reçoivent maintenant également les procès-verbaux de la concertation entre les présidents de chambre dans la mesure où ils concernent des points pertinents pour l'auditorat.

Les auditeurs conservent aussi la possibilité de participer à des journées d'étude et colloques. Eu égard à la charge de travail, on essaie cependant de limiter le nombre d'auditeurs qui participent à une journée d'étude ou à un colloque déterminé. Les informations peuvent ensuite être diffusées dans le cadre d'un déjeuner de travail ou d'une concertation au sein d'une section.

L'un des objectifs pour les années judiciaires à venir reste l'optimisation des flux documentaires au sein de l'auditorat (et plus largement, au sein de l'ensemble du Conseil d'État).

D.1.2. Sections francophones

Le 29 février 2012, l'on recensait encore 1795 affaires en cours à l'auditorat. Ce chiffre s'élevait à 3044 unités, ancien contentieux des étrangers non compris, au 1^{er} juin 2006, c'est-à-dire avant que n'entre en vigueur la réforme du 15 septembre 2006. Au 1^{er} septembre 2015, le nombre d'affaires pendantes était ramené à 1414. L'amélioration ainsi constatée est, pour une large part, due à l'augmentation temporaire du nombre d'auditeurs, à concurrence de 6 membres par rôle linguistique, décidée à l'occasion de la réforme de 2006. Il est à relever qu'entre 2007 et 2012, le Conseil d'État s'est également employé à apurer le colossal arriéré accumulé au contentieux « étrangers », ancienne procédure. Au 1^{er} septembre 2016, le nombre d'affaires pendantes est toutefois remonté à 1525 unités. Au 1^{er} septembre 2017, ce nombre avait légèrement augmenté pour atteindre 1542 affaires ou + 17. Comme cela a déjà été dit⁴⁸, cette situation fort préoccupante est à imputer à la diminution des moyens encore disponibles pour le traitement du contentieux.

Au 1^{er} septembre 2018, ce nombre avait augmenté et se situait à 1696 affaires pendantes.

Ces affaires pendantes comprennent les 98 dossiers des communautés flamande et française, relatifs aux fréquences radio qui viennent seulement de trouver en mai 2019 une issue à la

⁴⁸ Voir également point A.3.3.

suite de la conclusion d'un accord de coopération et au vote des lois et décrets d'assentiment. Durant la période 2017-2018, ces dossiers ont artificiellement augmenté le nombre d'affaires pendantes, les communautés ayant indiqué qu'elles souhaitent que ces affaires ne soient pas examinées aussi longtemps que durait l'élaboration de l'accord de coopération. Le nombre exact d'affaires pendantes est donc proche de 1600 affaires.

Le plan de gestion de l'actuel auditeur général adjoint prévoit quatre axes d'effort principal au contentieux et trois axes pour la législation.

Pour ce qui concerne les sections du contentieux, pour ce qui concerne le **premier axe** ayant pour objectif le maintien à niveau des effectifs et de leur capacité, la période 2017-2018 a été marquée par le départ de quatre auditeurs, trois vers le Conseil et un à la retraite. En raison de l'absence de reconduction de l'extension de cadre et des contraintes budgétaires pesant sur le Conseil d'État, ces quatre collègues n'ont pas été remplacés en telle sorte qu'il n'a pas été possible de maintenir à 32 le nombre d'auditeurs affectés au contentieux. Ce nombre a diminué pour atteindre 28 en raison du remplacement légalement imposé de l'emploi devenu vacant en section de législation tandis que le nombre de 27 correspondant plus à la réalité en raison de l'absence pour longue durée d'1 ETP auditeur.

La rationalisation des audiences a été examinée au cours de l'année 2017-2018 et devrait déboucher sur une mise en place concrète en 2019.

L'unification des procédures de référé a été également examinée et un consensus semble se dégager pour conduire à une proposition concrète au prochain gouvernement fédéral.

L'augmentation de la capacité de travail, **deuxième axe** d'effort, a conduit à l'étude et ensuite à la réalisation d'un module de signature et d'expédition électroniques des rapports ainsi que de leur reproduction. Un module particulier de désignation électronique est en voie de développement dans une application plus générale (ProAdmin+A). L'examen de la plus-value du travail de l'auditeur dans des procédures extrêmement formelles et la création d'un groupe de travail "simplification" sont liés à une réforme plus globale de la législation applicable au Conseil d'État. En raison de la diminution de leurs effectifs, il n'a pas été possible d'impliquer davantage les attachés-juristes. La participation aux commissions internes du Conseil d'État a été revue par l'instauration de remplaçants pour les titulaires premiers des fonctions en vue d'alléger leur charge. Le cheminement des dossiers en extrême urgence a également été standardisé au sein de l'Auditorat.

Le **troisième axe** consistant en la détermination et au traitement des priorités particulières fait partie du développement du mode particulier de désignation cité ci-dessus et responsabilisera davantage les premiers auditeurs chefs de section.

Le monitoring des affaires prioritaires est assuré trois fois par an au cours des entretiens de fonctionnement avec les premiers auditeurs chefs de section et des rencontres entre les sections et le chef de corps.

Pour ce qui concerne le transfert des dossiers afin de réduire la durée de traitement ou la mise en place de synergies, il n'a pas été possible d'y procéder en raison de la diminution des effectifs et de l'affectation d'un ETP à la section VII de législation, ce qui a réduit la capacité de la section VI pouvant accueillir ce transfert, ni d'impliquer davantage les attachés-juristes dans le traitement de ces dossiers puisque leur effectif a également diminué.

Le **quatrième axe** (engagement des capacités des sections de législation au profit de celles du contentieux) n'a pas pu être mis en œuvre en raison de la charge de travail ayant pesé sur ces sections.

De manière globale, la situation des sections francophones n'en demeure pas moins toujours plus défavorable que celle des sections néerlandophones : la différence entre les unes et les autres était en effet de 273 affaires pendantes au 1^{er} septembre 2018, nombre par ailleurs stable par rapport à l'année précédente. Le fait qu'au cours de ces six dernières années, les sections francophones ont enregistré un plus grand nombre de requêtes permet d'expliquer cet état des choses.

L'arriéré structurel des sections du contentieux se situe à 1700 prestations à effectuer, un équilibre à l'unité près étant assuré entre les entrées et les sorties, soit environ 1975 prestations, ce qui signifie que 275 prestations sont absorbées annuellement.

La durée du traitement des recours en annulation à l'Auditorat est également un sujet de préoccupation : dans l'état actuel des capacités au sein des sections de contentieux de l'Auditorat, un délai de six mois pour le dépôt d'un rapport dans une affaire au fond n'est tenu que dans 59% des cas. La durée moyenne de dépôt d'un rapport au fond est, au cours de l'année 2017-2018, de 264 jours, soit environ 9 mois.

En ce qui concerne le délai de traitement des dossiers et sur la base d'un pourcentage cumulatif similaire au modèle utilisé pour les sections néerlandophones, il apparaît que, pour l'établissement d'un rapport destiné à clore une affaire, un délai de 7 mois et demi est nécessaire, dans 80% des cas, entre le moment où le dossier est envoyé pour rapport à l'auditorat et celui où le rapport est effectivement déposé.

Ce délai, qui tend à s'approcher de celui de 6 mois figurant à l'article 24, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ne semble pas pouvoir être diminué encore en raison, d'une part, de l'augmentation quasi récurrente du flux entrant et, d'autre part, de la diminution des effectifs des sections du contentieux administratif, un ETP auditeur ayant en outre été affecté aux sections de législation, ce qui augmente inévitablement la durée de traitement.

On ajoutera que le pourcentage des référés en toutes matières augmente également (+4%), même en excluant le pic des recours des étudiants non admis au cycle supérieur. Le référé mobilise une grande partie du temps disponible et devrait être rationalisé afin de permettre une concentration véritable sur les affaires au fond. Les demandes d'indemnité réparatrice et de « maintien des effets » retardent également le traitement des dossiers au fond.

À la différence de ce qui se passe en Région flamande, l'on n'assiste pas, dans la partie francophone du pays, à un développement des juridictions administratives à compétence spéciale : cette évolution différenciée entraîne, pour les matières concernées, un plus grand nombre de recours en cassation (avec filtre) du côté néerlandophone, alors que du côté francophone, c'est le nombre de recours en annulation (avec éventuellement des référés, une demande d'indemnité réparatrice ou une demande de maintien des effets) qui tendra davantage à demeurer plus élevé.

La charge de travail enregistrée en législation pour l'année 2017-2018 n'a plus permis, à certains collègues affectés en législation de venir prêter mainforte significative au contentieux puisque seulement 4 rapports au contentieux ont été déposés, outre les 14 rapports

« contentieux » rédigés par le collègue germanophone affecté en législation. À l'inverse, deux auditeurs du contentieux ont été affectés à mi-temps aux sections de législation.

Relevons enfin qu'au 1^{er} septembre 2018, la charge de travail par auditeur affecté au contentieux s'élevait à 70 dossiers par personne, contre 48 un an plus tôt. Il conviendra d'être attentif à l'évolution du nombre d'affaires pendantes. La circonstance qu'il a été mis fin à l'augmentation temporaire du nombre d'auditeurs visé à l'article 123, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État a inéluctablement eu pour effet, en raison des départs de collègues, de provoquer une augmentation de la charge de travail par unité et, partant, l'apparition d'un nouvel arriéré⁴⁹.

Pour ce qui concerne les sections de législation de l'Auditorat, **l'objectif 1** du maintien des effectifs a été atteint au moyen du remplacement d'un collègue devenu conseiller par deux collègues du contentieux engagés à 50% chacun au contentieux, ce qui a réduit la capacité des sections du contentieux à concurrence d'une unité tandis que **l'objectif 2** de l'assignation des tâches prioritaires a été atteint par la mise en œuvre de la procédure de laissez-passer lorsque les capacités disponibles pour les sections de législation ne permettaient plus de donner un avis sur chacune des demandes. Au total, 128 demandes d'avis n'ont pas fait l'objet d'une désignation (au cours de la période sous revue). Pour ce qui concerne **l'objectif 3** (augmentation des capacités en section de législation), l'étude approfondie des possibilités a commencé durant l'année sous revue.

D.1.3. Cassation

On peut remarquer qu'au niveau de l'auditorat, les recours en cassation au contentieux des étrangers sont toujours demeurés relativement peu importants depuis la réforme intervenue le 15 septembre 2006. Pris globalement, pour l'année 2017-2018, les recours en cassation administrative admissibles représentent 7,5% du total des recours en cassation et des recours en annulation, contre 7,1% en 2016-2017. Il y a cependant une augmentation des recours en cassation non-étrangers admissibles. Il est signalé que ces dossiers sont traités prioritairement.

Voir au sujet du délai de traitement, le point D.1.1., ci-dessus.

D.2. Gestion des banques de données – alimentation et amélioration des banques de données – moyens documentaires temporaires relatifs à l'application des nouvelles procédures et compétences

Les plans de gestion 2012-2017 des auditeurs généraux de l'époque, ainsi, qu'une nouvelle fois, les plans de gestion 2017-2022 des auditeurs généraux actuels insistent sur l'importance de la qualité des banques de données qui permettent au grand public d'avoir accès à la jurisprudence du Conseil d'État et mettent systématiquement les avis de celui-ci à la disposition des auditeurs et des conseillers d'État. La gestion de ces banques de données relève de la mission légale de l'auditorat, conformément à l'article 76, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Assurer la mise à jour des banques de données requiert une implication et une adaptation permanentes. L'entrée en vigueur des nouvelles procédures et compétences à la suite de la loi du 20 janvier 2014 implique également une adaptation de la structure des banques de données. Tel était par exemple également le cas lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi

⁴⁹ Voir *infra*, point D.3.1.

de 2016 sur les marchés publics (et des arrêtés d'exécution). Pour ce faire, l'auditorat est assisté par deux documentalistes et plusieurs attachés juristes. Ensemble, ils gèrent la structure et le contenu des banques de données.

Pour les banques de données « Audidoc » et « Jurisprudence », qui contient la jurisprudence du Conseil d'État, il faut en premier lieu analyser les arrêts et faire une proposition d'importation dans les banques de données. Il convient non seulement de sélectionner les passages intéressants des arrêts en tenant compte notamment de la jurisprudence existante, mais également d'associer ces passages aux mots-clés de la banque de données. Outre l'analyse et l'importation des passages sélectionnés, ces juristes sont également responsables de l'amélioration permanente de la structure de celles-ci et de l'adaptation à la nouvelle législation. Ces tâches requièrent donc non seulement une bonne connaissance de la jurisprudence, mais aussi une connaissance approfondie de la structure des mots-clés de la banque de données. Elles sont effectuées sous le contrôle des membres de l'auditorat.

Parce que l'accomplissement de ces missions documentaires demande également une connaissance de la jurisprudence dans le domaine concerné, il est nécessaire de disposer d'au moins un attaché administratif par section, lequel peut alors s'investir dans les matières qui y sont traitées.

Tout cela vaut également, en conséquence, pour « *Capita selecta* », une banque de données contenant la légisprudence.

Il va de soi qu'un nombre suffisant d'agents, de documentalistes et de juristes, affectés à ces missions, doit être garanti, à peine de mettre en péril la viabilité de nos banques de données⁵⁰. Ces moyens documentaires constituent du reste la base de Juridict, le site internet qui contient les arrêts à disposition du public.

Comme il a déjà été constaté au point C.2., le nombre d'attachés administratifs occupés à l'auditorat était à nouveau insuffisant du côté néerlandophone en 2017-2018 pour affecter à chaque section du contentieux administratif/de législation un attaché administratif propre. Du côté francophone, le non-remplacement des attachés-juristes qui ont quitté le Conseil d'État produit une diminution de l'appui donné aux auditeurs dans la rédaction de projets de rapports dans des affaires simples.

En ce qui concerne la documentation et la formation en général, voir également les points D.1.1., D.3.2. et D.5.

⁵⁰ Voir également le point D.3.2.

D.3. Incidence de la charge de travail sur les moyens disponibles

D.3.1. Le nombre d'auditeurs et leur affectation

L'extension de cadre temporaire visée à l'article 123 des lois coordonnées sur le Conseil d'État avait pour objectif de résorber ou de prévenir le retard dans la section du contentieux administratif et de faire face à la charge de travail dans la section de législation. Pour l'auditorat, il s'agissait au total de 12 emplois, soit six par rôle linguistique. Il est rappelé que du côté néerlandophone, ce « cadre de l'arriéré » est totalement éteint depuis le 1^{er} août 2017. Depuis cette date, du côté néerlandophone, l'auditorat n'est ainsi plus constitué que de l'auditeur général (adjoint) et de 39 chefs de section, premiers auditeurs, auditeurs et auditeurs adjoints. Il s'agit du cadre légal. En 2017-2018, l'auditorat a fonctionné pendant 3 mois avec une fonction du cadre légal non pourvue et pendant deux mois avec deux fonctions non pourvues de ce même cadre. Au 1^{er} septembre 2018, l'extension de cadre ne comptait plus qu'une seule unité côté francophone.

Soulignons une fois encore ici que, consécutivement à la Sixième réforme de l'État, plus particulièrement au transfert d'importantes compétences vers les régions et les communautés, la section de législation est exposée au risque d'être confrontée, aux cours des années à venir, à un nombre de demandes d'avis plus élevé que par le passé. Dans un nombre considérable de dossiers, les questions de compétence ont dû faire l'objet d'un examen plus approfondi, de nouveaux problèmes ont surgi et une nouvelle « légisprudence » a dû être développée. Il en a résulté davantage de travail pour les auditeurs en ce qui concerne leurs propres dossiers et une importante augmentation du nombre d'avis examinés en chambres réunies - 87 en 2013-2014, 62 en 2014-2015, 71 en 2015-2016 71, 52 en 2016-2017 et à nouveau 80 en 2017-2018. En outre, il y a eu 6 assemblées générales de législation en 2017-2018. Ces avis exigent une préparation plus approfondie et la collaboration de 2 auditeurs.

Le nombre de demandes d'avis est une chose, le contenu des textes soumis en est une autre. Ainsi, l'importance des textes soumis, calculée sur la base du nombre d'articles que les textes contiennent, semble augmenter de manière significative. Parallèlement, il y a toujours l'impact sans cesse croissant du droit international et européen, qui rend plus complexe l'examen des demandes d'avis⁵¹.

Force est par ailleurs de constater que les interventions législatives en vue de mieux étaler les pics de demandes (délai de 60 jours, prolongation du délai en été) ne semblent pas avoir un effet suffisant. Dans 2% des demandes d'avis seulement, l'avis a été demandé dans un délai de 60 jours⁵².

La tendance apparemment immuable des autorités à envoyer juste avant les périodes de congés de nombreuses demandes d'avis en espérant que le Conseil d'État les traitera pendant les vacances, tout en respectant le délai préfix, requiert un investissement particulièrement important de la part des membres de l'auditorat et accroît d'autant plus la charge de travail que, spécialement à cette époque de l'année, il n'est pas possible de travailler au maximum des capacités. Il va sans dire que cette situation emporte le risque d'un examen plus sommaire par la force des choses, lequel peut entraîner une perte de qualité des rapports. Un meilleur étalement dans le temps de l'introduction des demandes d'avis favoriserait la qualité des rapports et créerait ainsi une situation *win-win* pour les demandeurs d'avis et pour le Conseil

⁵¹ Évidemment, cela s'applique souvent également aux dossiers du contentieux administratif.

⁵² Voir les données dans la partie II - Fonctionnement des chambres - section de législation, au point A.3.; voir également le point B.2.

d'État. Il peut également contribuer à ce qu'en matière de projets d'arrêtés réglementaires, une prolongation du délai doive moins souvent être demandée, ce qui entraîne un travail administratif supplémentaire pour les demandeurs d'avis et le Conseil dans son ensemble. Ces pics observés dans le nombre de demandes d'avis, notamment, ont également pour effet que, parfois, le délai ne peut pas être respecté en ce qui concerne les projets législatifs et qu'en ce qui concerne les projets d'arrêtés réglementaires, les demandes d'avis ont parfois été rayées du rôle, conformément à l'article 84, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'article 76 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été modifié par la loi du 2 avril 2003, prévoit l'affectation prioritaire de 12 membres de l'auditorat par rôle linguistique à la section de législation. Eu égard à tout ce qui précède, vu le nombre à nouveau plus élevé des demandes d'avis enregistrées au cours de l'année 2017-2018 et sachant d'expérience que leur nombre ira toujours croissant à mesure que la fin de la législature se rapprochera, l'on se croit autorisé à affirmer que ce nombre est désormais insuffisant. Il en est d'autant plus ainsi que la raréfaction progressive des attachés administratifs qui s'occupent de l'indispensable alimentation de nos sources documentaires expose les membres de l'auditorat à devoir prendre également le relais dans ce domaine si l'on entend assurer la qualité de nos travaux et la rapidité avec laquelle ils doivent impérativement s'accomplir. Or, les besoins incompressibles de la section du contentieux administratif hypothèquent toute volonté de renforcement structurel de la section de législation.

Ainsi, par exemple, les conséquences de la perte de 6 auditeurs sur le fonctionnement des sections néerlandophones de l'auditorat sont également, comme ce fut déjà le cas auparavant, de nouveau évidentes en 2017-2018. Le maintien, autant que possible, de 12, voire de 13 auditeurs, dans la section de législation, nombre qui était également considéré comme nécessaire en 2017-2018, se fera au détriment du nombre d'auditeurs qui peuvent être affectés au contentieux administratif et par conséquent, au détriment du nombre d'affaires du contentieux administratif qui peuvent être traitées et de la durée de la procédure⁵³.

Le passé a démontré qu'il n'est nullement évident et qu'il s'avère même contre-productif de charger les membres de l'auditorat de, simultanément, participer aux travaux de la législation et d'instruire des dossiers au contentieux. En effet, le retard apporté au traitement des dossiers « contentieux », couplé avec le nombre croissant de demandes d'avis sollicités en urgence auprès de la section de législation, a amené les auditeurs généraux en place dans les années quatre-vingt à dédier, au sein de l'auditorat, des sections pour le contentieux, d'une part, et pour la législation, d'autre part. Cela explique que les membres de l'auditorat sont, depuis cette époque, affectés soit à la section de législation, soit à une section du contentieux administratif.

En outre, l'approche d'un dossier au contentieux administratif est fondamentalement différente de celle d'un dossier de législation. En effet, l'examen d'un dossier au contentieux administratif est tributaire, en règle générale, des moyens invoqués par les parties, alors que pour une demande d'avis de la section de législation, il incombe à l'auditeur de rechercher lui-même les problèmes posés par les textes, notamment en ce qui concerne la compétence de leur auteur et la conformité avec les normes supérieures, parmi lesquelles les normes toujours plus nombreuses de droit supranational. En outre, il doit également recourir à d'autres banques de données que celles utilisées pour le contentieux administratif.

⁵³ Voir également le point D.1.

Le passage d'une section du contentieux administratif vers la section législation, et *vice-versa*, nécessite donc une certaine période d'étude et d'adaptation avant de pouvoir obtenir un rendement normal.

Eu égard à un accroissement attendu des demandes d'avis adressées à la section de législation et aux très grandes fluctuations de celles-ci sur l'ensemble de l'année, d'une part, et au nombre plus réduit de membres de l'auditorat qui restent disponibles pour la section du contentieux administratif, d'autre part, la faculté de disposer de membres de l'auditorat susceptibles de venir prêter main-forte, qui en législation, qui au contentieux, mérite d'être envisagée.

Voilà pourquoi, les sections néerlandophones ont élaboré un système, entré en application le 1^{er} septembre 2016, qui devait permettre la formation d'auditeurs polyvalents, c'est-à-dire familiarisés tant avec la tâche d'un auditeur de la section du contentieux administratif qu'avec celle d'un auditeur de la section de législation. Concrètement, tous les six mois, deux auditeurs de la section du contentieux administratif devraient systématiquement passer à la section de législation et un auditeur de la section de législation devrait passer à la section du contentieux administratif. Dans le rapport d'activité 2015-2016, et également en 2016-2017, il avait déjà été observé qu'il était inévitable qu'à court terme, cette situation aurait une incidence sur la productivité et sur le résultat global des sections néerlandophones de l'auditorat, car trois membres devraient s'investir dans une nouvelle méthode de travail, mais que le procédé se révélerait rentable à long terme car un nombre sans cesse croissant d'auditeurs pourraient être intégrés de manière polyvalente.

Il est rappelé que le délai dans lequel la section du contentieux administratif traite les affaires est reparti à la hausse au cours de l'année judiciaire 2017-2018. Ainsi, il ne s'avère pas possible de contrer l'augmentation de la durée de traitement avec un effectif de 27 – dans les faits plutôt 26 – auditeurs affectés au contentieux administratif. D'autre part, les 12 – en 2017-2018 également, dans les faits en grande partie 13 (12-1 + 2) – auditeurs affectés à la législation sont presque submergés structurellement. En effet, le système d'assistance mutuelle contentieux administratif-législation appliqué en 2016-2017, et pour partie encore en 2017-2018, présente l'avantage de pouvoir former un plus grand nombre d'auditeurs polyvalents, de sorte que les auditeurs pourront être affectés avec davantage de flexibilité. D'autre part, ce système semble avoir un plus grand impact sur la productivité des sections du contentieux administratif que sur celle de la section de législation. Ce système a dès lors été revu dans le courant de cette année judiciaire 2017-2018, d'autant qu'il y a déjà un grand nombre d'auditeurs expérimentés dans les deux sections. Il faut cependant davantage de solutions structurelles.

Enfin, qu'il s'agisse de la législation ou du contentieux, et toutes sections francophones et néerlandophones de l'auditorat confondues, il pourrait par ailleurs s'avérer opportun d'examiner si le nombre actuel d'auditeurs suffit pour permettre aux membres du Conseil d'assumer à suffisance leur charge. Le cadre légal comporte, en théorie, 44 conseillers pour 80 auditeurs, soit un ratio de 1,8⁵⁴, soit un chiffre éloigné du ratio habituel de 2, en telle sorte qu'un rééquilibrage s'avère nécessaire.

⁵⁴ Voir également le point D.8.

D.3.2. Le personnel auxiliaire⁵⁵

Ainsi qu'il a déjà été observé, les attachés administratifs, de concert avec les documentalistes, sont chargés d'alimenter et de gérer les banques de données mises à disposition par le Conseil d'État.

Par ailleurs, les attachés administratifs peuvent également assister les membres de l'auditorat dans la rédaction des rapports.

Du côté néerlandophone, l'auditorat ne disposait généralement, au cours de l'année judiciaire 2017-2018 sous revue, que de 4 attachés administratifs effectivement disponibles, soit encore un de moins par rapport à 2016-2017. En réalité, il s'agissait de 3,4 ETP jusqu'au 1^{er} juin 2018 et, après la mutation d'un attaché provenant des chambres, à partir du 1^{er} juin 2018, à nouveau de 4,2 ETP. L'un de ces quatre (cinq, depuis le 1^{er} juin 2018) attachés, est affecté à la section de législation, où il s'occupe essentiellement de la banque de données interne « *Capita selecta* » et de l'assistance aux auditeurs affectés en législation et il intervient également dans la rédaction des notes documentaires à l'intention des auditeurs et des conseillers d'État de la législation en cas de surcharge de travail chez les experts en documentation. Les autres attachés assurent en principe l'alimentation et l'entretien de la banque de données du contentieux administratif et, si le temps le leur permet, ils peuvent prêter main-forte aux auditeurs de la section du contentieux administratif lors de la rédaction de leurs rapports.

La mise à disposition de la jurisprudence au moyen d'une banque de données étant une tâche de l'auditorat prévue par la loi, les attachés administratifs y sont affectés prioritairement. Le rapport d'activité de l'année 2014-2015 relevait déjà que les effectifs de l'époque permettaient à peine de maintenir la banque de données « Audidoc » à jour. Il a alors été indiqué que la priorité était accordée à l'alimentation de celle-ci, mais que cela imposait de mettre en veilleuse certaines autres tâches, telles que l'entretien de la banque de données et que, pour le même motif, l'assistance aux auditeurs était restée limitée à des recherches ponctuelles dans la plupart des cas. Depuis 2015-2016, le départ supplémentaire d'un attaché administratif n'a fait qu'aggraver cette situation. Ainsi, le rapport d'activité 2015-2016 a de nouveau indiqué que le nombre d'attachés administratifs est insuffisant pour assurer simultanément l'insertion des arrêts dans les banques de données et l'entretien de celles-ci, c'est-à-dire le travail permanent de surveillance de la qualité du contenu et l'indispensable mise à jour des données. Cette dernière tâche surtout ne peut plus être effectuée dans tous les domaines avec la fréquence et la minutie requises. À terme, la qualité de la banque de données risque de s'en trouver altérée. Cette situation ne s'est pas améliorée en 2016-2017, ni en 2017-2018, dès lors que jusqu'au 1^{er} juin 2018, on n'a pu disposer dans les faits que de 4 attachés (en réalité 3,4 ETP). Ce n'est qu'à partir du 1^{er} juin 2018 qu'on a pu disposer de 5 attachés (en réalité 4,2 ETP).

En 2017-2018, les 3 attachés administratifs (en réalité 2,6 ETP) et, à partir du 1^{er} juin 2018, les 4 attachés administratifs (en réalité 3,4 ETP) des sections du contentieux administratif ont enregistré 816 arrêts/ordonnances dans la banque de données Audidoc. En 2016-2017, il s'agissait encore de 944 arrêts/ordonnances et en 2015-2016, de 1191. Il y avait alors toutefois 5 attachés affectés à l'auditorat tout au long de l'année judiciaire, dont 4 pour les sections du contentieux administratif. Cette tâche correspond à 76,4% de leur temps de travail (365,5 jours sur un total de 478,5 jours), de sorte qu'il ne subsiste que 23,6%, soit un peu moins d'un

⁵⁵ Voir également les points C.2.-3. et D.3.2.

quart de leur temps pour prêter assistance aux auditeurs en ce qui concerne le traitement des dossiers.

La section de législation est assistée par un attaché administratif (en réalité 0,8 ETP) et quatre experts en documentation (niveau 2+ - voir cependant le point C.3. et ci-après en ce qui concerne la composition réelle), ce qui représente une nécessité absolue au vu de la forte sollicitation de la section de législation. Compte tenu du travail à temps partiel, il ne s'agit en réalité au total que de 4,6 ETP au 31 août 2018.

Deux experts en documentation ont quitté définitivement le Conseil d'État, respectivement le 1^{er} janvier et le 1^{er} avril 2018. Auparavant, ils étaient déjà en congé pour stage, respectivement depuis le 1^{er} janvier et le 1^{er} avril 2017. Un secrétaire adjoint, qui a certes réussi l'examen statutaire d'expert en documentation et a commencé son stage dans cette fonction en avril 2018, après le départ définitif d'un des deux experts en documentation précités, et un rédacteur assument depuis le travail d'un expert en documentation. Cela requiert bien entendu un plus grand accompagnement de la part de l'attaché administratif et des auditeurs, et a donc une incidence sur leur charge de travail et leur productivité. Compte tenu du nombre élevé de demandes d'avis et de la nécessité de pouvoir mettre en temps utile des notes de documentation à la disposition des auditeurs et conseillers d'État concernés, l'attaché administratif affecté à la section de législation doit consacrer une grande partie de son temps à la rédaction de ces notes. Cela représente 75,8 % de son temps de travail (125 jours sur un total de 165). Il ne lui reste dès lors que peu de temps pour s'occuper de la banque de données « *Capita selecta* » (40 jours ou 24,2%). Vu son importance pour le fonctionnement de la section de législation, en particulier lorsque des auditeurs de la section du contentieux administratif doivent prêter leur concours, une partie des enregistrements est actuellement effectuée par un commis-dactylographe, et ce sur la base d'une sélection opérée par les auditeurs de législation. Cela requiert un investissement supplémentaire de leur part, tandis qu'un contrôle doit être effectué par l'attaché administratif et les deux auditeurs qui veillent à l'uniformité.

Il faut dès lors constater que les attachés administratifs des sections du contentieux administratif consacrent une grande partie de leur temps à l'enregistrement d'arrêts et d'ordonnances dans la banque de données Auditorat, tandis que l'attaché administratif de la section de législation doit en réalité consacrer une grande partie de son temps à l'accompagnement de la rédaction ou à la rédaction de notes documentaires et qu'il ne lui reste dès lors que peu de temps pour s'occuper de la banque de données législation. Ensemble, ils consacrent 63% de leur temps (405,5 jours sur un total de 643,5 jours) à tenir à jour les banques de données. Des 238 jours (ou 37%) restant, 125 jours, soit 52,5%, sont consacrés à des notes de documentation, ce qui constitue en réalité le travail d'un expert en documentation (niveau 2+).

Comme le chef de corps des sections néerlandophones de l'auditorat l'avait déjà observé dans le rapport d'activité 2015-2016, et une nouvelle fois en 2016-2017, le nombre actuel d'attachés est encore et toujours insuffisant pour assurer simultanément l'enregistrement des arrêts dans les banques de données et l'entretien de celles-ci, c'est-à-dire le travail permanent de surveillance de la qualité du contenu et l'indispensable mise à jour des données, et prêter encore d'autres formes d'assistance aux auditeurs. Cet entretien, surtout, ne peut plus être effectué dans tous les domaines avec la fréquence et la minutie requises. À terme, si on ne peut pas trouver de solution à ce problème, la qualité de la banque de données s'en trouvera affectée. En outre, il y a peu de disponibilités, voire aucune, pour l'assistance aux auditeurs, ce qui influence le délai dans lequel les dossiers du contentieux administratif ou de législation

peuvent être examinés. L'absence d'un attaché par section influence également négativement le fonctionnement. Cela empêche en outre une spécialisation plus approfondie. À l'inverse, il ressort de cet aperçu que les experts en documentation sont souvent en nombre insuffisant pour pouvoir rédiger les notes de documentation en temps utile. Une note de documentation complète et disponible en temps utile constitue cependant une condition permettant à la section de législation de fonctionner d'une manière efficace⁵⁶.

Du côté francophone, la situation était jusqu'ici moins préoccupante, mais pose maintenant question. Au contentieux, 5,8 ETP attachés administratifs qui y sont affectés, ont, au cours de l'année 2017-2018, contribué à la rédaction de 977 sommaires (contre 1049 en 2016-2017) et de 65 rapports (contre 93 un an plus tôt).

Il est à noter que la rédaction des sommaires s'accompagne de la sélection des arrêts, de la mise au point des mots-clés et de la mise à jour des rubriques⁵⁷.

Le cheminement des arrêts pour insertion dans la banque de données « Jurisprudence » a été revu pour améliorer son efficacité et des objectifs précis ont été assignés aux auditeurs et aux attachés-juristes quant aux délais de traitement de la documentation à l'effet de tenter de maintenir une alimentation aussi rapide que possible de la banque de donnée « *Jurisprudence* ». Il est clair que l'apport des attachés administratifs à la confection de rapports pâtit du non-remplacement des attachés-juristes, de même que le développement des banques de données dédiées à la jurisprudence elles-mêmes.

Depuis le début de l'année judiciaire 2017, la banque de données « *Capita selecta* », qui contient l'essentiel de la « légisprudence » de la section de législation, est à nouveau alimentée du côté francophone et les avis non auparavant intégrés l'ont été, aucun retard n'étant plus enregistré⁵⁸.

On constate toutefois un certain arriéré dans l'alimentation du côté néerlandophone. Cet arriéré est, d'une part, imputable à la surcharge de travail des auditeurs, qui donnent la priorité à l'examen des demandes d'avis et, d'autre part, au fait que le seul attaché administratif de la section de législation, compte tenu du nombre élevé de demandes d'avis, doit régulièrement assister les experts en documentation lors de la rédaction des notes de législation.

Comme il a déjà été souligné dans des rapports d'activité antérieurs, la diminution du nombre d'attachés administratifs affectés à l'auditorat ne compromet pas seulement l'aide apportée aux auditeurs dans la confection des rapports. Elle met également en péril la mise à jour des banques de données elles-mêmes, sauf s'il est demandé aux membres de l'auditorat de s'investir davantage dans la documentation au détriment de leurs missions premières et, *a fortiori*, de l'apport ponctuel qu'ils fournissent à leurs collègues affectés en législation ou, à l'inverse, au contentieux.

56 Voir au sujet de tout ceci le point D.7. ci-après.

57 Cet exercice d'analyse requiert un degré élevé de minutie. Le temps qui y est consacré est dû à l'importance quantitative des arrêts examinés et des matières traitées. En particulier, les arrêts rendus dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement et de la protection du patrimoine exigent un investissement particulièrement important.

58 Voir à ce sujet point D.7.

D.4. Relations avec la presse et les justiciables – les magistrats de presse à l’auditorat

Les plans de gestion des (anciens) auditeurs généraux ont souligné la nécessité de créer un service de presse en vue de professionnaliser et d’améliorer la communication avec la presse et le justiciable.

C’est dans cette optique qu’un service de presse a été créé à l’auditorat, comme au Conseil. Quatre auditeurs, deux francophones et deux néerlandophones, ont suivi à cet effet une formation aux médias spécialement organisée pour les magistrats de presse du Conseil d’État.

Leur mission consiste à intervenir en qualité de magistrats de presse de l’auditorat si une communication concernant un rapport de l’un de ses membres doit être adressée à la presse.

Les rapports de l’auditorat n’étant pas publics et étant seulement communiqués aux parties, une intervention publique des magistrats de presse de l’auditorat ne pourra être que réactive, en ce sens qu’elle ne sera envisageable que si les parties ont porté le rapport à la connaissance de la presse.

Une réaction ne pourra en outre être envisagée que si le contenu du rapport est présenté d’une manière manifestement erronée. Dans ce contexte, l’objectif est de donner une information correcte au public relativement au contenu du rapport.

Eu égard à ces restrictions propres à la tâche des membres de l’auditorat, les magistrats de presse de celui-ci n’ont dû intervenir que dans quelques cas seulement.

Des synergies existent également avec les magistrats de presse du Conseil. De notre point de vue, cette collaboration gagnerait à être encouragée et intensifiée, au bénéfice de la cohésion, cependant déjà bien réelle, de l’Institution.

Sur l’initiative de l’Association des Conseils d’État et des Juridictions administratives suprêmes de l’Union européenne (ACA), un forum a été mis en place en vue de permettre à ses membres d’échanger des questions et des réponses d’ordre juridique. Deux des quatre magistrats de presse de l’auditorat font office de point de contact de ce forum auprès du Conseil d’État de Belgique. Ils reçoivent les questions et veillent également à ce qu’elles reçoivent, si possible, une réponse de la part du Conseil d’État de Belgique qui sera postée sur le forum.

D.5. Formation et information

Dans leurs plans de gestion, les auditeurs généraux ont insisté sur l’importance de la formation. En dépit des contraintes budgétaires, il a pu être satisfait, au cours de l’année judiciaire examinée, aux demandes de participation aux colloques et autres journées d’études consacrées à des thèmes en rapport avec les activités du Conseil d’État.

Même si le rythme fut moins soutenu, les formations organisées dans le cadre des « Midis de l’Auditorat » se sont également poursuivies en 2017-2018 sous l’impulsion des collègues qui en assurent l’animation. Il s’agissait des exposés suivants :

- 11 décembre 2017 « Tips en weetjes over het Hof van Justitie, zijn werking en de samenwerking met de nationale rechter: een persoonlijk verslag naar aanleiding v/e

‘Erasmus’ uitwisselingsprogramma georganiseerd door ACA-Europe » par Inge Vos, auditeur;

- 26 février 2018 « Le Règlement européen sur la protection des données et le secteur public » par Elise Degrave, chargée de cours Univ.Namur;
- 23.04.2018 « Recente evoluties inzake delegaties van regelgevende bevoegdheid » par Jeroen Van Nieuwenhove, conseiller d'État.

Voir les également les points D.1., D.2. et D.3.2. ci-dessus.

D.6. Relation au sein de l'auditorat et entre le Conseil et l'auditorat

Les plans de gestion des auditeurs généraux soulignent l'importance d'une entente cordiale et d'une bonne collaboration au sein de l'auditorat et entre le Conseil et l'auditorat, dans le respect de l'autonomie de chacun. Le bon accomplissement des missions juridictionnelles et consultatives du Conseil d'État en dépend et il est du devoir des chefs de corps d'y veiller et de montrer la voie à suivre.

Ainsi, en 2017-2018, des réunions ont régulièrement été organisées entre les sections de l'auditorat, ainsi que des concertations entre les chefs de section. Des questions générales d'organisation ont par ailleurs fait l'objet de communications. De plus, parallèlement aux petites réceptions organisées à l'occasion d'un départ ou d'une nomination, l'amicale de l'auditorat a également organisé une activité de « *team building* » visant à renforcer l'esprit d'équipe entre tous les membres et collaborateurs administratifs de l'auditorat.

Une concertation régulière entre les chefs de corps, comme en 2017-2018, constitue un instrument important pour assurer une bonne collaboration et une bonne entente entre l'auditorat et le Conseil.

D.7. Situation particulière des documentalistes et des experts en documentation affectés à l'auditorat

Aux termes de l'article 76, § 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, « les membres de l'auditorat sont chargés de tenir à jour, de conserver et de mettre à disposition, sous la forme de fichiers automatisés, la documentation relative à la jurisprudence du Conseil d'État ».

En application de cette disposition, deux documentalistes de niveau 1 (1 F et 1 N) sont, entre autres fonctions, chargés de la conception, et de la maintenance des banques de données « Audidoc » et « Jurisprudence » pour le contentieux, et « *Capita Selecta* » pour la législation.

Par ailleurs, la réforme de la section de législation, réalisée par la loi du 2 avril 2003, a eu notamment pour effet de confier à l'auditorat le soin de collecter et d'analyser toute la documentation nécessaire à l'examen des demandes d'avis. Pour lui permettre d'accomplir cette tâche préalable à sa mission d'« instruction » des demandes, l'auditorat dispose depuis lors de 8 experts en documentation de niveau 2+ (4 F et 4 N).

Dans le courant de l'année 2015-2016, il a été pourvu aux huit emplois d'expert en documentation et aux deux emplois de documentaliste sur une base statutaire, alors qu'ils l'étaient sur une base contractuelle auparavant. Après le départ de deux des huit experts en

documentation (1 F, 1 N), des examens de recrutement ont été organisés afin de pourvoir à nouveau à ces deux emplois ainsi redevenus vacants. Deux lauréats de ces examens ont pu entrer en fonction dans le courant des mois de novembre et décembre 2016, de sorte que la section de législation peut à nouveau être assistée par huit documentalistes, ce qui est une nécessité absolue, compte tenu des nombreuses demandes d'avis dont elle est saisie.

Dans le courant de 2017, deux de ces experts en documentation N ont pris un congé pour stage (respectivement les 1^{er} janvier 2017 et 1^{er} avril 2017). Ils ont été remplacés par un secrétaire adjoint (niveau 2+), qui est certes inscrit dans la réserve de recrutement statutaire d'experts en documentation, et par un rédacteur (niveau 2). Les deux experts en documentation ont quitté leur service après leur congé pour stage. Entre-temps, il a été pourvu à la première place vacante par le lauréat suivant de l'examen de recrutement, qui a débuté son stage le 15 avril 2018. Pour des raisons budgétaires, il n'a pas été pourvu à la deuxième place vacante par le dernier lauréat de l'examen de recrutement d'expert en documentation; cette fonction reste assurée par un rédacteur.

Cela requiert bien entendu un accompagnement supplémentaire par les auditeurs et l'attaché administratif N affecté à la section de législation, et ce aux dépens des tâches spécifiques des auditeurs et des attachés administratifs affectés à cette section⁵⁹.

D.8. Observation finale

Comme les chefs de corps de l'auditorat l'ont déjà observé dans les rapports d'activités antérieurs, force est à nouveau de constater présentement que l'auditorat, tant en législation qu'au contentieux, ne dispose plus de moyens suffisants pour accomplir ses missions légales avec toute la célérité requise. Ce constat ne le dispense certainement pas ni de se concentrer sur ses tâches prioritaires, ni de chercher à adapter constamment ses méthodes de travail pour garantir toujours plus de performances. Comme les anciens auditeurs généraux, les chefs de corps actuels de l'auditorat sont bien conscients des impératifs budgétaires auxquels les pouvoirs publics sont confrontés et de l'importance d'apporter une solution rapide aux litiges administratifs, ainsi que de celle d'assurer une protection juridique préventive de qualité par la voie de la procédure d'avis. Ils estiment qu'à cet effet, pour le bon fonctionnement de l'auditorat et, par conséquent, du Conseil, il faut à tout le moins obtenir le ratio de 2 auditeurs par conseiller d'État, et ce de préférence par la voie d'une modification de l'article 69 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

⁵⁹ Voir également les points C.4., D.2. et D.3.2.

**IV. GESTION DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE SES
INFRASTRUCTURES À LA LUMIÈRE DE
L'EXÉCUTION DU PLAN DE GESTION DU
PREMIER PRÉSIDENT**

A. Personnel

A.1. Les titulaires de fonction

A.1.1. Effectifs

L'article 69 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que le Conseil d'État est composé :

- de 44 membres, étant un premier président, un président, 14 présidents de chambre et 28 conseillers d'État;
- de l'auditorat, comprenant un auditeur général, un auditeur général adjoint, 14 premiers auditeurs chefs de section et 64 premiers auditeurs, auditeurs ou auditeurs adjoints;
- du bureau de coordination, comprenant 2 premiers référendaires chefs de section et 2 premiers référendaires, référendaires ou référendaires adjoints;
- du greffe, comprenant un greffier en chef et 25 greffiers.

En 2006, le Conseil d'État a obtenu une extension temporaire de ce cadre à concurrence de 6 conseillers d'État (3 de chaque rôle linguistique), 12 membres de l'Auditorat (6 de chaque rôle linguistique) et 6 greffiers (3 de chaque rôle linguistique).

La loi du 20 janvier 2014 a prévu la prolongation de cette extension temporaire du cadre jusqu'au 31 décembre 2015.

En ce qui concerne les dépenses en personnel, le Gouvernement fédéral a imposé les mesures d'économie suivantes : diminution de 4% en 2015 et de 2% les années suivantes jusqu'en 2019. Lors d'une réunion qui s'est tenue le 21 janvier 2015 entre les chefs de corps et le Ministre de l'Intérieur, il a été réfléchi à la manière dont ces économies devaient être réalisées. Durant cette concertation, il a été convenu notamment que l'extension temporaire du cadre ne serait pas prolongée au-delà du 31 décembre 2015.

L'extinction du cadre d'extension temporaire à partir du 1^{er} janvier 2016 entraîne le non-remplacement, lors de leur départ, de 6 conseillers, 12 auditeurs et 6 greffiers.

a) Composition du contingent des titulaires de fonction et de mandat (31/12/2018)

TITULAIRES DE FONCTION	Cadre légal		Occupation		Emplois vacants	
	F	N	F	N	F	N
Premier Président & Président	1	1	1	1		
Président de chambre	7	7	7	7		
Conseiller d'État	14	14	12	16	2 (*)	-2
Total Conseil	22	22	20	24	2	-2
Greffier en chef	1		1			
Greffier	12	13	12	14		-1
Total Greffe	13	13	13	14		-1
Premier référendaire chef de section	1	1	1	1		
Premier référendaire, référendaire, référendaire adjoint	1	1	1	1		
Total Bureau de coordination	2	2	2	2		
Auditeur général & Auditeur général adjoint	1	1	2	1	-1	
Premier auditeur chef de section	7	7	7	6		1 (*)
Premier auditeur, auditeur, auditeur adjoint	32	32	32	31		1 (*)
Total Auditorat	40	40	41	38	-1	2
Assesseur	5	5	4	4	1 (*)	1 (*)
Total titulaires de fonction	82	82	80	82	2	
Administrateur		1		1		
Directeur d'encadrement	1	1	1	1		
Total général	83	84	81	84	2	

(*) voir plus loin, point c).

b) Mouvements des titulaires de fonction et de mandat en 2018

Parmi ces mouvements, on opère une distinction entre les flux entrants et sortants (IN/OUT) dans et vers le Conseil d'État et les mouvements en interne.

OUT	Date de départ		IN	Date d'arrivée	
TITULAIRES DE FONCTION					
Premier auditeur chef de section (N)	31.05.2018	1	Auditeur adjoint (N)	20.09.2018	1
Président de chambre (F)	31.05.2018	1			
Premier auditeur chef de section (N)	30.06.2018	1			
Conseiller d'État (N)	31.07.2018	1			
Conseiller d'État (F)	16.09.2018	1			
Premier auditeur chef de section (N)	31.12.2018	1			
Total		6			1

MOUVEMENTS INTERNES				
TITULAIRES DE FONCTION				Nombre
	Conseiller d'Etat		Président de chambre	2
	Premier auditeur		Conseiller d'État	3
	Premier auditeur		Premier auditeur chef de section	3
	Auditeur		Premier auditeur	12

c) *Emplois vacants de titulaires de fonction et de mandat (31/12/2018)*

	Emplois
TITULAIRES DE FONCTION	
Conseiller d'État	2
Premier auditeur chef de section	1
Auditeur adjoint	1
Assesseur	2
TOTAL	6

La procédure de nomination pour 2 emplois vacants de conseiller d'État au sein du cadre linguistique français a été lancée dans le courant de 2018. Des appels à candidatures ont été publiés aux moniteurs des 28 mai 2018 et 16 octobre 2018.

L'emploi de premier auditeur chef de section n'est vacant que depuis le 31 décembre 2018.

L'emploi vacant d'auditeur adjoint est en attente de l'entrée en service du premier lauréat au concours d'auditeur.

Il a été décidé de ne pas pourvoir, temporairement, à 2 emplois vacants d'assesseur (1N et 1F) et d'utiliser les moyens budgétaires ainsi libérés pour désigner, dans le cadre d'un marché public, des juristes spécialisés à titre d'experts pour des demandes d'avis très spécifiques.

A.1.2. Formations continues nationales

Comme il est indiqué dans les plans de gestion des chefs de corps, la formation continue des magistrats reste un point d'attention essentiel et il faut favoriser dans la mesure du possible la participation à des formations, séminaires ou colloques organisés en interne ou en externe. Tel fut le cas en 2018, année au cours de laquelle un certain nombre de magistrats ont pu prendre part aux formations suivantes :

Formations nationales

2018 : taalcursus Nederlands LAN 371 (IGO)
25.01.2018 : Omgevingsvergunning (Vanden Broele)
09.02.2018 : Wapenwetgeving (Politeia)
23.02.2018 : Update Gemeenterecht 2017-2018 (Die Keure)
04.05.2018 : Onderwijscontentieux (Die Keure)
07.05.2018 : Droits des obligations (Université Liège)
08.05.2018 : Arbeidsrecht (KUL)
08.05.2018 : Omgeving TeRecht jaarboek 2017 (Larcier)
15.05.2018 : Over de staat van de rechtsstaat (vzw 400)
05.06.2018 : Bestuurlijke handhaving "Hoe door de bomen het bos nog zien?" (Die Keure)
08.06.2018 : Onderwijscontentieux - Hoger Onderwijs (Die Keure)
12.06.2018 : Het private beheer van openbare diensten (Die Keure)
15.06.2018 : La réforme du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (Larcier)
01.07.2018 : Formation personne de confiance NL / FR (Mensura)
20.09.2018 : Procederen voor de Raad van State anno 2018 (Die Keure)

20.09.2018 : La demande d'indemnité réparatrice (Barreau de Liège)
25.10.2018 : De aanbestedende overheid gunningscriteria (Larcier)
25.10.2018 : LDR-opleiding: Betonstop is geen bouwstop (2Mpact)
13.11.2018 : Het administratief cassatieberoep bij de Raad van State (Die Keure)
14.11.2018 : Ruimte voor handhaving (2Mpact)
23.11.2018 : Justitie: digitale big bang? (IGO)
29.11.2018 : Debat omtrent de rol en de (on)wenselijkheid van bepaalde magistratenprofielen in een beproefde welvaartsstraat (Larcier)
04.12.2018 : Le RGPD/GDPR après sa mise en application concrète (Larcier)
07.12.2018 : De vereiste van legaliteit/l'exigence de légalité (Larcier)

A.1.3. Entretien et renforcement des relations internationales

Nous pouvons retirer un profit appréciable de nos relations internationales, notamment dans le cadre d'associations comme « l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne » (ACA-Europe) et « l'Association internationale des hautes juridictions administratives » (AIHJA), mais également de contacts bilatéraux avec les hautes juridictions administratives des pays qui nous entourent et de contacts avec les hautes juridictions européennes.

En 2018, le Conseil d'État a misé pleinement sur la participation à des activités et collaborations internationales, ainsi qu'il ressort de l'aperçu ci-après.

a) ACA-Europe

En 2018, les membres de l'ACA-Europe ont organisé, en collaboration avec cette association, un colloque et deux séminaires portant sur divers sujets.

Il est important que le premier président soit présent à de telles rencontres afin de créer et d'entretenir les contacts nécessaires avec ses collègues étrangers. Le 14 mai 2018, dans le cadre de l'assemblée générale annuelle, dont le premier président fait partie en vertu des statuts, le 26ème colloque de l'ACA-Europe a été organisé à La Haye sur le thème « *Une exploration de la technologie et du droit* ». Le Conseil d'État était représenté par le premier président R. Stevens, l'auditeur général L. Vermeire et l'auditeur Fr. Vanneste (qui, avec l'auditeur Th. Maes, était rapporteur).

Les 18 et 19 octobre 2018, un séminaire sur le thème « *Procédure régulière* » s'est tenu à Tallinn. Le premier président R. Stevens et la présidente de chambre P. Vandernacht (également rapporteur) ont participé à ce séminaire.

Enfin, du 2 au 4 décembre 2018, fut organisé à Cologne un séminaire intitulé « *Les procédures applicables à l'édition des décisions administratives individuelles* ». Le premier président R. Stevens, aussi en sa qualité de responsable de la section du contentieux administratif, et le conseiller d'État P. Lefranc (également rapporteur) ont participé à ce séminaire.

La possibilité d'effectuer des stages à l'étranger par l'intermédiaire de l'ACA-Europe constitue une autre forme de collaboration. Ainsi, C. Adams, conseiller d'État, a effectué du 15 au 26 octobre 2018 inclus un stage à la Cour administrative fédérale d'Allemagne et B. Cuvelier, premier auditeur chef de section, a effectué du 29 octobre au 9 novembre 2018 inclus un stage au Conseil d'État de France, dans le cadre du programme d'échange pour les

juges, facilité par l'ACA-Europe. En outre, K. Leus et Fr. Gosselin, conseillers d'État, ainsi que I. Leysen et L. Jans, premiers auditeurs, ont été accueillis du 19 au 30 novembre 2018 à la Cour de justice de l'Union européenne à Luxembourg.

b) Europe - Cour européenne des droits de l'homme - Cour de justice de l'Union européenne

Le Conseil d'État est situé en plein cœur d'une grande région européenne et est souvent confronté à la législation européenne (parfois très complexe), tant à la section du contentieux administratif qu'à la section de législation. Il est dès lors indispensable d'entretenir de bons contacts avec les différentes instances européennes ainsi qu'avec les plus hautes juridictions européennes (la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (Cour Eur. D.H.)).

À l'occasion de l'ouverture solennelle de l'année judiciaire à la Cour européenne des droits de l'homme, celle-ci a organisé le 26 janvier 2018 un séminaire portant sur « *L'autorité du pouvoir judiciaire* ».

Le Conseil d'État y était représenté par son Premier président, R. Stevens, ainsi que par son auditeur général L. Vermeire.

En outre, on rappellera l'initiative prise en 2017 par la C.E.D.H. et la CJUE, chacune à leur tour, de mettre au point et/ou de (continuer à) développer un réseau propre d'échange d'informations, à savoir respectivement le *Réseau des cours supérieures* et le *Réseau judiciaire de l'Union européenne*. Le Conseil d'État est devenu membre de ces réseaux. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, est la personne de contact entre le Conseil d'État et ces réseaux.

Le *Réseau des cours supérieures* a été créé au sein de la C.E.D.H. dans le but d'assurer un échange efficace d'informations portant sur la jurisprudence relative à la Convention européenne des droits de l'homme et sur des questions connexes entre la Cour et les hautes juridictions nationales membres de ce réseau.

Pour plus d'informations sur ce réseau :

<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/network&c=fr>

Le *Réseau judiciaire de l'Union européenne* au sein de la CJUE est un réseau qui a été créé afin de favoriser l'échange d'informations et le dialogue entre la CJUE, d'une part, et les cours constitutionnelles et les hautes juridictions des États membres de l'UE, d'autre part. Le Conseil d'État a rejoint ce réseau en 2018. Tous les membres du conseil et de l'auditorat peuvent avoir accès à l'extranet de ce dernier.

Le 30 novembre 2018, le Premier président a aussi participé à la *Conférence sur l'efficacité des systèmes judiciaires*, organisée à Vienne par la présidence autrichienne du Conseil de l'Union européenne, en collaboration avec la Commission européenne.

La conférence a été l'occasion de dresser un bilan des efforts déployés dans l'Europe toute entière en vue de promouvoir l'indépendance, la qualité et l'efficacité des systèmes juridiques ainsi que d'examiner de quelle manière l'Union européenne pouvait continuer à soutenir ces efforts.

c) La vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland (VVSBRBN) - Association pour l'étude comparative du droit de la Belgique et des Pays-Bas (AECDBPB)

Cette association vise à acquérir, par l'étude comparative du droit, une connaissance plus approfondie des deux régimes juridiques et, dans la mesure du possible, à améliorer, par cette démarche, le droit interne.

Elle s'est réunie les 23 et 24 novembre 2018 à Utrecht. Les avis préalables de la Section Droit public traitaient de la participation citoyenne dans l'État de droit démocratique (« Burgerparticipatie in de democratische rechtsstaat »).

Le Conseil d'État y était représenté par son Premier président.

d) Le Conseil d'État en tant qu'institution hôte

Le Conseil d'État ne répond pas uniquement à des invitations à l'étranger, il accueille lui-même d'autres membres de hautes juridictions (administratives).

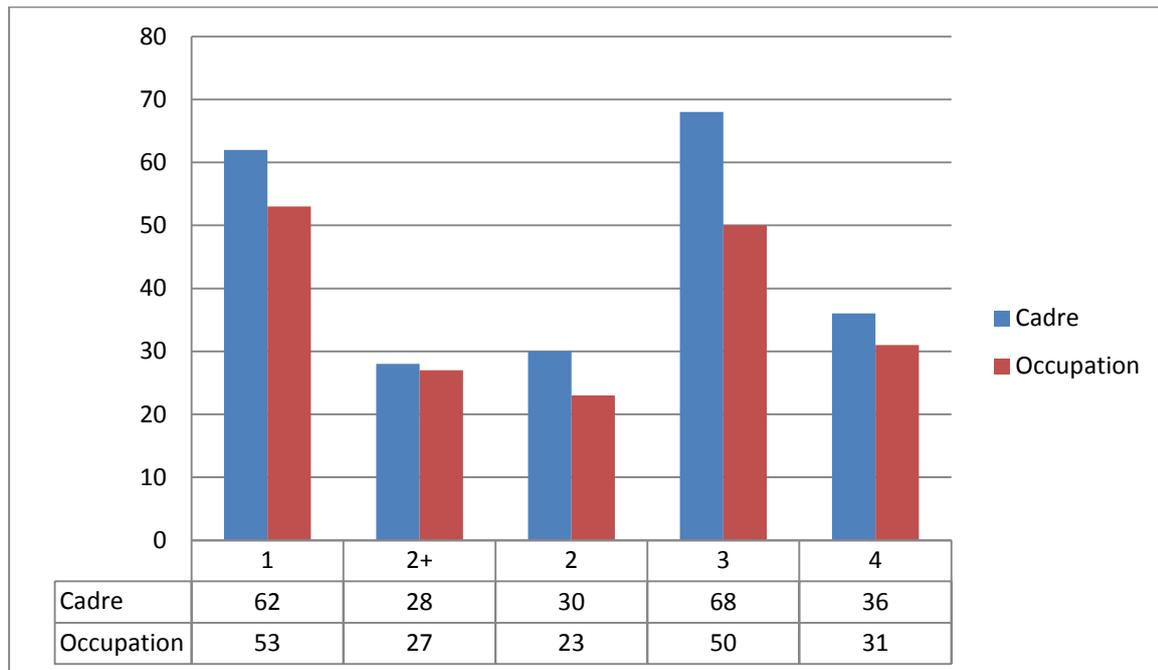
Dans le courant de 2018, le Conseil d'État a reçu un magistrat grec dans le cadre d'un stage.

A.2. Le personnel administratif

A.2.1. Effectifs

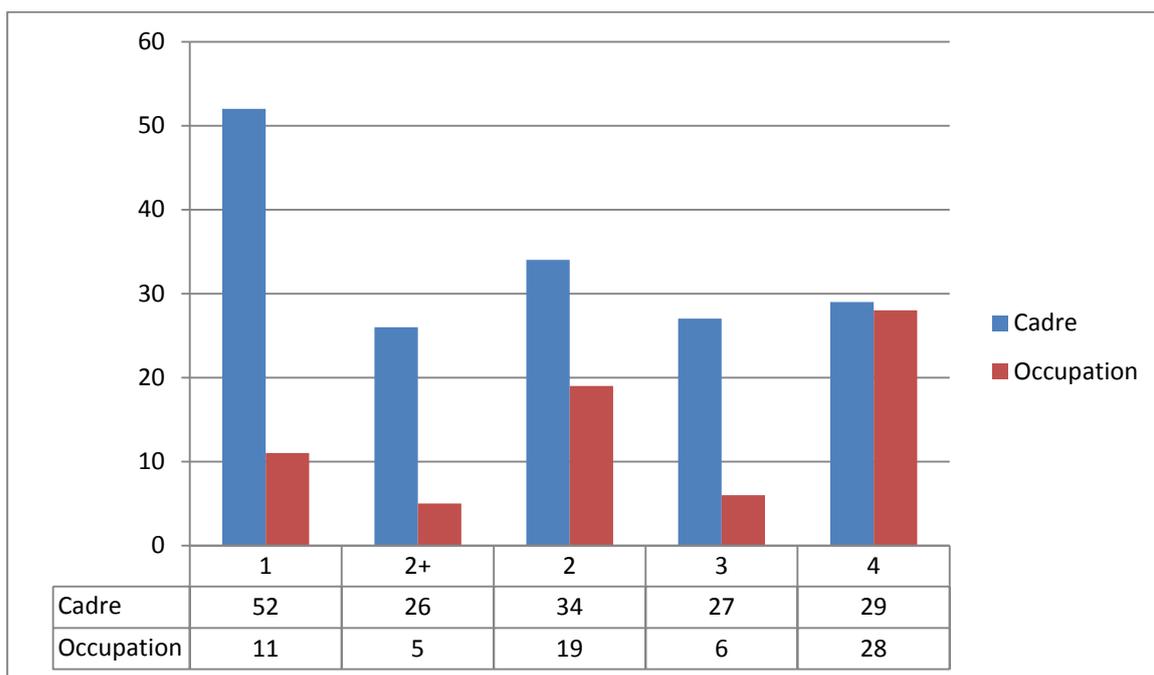
Le personnel administratif comprend 184 collaborateurs statutaires (sur un cadre de 224 postes) et 69 collaborateurs contractuels, à savoir 49 agents contractuels et 20 techniciens de surface.

a) Cadre / Occupation personnel statutaire (31/12/2018)



Stat. 2018	1	2+	2	3	4	Tot.
Cadre	62	28	30	68	36	224
Occupation	53	27	23	50	31	184

b) *Cadre / occupation personnel contractuel (31/12/2018)*



Ctr. 2018	1	2+	2	3	4	Total cadre	Total occupation
Cadre	52	26	34	27	29	168	
Occupation contr.	11	5	19	6	28*		69
Total						168	69

*dont 20 techniciens de surface

c) *Mouvements du personnel administratif en 2018*

Comme pour les titulaires de fonction, une distinction est ici aussi opérée entre les flux entrants et sortants (IN/OUT) des collaborateurs et les mouvements en interne (PROMOTIONS) vers un grade plus élevé.

OUT	Date de départ		IN	Date d'arrivée	
PERS. STAT.					
Agent d'accueil	28.02.2018	1			
Expert en documentation	31.03.2018	1	Expert en documentation	15/04/2018	1
Attaché administratif	31.07.2018	1			
Commis-dactylo chef	31.07.2018	2			
Attaché administratif	19.09.2018	1			
Commis-dactylo chef	31.10.2018	1			
Commis-dactylo chef	26.12.2018	1			
Total		8			1
OUT	Date de départ		IN	Date d'arrivée	
PERS. CONTR.					
Attaché informaticien	16.02.2018	1			
Attaché administratif	07.04.2018	1			
Secrétaire adjoint	14.04.2018	1			
Rédacteur	30.04.2018	1			
Commis-dactylographe	31.08.2018	1			
Technicien de surface	31.08.2018	1			
Technicien de surface	14.10.2018	1	Technicien de surface	01.12.2018	1
TOTAL		7			1

PROMOTIONS				
PERS.STAT.				Nombre
	Attaché administratif		Secrétaire en chef	1
	Commis-dactylo chef		Rédacteur	4

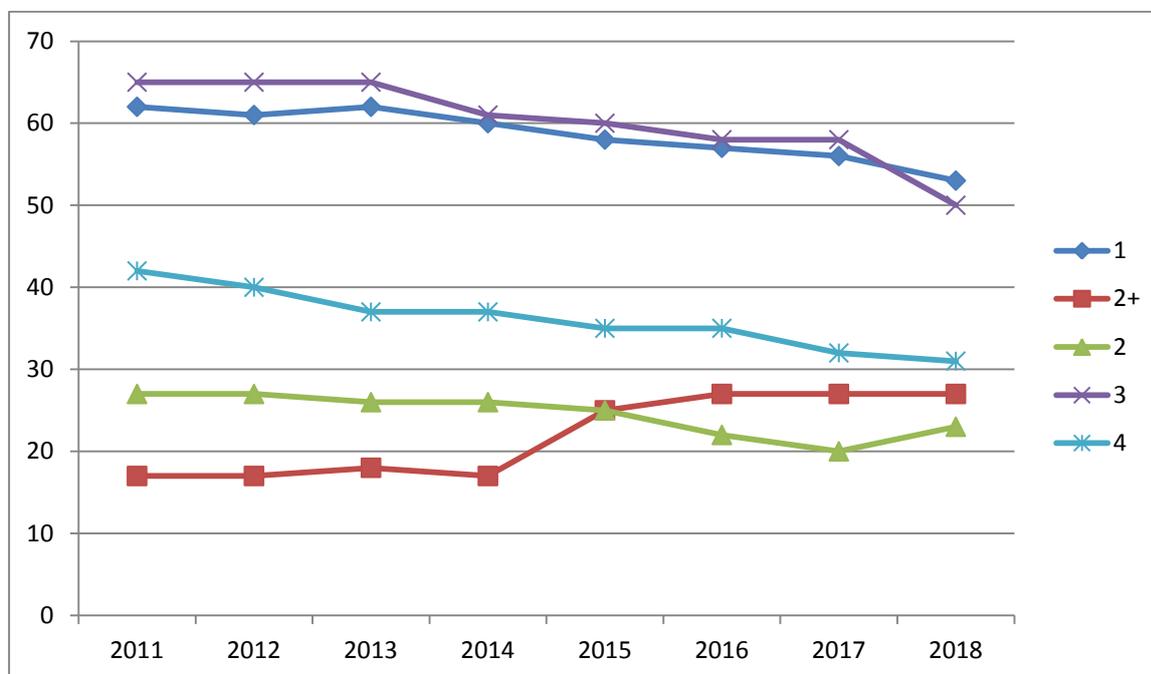
d) Emplois vacants personnel statutaire (31/12/2018)

Conseil d'État	Cadre		Effectifs		Emplois vacants	
	Fr	NI	Fr	NI	Fr	NI
STAT. 31/12/2017	Fr	NI	Fr	NI	Fr	NI
Niveau 1						
Attaché-informaticien	1	1	1	2	0	-1
Attaché linguistique	9	9	9	8	0	1
Secrétaire en chef	3	3	2	3	1	0
Documentaliste	3	3	3	3	0	0
Attaché administratif	15	15	13	9	2	6
TOTAL niv 1	31	31	28	25	3	7
Niveau 2+						
Secrétaire adjoint	5	5	5	5	0	0
Programmeur	1	1	1	1	0	0
Secrétaire de direction	4	4	4	4	0	0
Expert en documentation	4	4	4	3	0	1
TOTAL niv 2	14	14	14	13	0	1
Niveau 2						
Rédacteur	13	15	10	12	3	3
Technicien en informatique	2	0	1	0	1	0
TOTAL niv 2	15	15	11	12	4	3
Niveau 3						
Commis-dactylographe	32	32	21	25	11	7
Technicien	2	2	2	2	0	0
TOTAL niv 3	34	34	23	27	11	7
Agent d'accueil	18	18	13	18	5	0
TOTAL niv 4	18	18	13	18	5	0
Total final						
	112	112	89	95	23	18
	224		184		41	

e) *Importante diminution quantitative des membres du personnel depuis 2011*

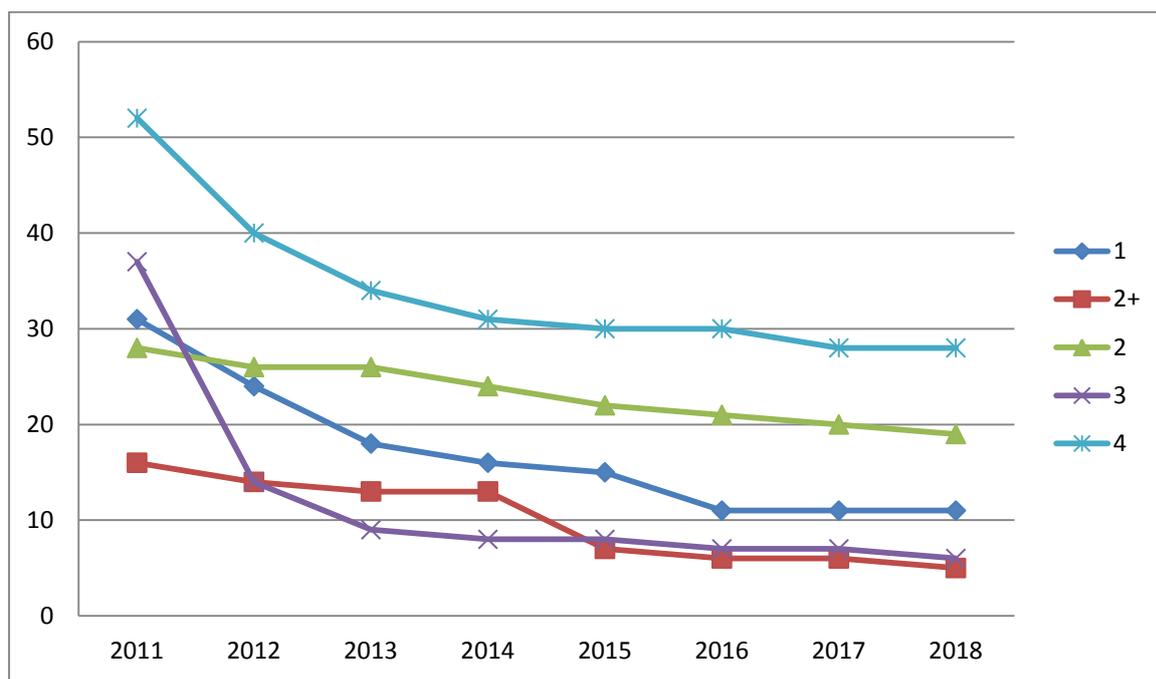
La diminution du nombre des membres du personnel administratif s'est poursuivie en 2018, et ceci suite aux restrictions budgétaires imposées.

Évolution de l'occupation du personnel administratif statutaire de 2011 à 2018 par niveau



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	62	61	62	60	58	57	56	53
2+	17	17	18	17	25	27	27	27
2	27	27	26	26	25	22	20	23
3	65	65	65	61	60	58	58	50
4	42	40	37	37	35	35	32	31
Tot. Stat	213	210	208	201	203	199	194	184

Évolution de l'occupation du personnel administratif contractuel de 2011 à 2018 par niveau



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	31	24	18	16	15	11	11	11
2+	16	14	13	13	7	6	6	5
2	28	26	26	24	22	21	20	19
3	37	14	9	8	8	7	7	6
4	52	40	34	31	30	30	28	28
Tot. Contr.	164	118	100	92	82	75	72	69

A.2.2. Initiatives en vue d'améliorer la gestion des ressources humaines

a) Note prospective relative à la politique du personnel

À la demande des chefs de corps, l'administrateur a rédigé en 2017 une note prospective relative à la politique du personnel pour la période 2017-2020. Cette note fixe les priorités de politique pour la période 2017-2020. Elle doit donner un cadre directeur à la politique du personnel sur le plan opérationnel. Toutes les décisions opérationnelles, qu'il s'agisse de règlements généraux ou de décisions individuelles, doivent être prises en tenant compte des priorités politiques générales exposées dans la note prospective. Par ailleurs, cette note donne un aperçu clair des tâches/projets que l'administrateur et les directeurs d'encadrement doivent réaliser dans les 2 à 3 prochaines années en exécution du plan de vision.

D'une part, il a été tenu compte des facteurs externes qui déterminent la politique du personnel, comme les restrictions budgétaires auxquelles est soumis le Conseil d'État, la mise en œuvre au sein du Conseil d'État du projet Persopoint ainsi que les décisions prochaines concernant les futures infrastructures dont disposera le Conseil d'État à l'avenir et, corrélativement, l'introduction de nouvelles méthodes d'organisation du travail comme le télétravail et le *new way of working*.

D'autre part, un certain nombre d'options politiques internes ont été formulées, dont les principales en matière de personnel administratif sont, dans une première phase, la proposition d'une révision du statut et du règlement de travail, qui sera également l'occasion d'étudier une adaptation de l'horaire de travail en y introduisant éventuellement de nouveaux modèles d'organisation des tâches, tel le télétravail. Ensuite, il a été décidé, dans une deuxième phase, de procéder à une description détaillée des tâches et à une mesure de la charge de travail de tous les services afin de mettre sur pied un nouveau système d'évaluation.

Au cours des mois de janvier et février 2018, l'administrateur et le service d'encadrement P&O ont pris contact avec le SPF Intérieur, le SPF Finances et le Parlement flamand afin de tenter de déterminer les meilleures pratiques pour établir un nouveau règlement de travail.

Des projets de nouveaux textes ont ensuite été réalisés durant les mois suivants.

Le projet de nouveau statut vise notamment à rendre plus efficaces les procédures de recrutement, à harmoniser les niveaux et les grades avec la fonction publique fédérale et à introduire un nouveau système d'évaluation. Le projet de nouveau règlement de travail entend moderniser l'organisation du travail notamment en introduisant le télétravail, en limitant le système d'enregistrement du temps de travail et en introduisant des dispositions spécifiques à l'utilisation des nouvelles technologies.

Ces projets s'inscrivent dans le contexte général de réforme de la fonction publique et d'harmonisation des processus liée à l'introduction d'une gestion centralisée par PersoPoint.

Ils ont été soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État le 18 décembre 2018. Celle-ci a chargé deux de ses membres de procéder à un examen approfondi des textes.

b) Formations continues

Comme pour les titulaires de fonction, il faut veiller à ce que le personnel administratif ait accès à un maximum de possibilités et soit encouragé à suivre des formations qui peuvent être utiles pour son travail au Conseil d'État.

Outre les formations proposées par l'IFA, les formations suivantes ont été suivies en 2018 :

- 2018 : Vita Nova Supra AED
- 21.06.2018-29.06.2018 : Pensions de retraite du régime des fonctionnaires (PDOS)
- 20.09.2018 : Procederen voor de Raad van State anno 2018 (Die Keure)

c) PersoPoint

Le 6 octobre 2016, les chefs de corps ont chargé l'administrateur et ses services d'apporter leur pleine et entière collaboration au transfert de l'administration du personnel et des salaires du Conseil d'État à PersoPoint. À terme, ce transfert implique que le service du personnel du Conseil d'État pourra donner la priorité à l'amélioration de la gestion des ressources humaines.

Le calendrier initial prévoyait, dans une première phase, pour la période allant du 15 avril 2018 au 31 juin 2018, la préparation du transfert en collaboration avec PricewaterhouseCoopers (PwC). Durant cette première phase, la gestion actuelle des dossiers du personnel sera comparée à leur traitement à l'avenir. Pour le Conseil d'État, PersoPoint a reporté cette première phase à la période s'étendant de septembre 2018 à février 2019.

En 2018, l'administrateur et le directeur d'encadrement P&O ont régulièrement participé aux réunions du comité de gestion et aux réunions clients organisées par PersoPoint. Pour obtenir autant d'informations pratiques et concrètes que possible, le directeur d'encadrement P&O a aussi pris part à certaines réunions sur l'intégration technique et à des ateliers fonctionnels.

Le projet a officiellement démarré par une réunion de Kick-Off le 13 septembre 2018, suivie par une session d'information à destination du service d'encadrement P&O le 17 septembre 2018.

La société PwC, mandatée par PersoPoint pour accompagner la phase d'analyse, a mené une série d'interviews avec les collaborateurs du service d'encadrement P&O durant le mois d'octobre 2018 afin de réaliser une analyse fit-gap permettant d'identifier les différences entre les processus suivis au Conseil d'État et les futurs processus appliqués par PersoPoint.

PwC a livré une première version de cette analyse fit-gap début novembre 2018 et la version finale a été conclue en décembre 2018 après concertation avec PersoPoint et le Conseil d'État.

Plusieurs workshops (milestone planning, analyse des risques, conditions minimales) ont été organisés avec PwC durant les mois de novembre et décembre 2018 afin de préparer la phase de transition et de réaliser un plan de transition et un plan de changement et de communication.

La migration effective des dossiers du personnel du Conseil d'État vers PersoPoint est prévue pour le 1^{er} juillet 2020.

d) Transfert de la gestion des dossiers des titulaires de fonction

La gestion des dossiers des titulaires de fonction était auparavant réalisée par le SPF Intérieur. Dans le cadre de l'intégration du SPF Intérieur dans PersoPoint, celui-ci a demandé que le Conseil d'État prenne désormais en charge cette gestion.

Les services d'encadrement P&O du SPF Intérieur et du Conseil d'État ont organisé à cet effet plusieurs réunions pour réaliser le transfert de connaissances nécessaire et garantir que la transition se fasse dans les meilleures conditions.

Les dossiers des titulaires de fonction ont été physiquement transférés vers le Conseil d'État au mois de novembre 2018. Depuis cette date, le service d'encadrement P&O du Conseil d'État assure donc la gestion de la situation administrative des titulaires de fonction, en ce compris les mutations qui y sont liées.

e) ArnoWeb

Le service d'encadrement P&O gère depuis plusieurs années les données de l'ensemble du personnel du Conseil d'État au moyen du système de gestion Arno HR.

En octobre 2018, l'application ArnoWeb a été mise en ligne afin de permettre à tous les membres du personnel, titulaires de fonction y compris, de consulter et modifier directement ses données personnelles.

B. Budget 2018

Le budget 2018 est le cinquième budget qui a été confectionné et mis en oeuvre dans le cadre des mesures d'économie prises le 15 octobre 2014 par le Conseil des ministres :

- en ce qui concerne les frais de personnel, il s'agit de réaliser une économie linéaire de 4% en 2015 et de 2% pour chacune des années entre 2016 et 2019. Ces économies sont appliquées à l'ensemble des allocations de base portant le code 11.xx (sauf 11.05). Autrement dit, les mesures d'économie affectent les trois contingents des membres du personnel, y compris le corps particulier des titulaires de fonction du Conseil d'État;

- en ce qui concerne les frais de fonctionnement, ils sont soumis à une économie linéaire de 20% en 2015 et de 2% pour chacune des années entre 2016 et 2019;

- en ce qui concerne les frais d'investissement, ils sont soumis à une économie linéaire de 22% en 2015, de 3% pour chacune des années entre 2016 et 2018 et de 2% en 2019.

B.1. Crédits d'engagement alloués – crédits disponibles et consommation des crédits

B.1.1. Crédits alloués

Le budget 2018 ajusté prévoit globalement un montant de 37.945 Keur pour la gestion du Conseil d'État. La consommation de ce budget a été imputée sur les allocations de base suivantes (en k€) :

Allocation de base	Description	Crédits initiaux	Crédits ajustés
13.59.01.111103	rémunération personnel statutaire	10.378	10.410
13.59.01.111104	rémunération personnel contractuel	3.299	3.169
13.59.03.111103	rémunération titulaires de fonction	22.280	22.387
13.59.01.111145	dépenses sociales	33	32
13.59.02.121101	frais de fonctionnement	1.527	1.412
13.59.02.121104	frais de fonctionnement TIC	225	247
13.59.02.742201	investissements	49	48
13.59.02.742204	investissements TIC	240	240
Total		38.035	37.945

Les crédits initiaux ont été ajustés une fois au cours de l'année 2018 : lors du contrôle budgétaire, il a été procédé à une redistribution des allocations de base sur la proposition du Conseil d'État comme l'indique le tableau précédent.

B.1.2. Crédits disponibles - crédits consommés et solde

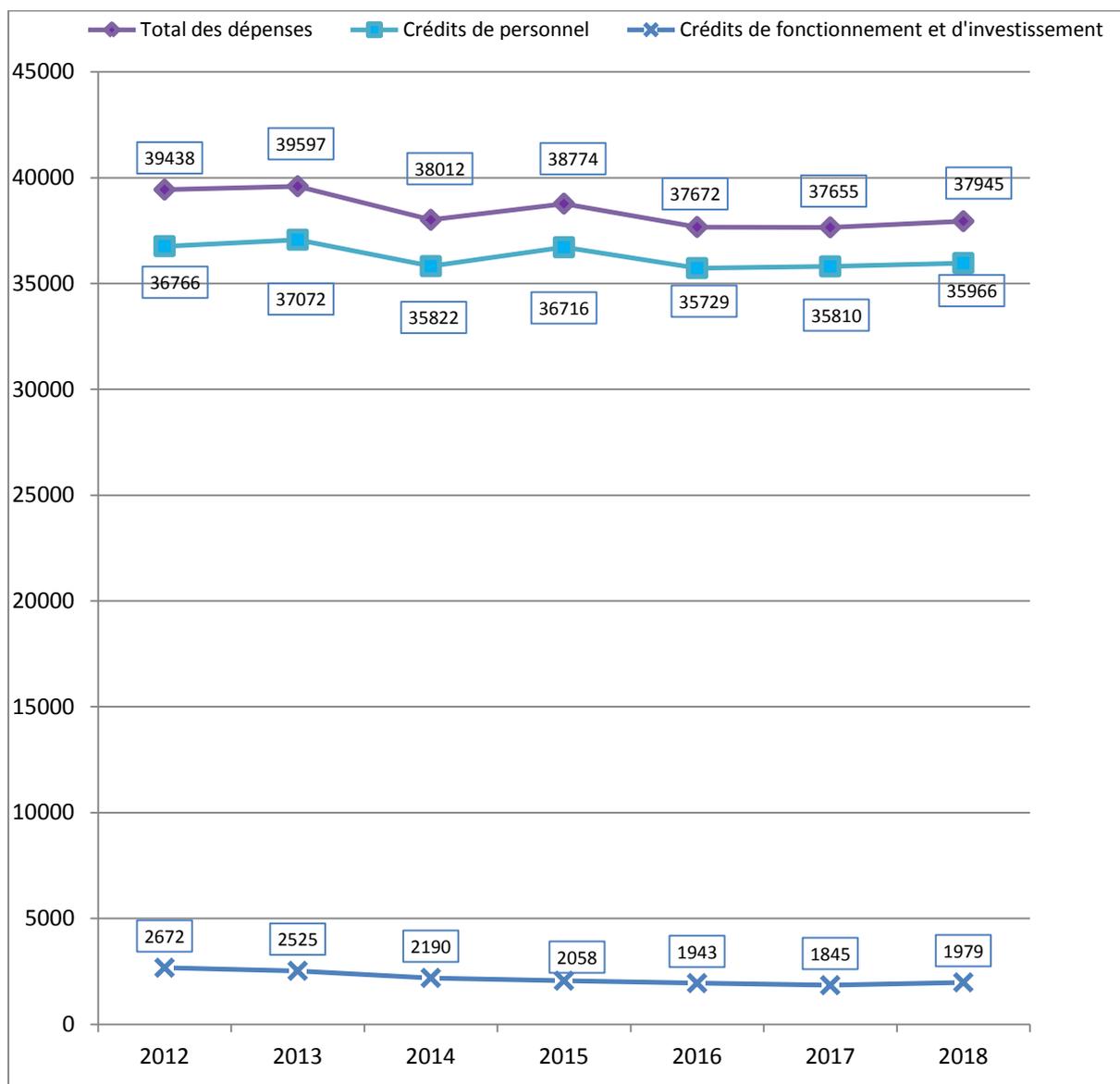
Le tableau ci-dessous (en k€) donne, par allocation de base, les crédits consommés ainsi que les soldes y afférents par rapport aux crédits ajustés.

Allocation de base	Description	Crédits ajustés	Consommation	Solde
13.59.01.111103	rémunération personnel statutaire	10.410	10.395	15
13.59.01.111104	rémunération personnel contractuel	3.169	2.754	415
13.59.03.111103	rémunération titulaires de fonction	22.387	22.257	130
13.59.01.111145	dépenses sociales	32	22	10
13.59.02.121101	frais de fonctionnement	1.412	1.362	50
13.59.02.121104	frais de fonctionnement TIC	247	236	11
13.59.02.742201	investissements	48	27	21
13.59.02.742204	investissements TIC	240	200	40
Total		37.945	37.253	692

Le solde de 692 Keur trouve essentiellement son origine dans les blocages imposés. Ceux-ci ont pour but d'organiser une sous-utilisation des crédits alloués. En 2018, un blocage supplémentaire de 2% a été imposé sur le total des crédits de personnel (35.966 Keur), ce qui a entraîné une sous-utilisation de €719 Keur. La levée de ces blocages au terme de l'exercice budgétaire a engendré un solde de 692 Keur.

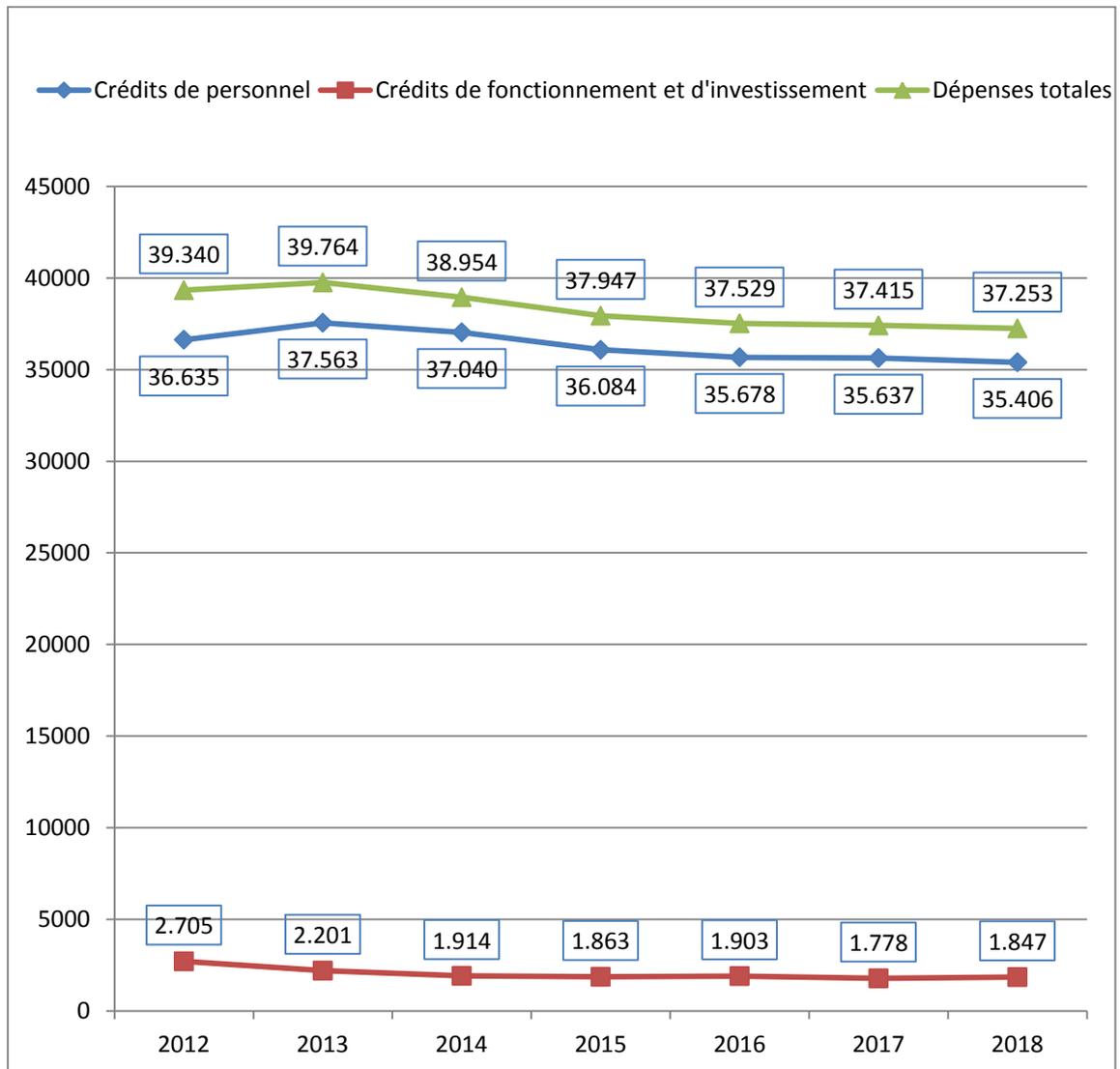
B.1.3. Évolution des crédits disponibles et de la consommation

a) Évolution des crédits disponibles en k€



Le graphique figurant ci-dessus traduit l'évolution (décroissante) des crédits disponibles. Il témoigne de la baisse structurelle des crédits de fonctionnement et d'investissement, laquelle baisse permet de faire passer de 92,9% en 2010 à 94,78% en 2018 la part des crédits de personnel dans le total des crédits disponibles au cours des cinq dernières années judiciaires.

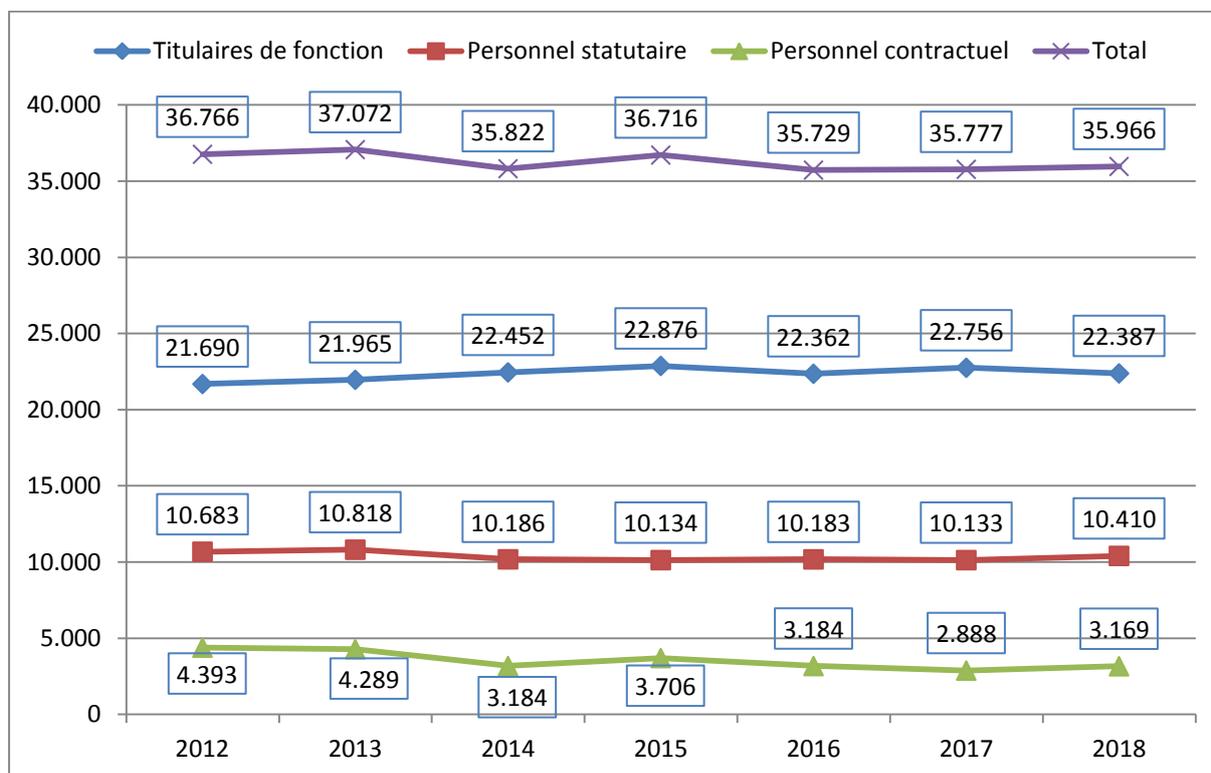
b) *Évolution des crédits consommés en k€*



B.2. Crédits de personnel

Le graphique ci-dessous indique l'évolution des crédits de personnel en k€. Pour l'interpréter, il faut tenir compte du fait que ces crédits doivent compenser l'augmentation des salaires résultant de l'indexation.

Évolution des crédits de personnel disponibles



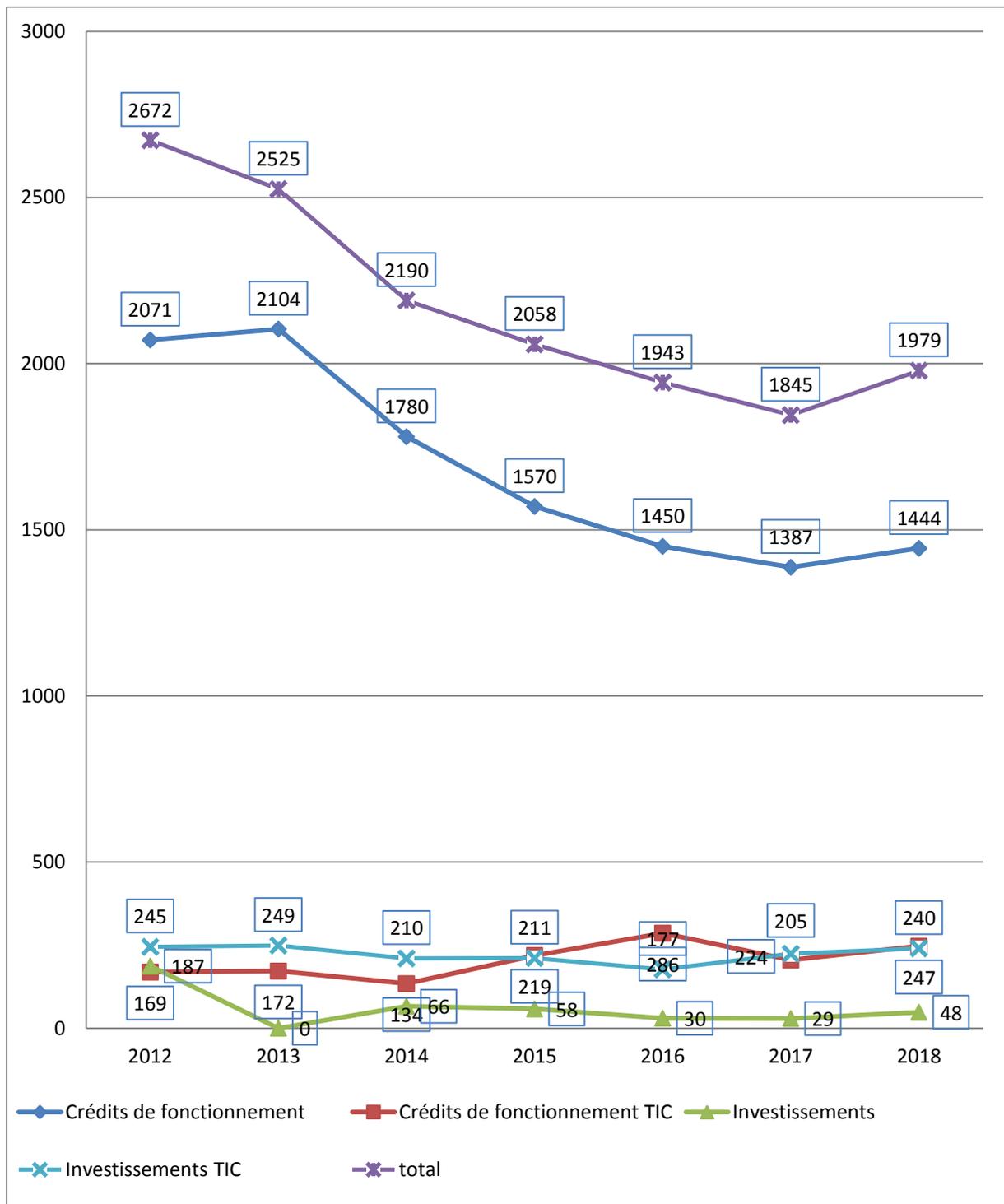
B.3. Crédits de fonctionnement et d'investissement

Sur l'ensemble du budget disponible de 37.945Keur, seuls 1.979 Keur ont été prévus dans le budget 2018 comme moyens de fonctionnement et d'investissement, soit 5,2%. À titre de comparaison, en 2014, ces crédits s'élevaient encore à 2.549Keur, soit 6,43% du budget 2014. La baisse en termes budgétaires réels s'élève depuis 2014 à 570Keur, soit plus de 20%.

Le Conseil d'État n'a pu faire face à cette diminution structurelle des moyens de fonctionnement et d'investissement qu'en soumettant l'ensemble des dépenses et des investissements à un examen très approfondi et en réalisant des économies là où la possibilité existait, soit en adoptant une politique modifiant les habitudes de dépense, soit en ayant recours à la passation de marchés publics pour certains marchés sous-traités, ce qui a permis la conclusion de contrats à de meilleures conditions.

Le graphique figurant ci-dessous indique l'évolution des crédits de fonctionnement et d'investissement disponibles. Pour donner une image réaliste de l'évolution de ces crédits, les blocages administratifs ont été pris en compte. La pratique budgétaire montre en effet qu'un blocage de ces crédits ne peut que très rarement être annulé.

Évolution des crédits de fonctionnement et d'investissement disponibles en k€



C. Infrastructure

Les bureaux du Conseil d'État se répartissent actuellement sur 6 bâtiments :

- bâtiment rue de la Science 33 (W33) : 1.845 m² de surface utile (394 m² en sous-sol);
- bâtiment rue de la Science 35 (W35) : 836 m² de surface utile (211 m² en sous-sol);
- bâtiment central (MG) : 1.166 m² de surface utile (261 m² en sous-sol);
- bâtiment rue Jacques de Lalaing (JDL) : 3.561 m² de surface utile (1.816 m² en sous-sol);
- bâtiment rue d'Arlon 94 (AAR 94) : 3.768 m² de surface utile (232 m² en sous-sol);
- bâtiment rue de la Science 37 (W37) : 3.494 m² de surface utile (20 emplacements de stationnement loués à l'étage -3).

Hormis le bâtiment W37, tous les bâtiments sont la propriété de l'État. Le contrat de bail W37 a pris fin le 31 mai 2017. Sur l'insistance du Conseil d'État, la Régie des bâtiments a prorogé le bail du bâtiment W37 jusqu'au 1^{er} mai 2020.