

***RAPPORT ANNUEL***

***1997 - 1998***

**CONSEIL D'ETAT**  
**Rapport annuel - Année 1997-98**

---

<b><u>SOMMAIRE</u></b>	I
Introduction .....	I
 <b><u>PREMIERE PARTIE :</u></b>	
<b><u>APERCU DES NOUVELLES DISPOSITIONS LEGALES</u></b> .....	2
<b>A. <u>APERCU DE LA NOUVELLE LEGISLATION</u></b> .....	2
<b>B. <u>PUBLICATION DES ARRETS DU CONSEIL D'ETAT</u></b> .....	2
<b>C. <u>NOMINATION DES CONSEILLERS D'ETAT ET ASSESSEURS DE LA SECTION DE LEGISLATION</u></b> .....	5
 <b><u>DEUXIEME PARTIE :</u></b>	
<b><u>RAPPORTS PARTICULIERS D'ACTIVITES</u></b> .....	8
<b>I. <u>L'ASSEMBLEE GENERALE DU CONSEIL D'ETAT</u></b> .....	9
Annexe : <u>Nouvelle numérotation des chambres et réorganisation des compétences</u> .....	11
<b>II. <u>SECTION DE LEGISLATION</u></b> .....	13
<b>A. <u>COMPOSITION DES CHAMBRES</u></b> .....	13
<b>1. <u>Chambres françaises</u></b>	
- 2e chambre .....	13
- 4e chambre .....	13
 <b><u>LA DISTRIBUTION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES FRANCAISES :</u></b>	
a) <u>Affaires fédérales</u> .....	14
b) <u>Affaires communautaires et régionales</u> .....	14
1. <u>Communauté française</u> .....	14
2. <u>Communauté germanophone</u> .....	15
3. <u>Région wallonne</u> .....	15
4. <u>Région de Bruxelles-Capitale</u> .....	15
5. <u>Commission communautaire française</u> .....	15
6. <u>Parlement - Assemblées communautaires et régionales</u> .....	15

<b>2.</b>	<b><u>Chambres néerlandophones</u></b>	
-	1 <sup>re</sup> chambre .....	16
-	3e chambre .....	16
	<b><u>LA DISTRIBUTION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES NEERLANDAISES :</u></b>	
a)	<b><u>Affaires fédérales</u></b> .....	17
b)	<b><u>Affaires communautaires et régionales</u></b> .....	17
1.	<u>Communauté flamande</u> .....	18
2.	<u>Région flamande</u> .....	18
3.	<u>Communauté germanophone</u> .....	18
4.	<u>Région de Bruxelles-Capitale</u> .....	18
5.	<u>Commission communautaire commune</u> .....	18
6.	<u>Parlement - Parlement flamand</u> .....	18
<b>B.</b>	<b><u>REPARTITION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES DE LA SECTION DE LEGISLATION</u></b> .....	19
1.	<u>Assemblée générale de la section</u> .....	19
2.	<u>Chambres réunies ou multiples</u> .....	19
<b>C.</b>	<b><u>VOLUME DES ACTIVITES</u></b> .....	20
1.	<u>Aperçu statistique de l'activité de la section de législation depuis 1948</u> .....	20
2.	<u>Affaires introduites du 16.09.97 au 15.09.98</u> .....	22
3.	<u>Avis donnés (par chambre) du 16.09.97 au 15.09.98</u> .....	28
4.	<u>Quelques constatations</u> .....	29
<b>D.</b>	<b><u>L'APPLICATION DE L'ARTICLE 84 DES LOIS COORDONNEES SUR LE CONSEIL D'ETAT</u></b> .....	31
1.	<u>Objectif poursuivi par la modification de 1996</u> .....	32
2.	<u>Evolution de la répartition des demandes d'avis</u> .....	32
3.	<u>Demandes d'avis dans les trois jours</u> .....	33
4.	<u>Demandes d'avis dans le mois</u> .....	33
5.	<u>Différence d'approche des différents pouvoirs</u> .....	34
6.	<u>Sort de la procédure ordinaire</u> .....	34
<b>III.</b>	<b><u>LA SECTION D'ADMINISTRATION</u></b> .....	35
<b>A.</b>	<b><u>COMPOSITION DES CHAMBRES</u></b> .....	35
<b>1.</b>	<b><u>Chambres françaises</u></b> .....	35
-	6e chambre .....	35
-	8e chambre .....	35
-	11e chambre .....	36
-	13e chambre .....	36
<b>2.</b>	<b><u>Chambres néerlandophones</u></b> .....	36
-	7e chambre .....	36
-	9e chambre .....	36
-	10e chambre .....	37
-	12e chambre .....	37
<b>3.</b>	<b><u>Chambre bilingue</u></b> .....	37
-	5e chambre .....	37

<b>B. <u>REPARTITION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES</u></b> .....	37
1. <b><u>Chambres françaises</u></b> .....	38
- 6e chambre .....	38
- 8e chambre .....	38
- 11e chambre .....	38
- 13e chambre .....	39
2. <b><u>Chambres néerlandophones</u></b> .....	39
- 7e chambre .....	39
- 9e chambre .....	39
- 10e chambre .....	40
- 12e chambre .....	40
<b>C. <u>VOLUME DES ACTIVITES</u></b> .....	40
1. <u>Aperçu des affaires entrées</u> .....	41
2. <u>Arrêts rendus entre le 1<sup>er</sup> septembre 1997 et le 31 août 1998</u> .....	42
3. <u>Types de décisions rendues par arrêt</u> .....	49
<b>D. <u>OBSERVATIONS CONCERNANT LES ASPECTS ADMINISTRATIFS DE L'EXECUTION DU PLAN QUADRIENNAL</u></b> .....	61
1. <b><u>PREMISSES : LES HYPOTHESES DU PLAN QUADRIENNAL</u></b> .....	61
1.1. Détermination du nombre d'affaires en instance au 1er septembre 1997 .....	61
1.2. Evolution du nombre de requêtes entrantes .....	61
1.3. Evolution du nombre de requêtes résolues "sans arrêt" .....	62
1.4. Evolution du nombre d'arrêts .....	62
1.5. Plan quadriennal .....	63
2. <b><u>APERCU DE L'ANNEE JUDICIAIRE 1997-98</u></b> .....	63
3. <b><u>PREVISION POUR LES ANNEES FUTURES</u></b> .....	64
3.1. Evolution du nombre de nouvelles requêtes .....	64
3.2. Evolution du nombre de cas résolus "sans arrêt" .....	70
3.3. Evolution du nombre des arrêts .....	70
4. <b><u>ASPECTS ADMINISTRATIFS</u></b> .....	72
4.1. <u>Besoins en personnel des secrétariats des Chambres de la section d'administration</u> .....	72
4.2. <u>Développement de la documentation d'assistance aux magistrats</u> .....	73
4.3. <u>Situation du bureau de coordination</u> .....	74
4.4. <u>Informatique</u> .....	74
<b>OBSERVATIONS CONCERNANT LES ASPECTS ADMINISTRATIFS DE L'EXECUTION DU PLAN QUADRIENNAL - ADDENDUM</b> .....	75
<b>E. <u>LE JUGE UNIQUE DANS LES AFFAIRES DE SUSPENSION</u></b> .....	81
<b>IV. <u>CHIFFRES DE L'AUDITORAT POUR L'ANNEE JUDICIAIRE 1997-1998</u></b> .....	82
A. <b><u>STATISTIQUES ANNEE JUDICIAIRE 1997-1998</u></b> .....	82

<b>B.</b>	<b><u>VOLUME DES AFFAIRES (STATISTIQUES)</u></b> .....	83
1.	<b><u>Evolution du volume des affaires de 1987 jusqu'au 31 août 1998</u></b> .....	83
	a) <b><u>Affaires entrées</u></b> .....	83
	b) <b><u>Rapports rédigés</u></b> .....	83
2.	<b><u>Affaires traitées pour la section de législation au cours de l'année judiciaire 1997-1998</u></b> .....	84
	a) <b><u>Affaires entrées</u></b> .....	84
	b) <b><u>Rapports rédigés</u></b> .....	84
	c) <b><u>Affaires en instance</u></b> .....	84
	d) <b><u>Situation de la section de législation</u></b> .....	84
3.	<b><u>Affaires traitées pour la section d'administration au cours de l'année judiciaire 1997-1998</u></b> .....	85
	a) <b><u>Affaires inscrites au rôle de l'Auditorat du 1er septembre 1997 au 31 août 1998</u></b> .....	85
	b) <b><u>Rapports d'administration rédigés (1er septembre 1997-31 août 1998)</u></b> .....	85
<b>V.</b>	<b><u>LE BUREAU DE COORDINATION</u></b> .....	87
<b>A.</b>	<b><u>MISSIONS</u></b> .....	87
1.	<b><u>Missions de codification, de coordination et de simplification</u></b> .....	87
2.	<b><u>Participation aux travaux de la section de législation</u></b> .....	87
3.	<b><u>Tenue de la documentation</u></b> .....	88
	a) <b><u>Mise à jour et reprise des données antérieures sur support informatisé</u></b> .....	88
	b) <b><u>Développement et création de fichiers</u></b> .....	88
	c) <b><u>Autres facettes du travail des documentalistes</u></b> .....	90
<b>B.</b>	<b><u>ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT</u></b> .....	90
	<b><u>Annexe : Composition du bureau de coordination (15 septembre 1998)</u></b> .....	92
<b>VI.</b>	<b><u>LE GREFFE DE LA SECTION D'ADMINISTRATION</u></b> .....	93
<b>VII.</b>	<b><u>LE SERVICE DE LA CONCORDANCE DES TEXTES</u></b> .....	98
<b>A.</b>	<b><u>ORGANISATION DU SERVICE</u></b> .....	98
1.	<b><u>Composition</u></b> .....	98
2.	<b><u>Répartition des tâches</u></b> .....	98
<b>B.</b>	<b><u>FONCTIONNEMENT</u></b> .....	99
<b>C.</b>	<b><u>VOLUME D'ACTIVITES</u></b> .....	100
1.	<b><u>Traduction des avis de la section de législation</u></b> .....	100
2.	<b><u>Arrêts reçus pour traduction du 15.9.97 au 15.9.98</u></b> .....	101
3.	<b><u>Traduction d'arrêts du 15.9.97 au 15.9.98</u></b> .....	101
4.	<b><u>Traduction de projets d'arrêts</u></b> .....	101
5.	<b><u>Traduction de rapports</u></b> .....	101
6.	<b><u>Traduction de textes divers</u></b> .....	101
7.	<b><u>Dactylographie d'anciens arrêts traduits</u></b> .....	101
8.	<b><u>Tableau récapitulatif</u></b> .....	101

<b>D. <u>PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES</u></b> .....	102
1. <b><u>Du point de vue des traductions</u></b> .....	102
a) <b><u>Les avis</u></b> .....	102
b) <b><u>Les arrêts</u></b> .....	102
c) <b><u>Textes divers</u></b> .....	103
2. <b><u>Du point de vue de l'équipement</u></b> .....	104
3. <b><u>Du point de vue du personnel</u></b> .....	104
<b>VIII. <u>LE PERSONNEL ADMINISTRATIF</u></b> .....	106
<b>IX. <u>DIVERS</u></b> .....	107
<b>A. <u>BIBLIOTHEQUE</u></b> .....	107
1. <b><u>Situation financière</u></b> .....	107
2. <b><u>Accroissement de la bibliothèque - Abonnements</u></b> .....	108
3. <b><u>Informatisation</u></b> .....	108
<b>B. <u>SYSTEME INFORMATIQUE</u></b> .....	109
1. <b><u>Infrastructure informatique</u></b> .....	109
2. <b><u>Applications administratives et gestion des systèmes</u></b> .....	110
3. <b><u>Systèmes documentaires</u></b> .....	110
<b>C. <u>LES BATIMENTS</u></b> .....	110
<b>D. <u>BUDGET</u></b> .....	111
<b>E. <u>ACTIVITES DU CONSEIL D'ETAT AU NIVEAU INTERNATIONAL</u></b> .....	112
1. <b><u>VIème Congrès de l'Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives</u></b> .....	112
2. <b><u>Le XVIème Colloque des Conseils d'Etat et des Juridictions Administratives Suprêmes de l'Union européenne</u></b> .....	112
<b>F. <u>MOUVEMENTS DANS LE CADRE ORGANIQUE</u></b> .....	113
1. <b><u>Nominations et prestations de serment</u></b> .....	113
2. <b><u>Mise à la retraite, éméritats ou démission</u></b> .....	114
3. <b><u>In memoriam</u></b> .....	114
<b><u>TROISIEME PARTIE :</u></b>	
<b><u>CONTRIBUTION DE MAGISTRATS AUX ACTIVITES EXTERIEURES DU CONSEIL D'ETAT</u></b> .....	116
1. <b><u>INTRODUCTION</u></b> .....	117
2. <b><u>LE CHAMP D'APPLICATION DU CONTROLE JURIDICTIONNEL</u></b> .....	117
3. <b><u>LA PORTEE DU CONTROLE JURIDICTIONNEL</u></b> .....	133
4. <b><u>LES JURIDICTIONS EXERCANT LE CONTROLE JURIDICTIONNEL</u></b> .....	139
5. <b><u>LA PROCEDURE JURIDICTIONNELLE</u></b> .....	146
6. <b><u>LA RELATION ENTRE LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</u></b> .....	153

**Sommaire.**

**INTRODUCTION.**

L'article 119 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que :

"Le Conseil d'Etat établit et publie annuellement un rapport d'activité. Ce rapport expose notamment l'état d'avancement des affaires pendantes devant la section d'administration et devant la section de législation".

Au cours de l'année judiciaire 1997-1998, il n'y a pas eu de modification législative importante, affectant les compétences de la section d'administration et de la section de législation du Conseil d'Etat. Dans le rapport annuel 1996-1997, il a été constaté que la portée des réformes législatives et réglementaires ne peut pas encore être évaluée<sup>(1)</sup>. Le présent rapport annuel est dès lors intéressant en ce qu'il permet de se faire une idée de l'impact des modifications intervenues au cours des années précédentes. Il comporte une évaluation du fonctionnement concret du juge unique, met en évidence les avantages et les inconvénients de ce système, et présente l'évolution du nombre d'arrêts et du nombre d'affaires pendantes.

Le rapport annuel relatif à l'année judiciaire 1996-1997 avait déjà dressé un premier bilan succinct du remplacement de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 4 août 1996. Toutefois, il ne pouvait pas encore déterminer l'incidence de la modification légale en ce qui concerne les demandes d'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours. Il ressort des chiffres mentionnés dans le présent rapport annuel que le nombre de demandes d'avis à rendre dans les trois jours a en effet chuté, à la suite de restrictions imposées par la loi du 4 août 1996 : ce nombre s'élève actuellement à environ un quart du total par rapport à environ un tiers dans le passé<sup>(2)</sup>.

Néanmoins, d'autres textes législatifs importants ont été mis en oeuvre en ce qui concerne la publication des arrêts du Conseil d'Etat et la nomination des conseillers d'Etat et des assesseurs de la section de législation.

En ce qui concerne la publication des arrêts, les textes importants sont la loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 et l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat. L'intention du législateur est d'assurer une diffusion large, rapide et systématique des arrêts, afin de permettre aux justiciables de prendre connaissance de la manière dont le juge dit le droit par la publicité donnée à ses décisions. L'arrêté royal prévoit deux modes de publication des arrêts de la section d'administration, à savoir par l'intermédiaire d'un réseau international de télécommunications et sur support magnétique.

La loi du 8 septembre 1997 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, a modifié l'article 70 en ce qui concerne la nomination des conseillers d'Etat, et l'article 80 en ce qui concerne la nomination des assesseurs. La principale modification tient en ce qu'après avoir entendu les candidats, le Conseil d'Etat communique ses actes de présentation ainsi que toutes les candidatures et son appréciation à la fois à la Chambre des représentants ou au Sénat et au ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions.

Consécutivement aux nouvelles dispositions réglant la procédure de suspension

---

(1) Rapport annuel 1996-1997, introduction, p. VI.

(2) Il y a lieu de rappeler pour mémoire que, lorsque l'urgence est demandée conformément à l'article 84, l'avis de la section de législation peut se limiter à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

et le référé d'extrême urgence, de nouvelles chambres ont été créées à la section d'administration. La nécessité est alors apparue de doter les chambres d'une nouvelle numérotation plus logique : d'abord les chambres de la section de législation (chambres 1 à 4) et ensuite les chambres de la section d'administration (chambres 5 à 13).

\*

\* \*

Dans la perspective de la rédaction du cinquième rapport annuel, l'Assemblée générale a décidé le 30 juin 1998 de constituer une commission, dont la composition est la suivante :

- Mme M. VRINTS, président de chambre, présidente de la commission,
- M. Y. KREINS, conseiller d'Etat,
- M. A. BEIRLAEN, conseiller d'Etat <sup>(3)</sup>,
- M. Ch. MENDIAUX, auditeur général adjoint,
- M. H. VERHULST, premier auditeur chef de section,
- M. R. QUINTIN, référendaire,
- Mme D. LANGBEEN, greffier en chef,
- M. F. FRANCEUS, administrateur,
- M. M. FAUCONIER, secrétaire de la commission,
- Mme A. EYLENBOSCH, secrétaire de la commission,

Cette commission a élaboré un projet de rapport <sup>(4)</sup> qui a été transmis au premier président pour être soumis à l'assemblée générale du Conseil d'Etat, discuté par cette assemblée le 13 novembre 2001 et approuvé le même jour.

\*

\*        \*

---

<sup>(3)</sup> Président de la commission ff. depuis le 11 mai 2001, en tant que président de chambre.

<sup>(4)</sup> Sa rédaction a été assurée par chacun des membres de la commission avec le concours de M. M. ROELANDT, auditeur général (auditorat), M. R. ANDERSEN, président de chambre (bibliothèque), Mme A.-M. ROOSELEER, premier conseiller linguistique (service de la concordance des textes), Mme A. EYLENBOSCH, greffier (actuellement auditeur adjoint) (nouvelles règles de compétences) et Mme J. GIELISSEN, secrétaire en chef (assemblée générale).

**Première partie.**

**APERCU DES NOUVELLES DISPOSITIONS LEGALES.**

## **A. APERCU DE LA NOUVELLE LEGISLATION.**

Les compétences de la section d'administration et de la section de législation du Conseil d'Etat n'ont subi aucune modification au cours de la période s'étendant du mois d'août 1997 au mois d'août 1998. Il n'en reste pas moins que d'autres législations importantes, commentées dans ce chapitre, ont été adoptées au cours de la période en question.

Une première partie sera consacrée à la publication des arrêts du Conseil d'Etat. Déjà dans la loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, le législateur donna l'impulsion en vue d'une plus grande transparence et une meilleure diffusion des arrêts. Après une brève introduction, on exposera la teneur de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat, pris en exécution de la loi du 4 août 1996.

La seconde partie abordera la réglementation concernant la nomination des conseillers d'Etat et des assesseurs de la section de législation. La loi du 8 septembre 1997 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, a modifié fondamentalement la réglementation en la matière.

## **B. PUBLICATION DES ARRETS DU CONSEIL D'ETAT.**

- a) Loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, publiée au Moniteur belge du 20 août 1996.

La loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, a non seulement modifié la procédure devant le Conseil d'Etat et adapté l'effectif du personnel à l'accroissement de la charge de travail, mais elle a également posé les jalons en vue d'accroître la transparence de la jurisprudence du Conseil d'Etat et à en améliorer la diffusion.

Pour atteindre ce dernier objectif, la loi du 4 août 1996 a complété l'article 28 des lois coordonnées par un troisième et un quatrième alinéa. Désormais, cet article s'énonce comme suit :

"Art. 28.

Tout arrêt est motivé; il est prononcé en audience publique.

Tout arrêt interlocutoire ou définitif est notifié aux parties ainsi qu'au ministre compétent.

Les arrêts du Conseil d'Etat sont accessibles au public.

Le Conseil d'Etat en assure la publication dans les cas, les formes et les conditions déterminés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres."

L'intention du législateur est d'assurer une diffusion large, rapide et systématique des arrêts du Conseil d'Etat afin de permettre aux justiciables de prendre connaissance de la position de la juridiction par la voie de ses décisions. Par la publication des arrêts, le législateur souhaite en même temps contribuer indirectement à l'impartialité de la juridiction.

- b) Arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat.

L'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat, publié au Moniteur belge du 8 août 1997, pourvoit à l'exécution de l'article 28, alinéa 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

L'arrêté en question prévoit deux modes de publication des arrêts de la section d'administration :

1. sur un "réseau d'informations accessible au public"; selon le rapport au Roi, il s'agit d'un réseau international de télécommunications, à savoir Internet,
2. sur "support magnétique".

Cette dernière méthode consiste à délivrer périodiquement l'ensemble des arrêts rendus au cours d'une période déterminée sur un support magnétique du type CD-ROM. Contrairement au "Recueil des arrêts du Conseil d'Etat", ces formes de publication ne comportent pas de mots clefs, ni de sommaire; ceux-ci relèvent désormais de la documentation interne.

Afin de garantir la protection de la vie privée lors de la publication des arrêts, l'arrêté royal du 7 juillet 1997 formule deux exceptions à la règle imposant cette publication.

D'une part, l'article 1er de l'arrêté dispose que les arrêts prononcés en exécution de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne sont pas publiés <sup>(1)</sup>. Lorsque ces arrêts présentent un intérêt pour la jurisprudence ou la recherche juridique, ils peuvent néanmoins être publiés par décision motivée du Premier Président du Conseil d'Etat (article 3 de l'A.R. du 7 juillet 1997).

D'autre part, l'article 2, alinéa 1er, de l'arrêté précité, dispose que "toute partie à un litige porté devant le Conseil d'Etat peut requérir à tout moment de la procédure et jusqu'à l'arrêt, que lors de la publication de celui-ci, l'identité des personnes physiques qu'elle désigne ne soit pas reprise". Pour sa part, l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté, impose que le dispositif de l'arrêt fasse état expressément de cette dépersonnalisation qui concerne l'identité de la personne physique ou tout élément susceptible de l'identifier. Contrairement aux préconisations de l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, cette disposition protège uniquement les parties au litige, et non les tiers, qui se voient privés de la possibilité de requérir du Conseil d'Etat que leur identité ne soit pas mentionnée lors de la publication de l'arrêt.

Dans son avis du 30 octobre 1996, le Conseil d'Etat, section de législation, attira l'attention sur le problème de la compatibilité des dispositions des articles 1er à 3 de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat, avec la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. A cet égard, le Conseil d'Etat, section de législation, rappela la position adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat qui, en séance du 14 mai 1996, avait rejeté la proposition du Ministre de l'Intérieur de diffuser les arrêts sur Internet.

Le Conseil d'Etat, section de législation, estima que la publication des arrêts du Conseil d'Etat ne peut pas s'autoriser de l'exception à l'interdiction de publication que prévoit l'article 3, § 2, 2/, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie

---

<sup>(1)</sup> Une demande de suspension de l'exécution et un recours en annulation ont été introduits contre l'article 1er de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat, en ce qu'il interdit la publication des arrêts prononcés en exécution de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. L'arrêt n/ 72.098 du 26 février 1998 a rejeté la demande de suspension. Le recours en annulation est toujours pendant.

privée. Cet article de la loi dispose notamment que celle-ci ne s'applique pas aux traitements portant exclusivement sur des données à caractère personnel qui font l'objet d'une publicité en vertu d'une disposition légale ou réglementaire.

Le législateur écarta cette argumentation en soutenant qu'il est patent que les arrêts rendus par le Conseil d'Etat sont publics en vertu de l'article 149 de la Constitution. Selon le législateur, l'exception légale à l'interdiction de publication ne joue pas lorsque, à des données à caractère personnel faisant l'objet d'une publicité légale ou réglementaire, sont ajoutées des données de même nature qui ne font pas l'objet d'une telle publicité. De l'avis du législateur, tel n'est pas le cas en l'occurrence, la publicité de l'arrêt s'appliquant à la totalité de celui-ci.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, section de législation, estima que les arrêts du Conseil d'Etat tombent sous l'application de l'article 8, § 1er, alinéa 1er, 1/, de ladite loi du 8 décembre 1992, à savoir "les litiges soumis aux cours et tribunaux ainsi qu'aux juridictions administratives", si bien que la publication des arrêts sur Internet ou sur support magnétique doit se conformer aux conditions qu'énonce l'article 8, § 5, de la loi précitée, lequel exige :

- un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres adopté après l'avis de la Commission de la protection de la vie privée;
- une énumération limitative dans cet arrêté royal des types de données autorisées, des catégories de personnes autorisées à traiter ces données ainsi que de l'utilisation qu'elles peuvent en faire;
- un avis préalable donné chaque fois par écrit à l'intéressé au sujet du traitement.

Le législateur jugea également cette observation "inadéquate" étant donné que "l'article 8 précité se réfère aux litiges en général, c'est-à-dire à l'ensemble de la procédure, et non aux seuls arrêts, lesquels (...) tombent sous l'application de l'article 3, § 2, 2/, de la susdite loi".

L'article 4 de l'arrêté royal du 7 juillet 1997, ensuite, confère au Ministre de l'Intérieur, après consultation du Premier Président et de l'auditeur général du Conseil d'Etat, le pouvoir de prendre toutes mesures d'ordre technique en ce qui concerne tant le réseau d'informations accessible au public que le support magnétique.

Le support magnétique est diffusé à un prix équivalent à son coût réel (article 5).

Les arrêts sont publiés dans la ou les langues dans lesquelles ils ont été prononcés (article 6).

L'arrêté royal du 7 juillet 1997 précité, relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat, est entré en vigueur le 18 août 1997, soit le dixième jour après sa publication au Moniteur belge du 8 août 1997. Parmi les arrêts que le Conseil d'Etat a prononcés avant le 18 août 1997, le Premier Président du Conseil d'Etat détermine quels sont ceux qui seront publiés tant sur le réseau d'informations accessible au public que sur le support magnétique. En principe, ces arrêts sont uniquement dépersonnalisés à la demande expresse de l'une des parties au litige. La demande de dépersonnalisation doit être adressée au Conseil d'Etat par lettre recommandée à la poste dans les six mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté (article 7).

Au cours de la période du 15 août 1997 au 15 août 1998, trois demandes de dépersonnalisation ont été introduites du côté francophone; toutes les trois ont été accueillies par arrêt <sup>(2)</sup>. Du côté néerlandophone, seule une demande de dépersonnalisation a été introduite; elle a été rejetée par ordonnance pour cause de tardiveté.

- c) Arrêté ministériel du 3 février 1998 déterminant le réseau d'informations accessible au public et le support magnétique en vue de la consultation et de l'enregistrement des arrêts du Conseil d'Etat.

L'arrêt ministériel du 3 février 1998 déterminant le réseau d'informations accessible au public et le support magnétique en vue de la consultation et de l'enregistrement des arrêts du Conseil d'Etat, publié au Moniteur belge du 17 février 1998, poursuit la mise en oeuvre de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat. Il dispose que le réseau d'informations accessible au public est le réseau Internet et que le support sur lequel les arrêts du Conseil d'Etat sont enregistrés est de type CD-ROM. L'adresse du site du Conseil d'Etat sur le réseau Internet est <http://www.raadvst-consetat.be>.

### **C. NOMINATION DES CONSEILLERS D'ETAT ET DES ASSESSEURS DE LA SECTION DE LEGISLATION.**

La loi du 8 septembre 1997 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, publiée au Moniteur belge du 16 octobre 1997, a notamment modifié les dispositions des articles 70 et 80 des lois coordonnées. L'article 70 de ces lois porte sur la nomination des conseillers d'Etat; l'article 80 concerne la nomination des assesseurs de la section de législation.

- a) Le nouvel article 70 des lois coordonnées dispose que les conseillers d'Etat sont nommés par le Roi sur une liste de trois noms formellement motivée, présentée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat après qu'elle a examiné la recevabilité des candidatures et comparé les titres et mérites respectifs des candidats.

L'assemblée générale du Conseil d'Etat entend les candidats d'office ou à leur demande. Elle peut, à cette fin, désigner au moins trois de ses membres qui lui feront rapport sur ces auditions.

Le Conseil d'Etat communique sa présentation, ainsi que l'ensemble des candidatures et les appréciations qui leur sont portées par le Conseil d'Etat, en même temps à la Chambre des représentants ou au Sénat, et au ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions.

Le candidat présenté premier à l'unanimité par l'assemblée générale du Conseil d'Etat peut être nommé conseiller d'Etat, sauf si le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions refuse cette présentation, soit parce que les conditions fixées ne sont pas respectées, soit parce qu'il estime que le nombre des membres du Conseil d'Etat qui ont été nommés parmi les membres de l'auditorat est trop élevé par rapport au nombre des autres membres du Conseil d'Etat.

---

<sup>(2)</sup> Arrêt n/ 71.265 du 28 janvier 1998, arrêt n/ 73.498 du 6 mai 1998, et arrêt n/ 73.915 du 27 mai 1998.

Lorsque le Ministre accepte la présentation unanime du Conseil d'Etat, il en informe, selon le cas, la Chambre des représentants ou le Sénat qui, s'ils estiment que le nombre des membres du Conseil d'Etat qui ont été nommés parmi les membres de l'auditorat est trop élevé par rapport au nombre des autres membres du Conseil, peuvent, alternativement, dans un délai ne pouvant dépasser trente jours à compter de cette réception, refuser cette présentation.

En cas de refus du Ministre ou de la Chambre des représentants ou du Sénat, l'assemblée générale du Conseil d'Etat procède à une nouvelle présentation.

En l'absence d'unanimité lors des présentations, la Chambre des représentants ou le Sénat peuvent alternativement, dans un délai ne pouvant dépasser trente jours à compter de la réception de cette présentation, soit confirmer la liste présentée par le Conseil d'Etat, soit présenter une deuxième liste de trois noms qui fait l'objet d'une motivation formelle.

La Chambre des représentants ou le Sénat peut entendre les candidats.

Lorsque la Chambre des représentants ou le Sénat présente une deuxième liste de trois noms, le conseiller d'Etat ne peut être nommé que parmi les personnes qui figurent sur l'une ou l'autre des deux listes présentées.

Le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions publie les vacances au Moniteur belge à l'initiative du Conseil d'Etat. La publication mentionne le nombre de places vacantes, les conditions de nomination, le délai d'un mois au moins pour l'introduction des candidatures, et l'autorité à laquelle celles-ci doivent être adressées.

Toute présentation est publiée au Moniteur belge; il ne peut être procédé à la nomination que quinze jours au moins après cette publication.

Pour être nommés conseiller d'Etat, les candidats doivent remplir les conditions suivantes :

Avoir trente-sept ans accomplis, être docteur en droit ou licencié en droit, pouvoir justifier d'une expérience professionnelle utile de nature juridique de dix ans au moins et satisfaire à l'une des conditions suivantes :

- 1/ avoir réussi le concours d'auditeur adjoint et de référendaire adjoint au Conseil d'Etat, le concours de référendaire à la Cour d'arbitrage, le concours d'auditeur adjoint à la Cour des comptes ou l'examen d'aptitude professionnelle prévu par l'article 259bis du Code judiciaire;
- 2/ exercer une fonction administrative du rang 15 au moins ou équivalent dans une administration publique belge soit dans un organisme public belge;
- 3/ avoir présenté avec succès une thèse de doctorat en droit ou être agrégé de l'enseignement supérieur en droit;
- 4/ exercer, en Belgique, des fonctions de magistrat du ministère public ou de juge effectif;
- 5/ être titulaire d'une charge d'enseignement du droit dans une université belge.

Les fonctions de référendaire près la Cour de cassation sont assimilées à des fonctions dont l'exercice constitue une expérience professionnelle utile de nature juridique.

Les conseillers d'Etat sont, pour la moitié au moins de leur nombre, nommés parmi les membres de l'auditorat et du bureau de coordination.

**b)** Le nouvel article 80 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que les assesseurs de la section de législation sont nommés par le Roi pour une période de cinq ans renouvelable, sur une liste de trois noms présentée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat après qu'elle a examiné la recevabilité des candidatures et comparé les titres et mérites respectifs des candidats. Pour le surplus, la nomination des assesseurs de la section de législation est soumise aux mêmes règles que celle des conseillers d'Etat.

Les conditions auxquelles les candidats doivent satisfaire pour être nommés assesseur à la section de législation sont identiques aux conditions applicables au candidat conseiller d'Etat.

Les autres dispositions légales concernant la présentation des candidats assesseurs, l'appartenance linguistique de l'assesseur et la prestation de serment, n'ont pas été modifiées.

**Deuxième partie.**

**RAPPORTS PARTICULIERS D'ACTIVITES.**

## **I. L'ASSEMBLEE GENERALE DU CONSEIL D'ETAT.**

Du 1er septembre 1997 au 31 août 1998, le Conseil d'Etat s'est réuni en assemblée générale à sept reprises.

**1.** Le 30 septembre 1997, les débats de l'assemblée générale ordinaire ont porté notamment sur les points suivants :

- 1/ l'approbation du plan quadriennal;
- 2/ la détermination de la composition de la commission du rapport chargée de la rédaction du rapport d'activités du Conseil d'Etat pour l'année 1996-1997;
- 3/ la détermination de la composition de la délégation du comité de concertation de base du Conseil d'Etat;
- 4/ la désignation du jury chargé de la vérification de la connaissance de la langue française, à la suite de l'éméritat ou du décès de certains de ses membres;
- 5/ la désignation d'un comité de rédaction auquel participeront un membre du Conseil d'Etat et deux membres extérieurs au Conseil d'Etat pour l'élaboration de règles en matière de légistique formelle et matérielle à l'intention des autorités fédérales; le projet de rédaction sera soumis à une commission composée de deux membres du Conseil d'Etat. Cette commission rédigera un texte définitif;
- 6/ l'accord sur le principe selon lequel le Secrétariat permanent au recrutement organisera une épreuve de sélection spécifique de secrétaires d'administration juristes destinés au Conseil d'Etat.

**2.** Le 16 décembre 1997, en assemblée générale publique, le Conseil d'Etat :

- 1/ a procédé à la présentation de trois candidats à la fonction d'assesseur de la section de législation (N) et a arrêté une liste de trois candidats;
- 2/ a procédé également à la présentation de trois candidats à la fonction d'assesseur de la section de législation (F);
- 3/ a, ensuite, arrêté la liste de deux candidats à la fonction de greffier du rôle linguistique français.

- En assemblée générale ordinaire, il a ensuite été procédé à l'adoption du plan quadriennal et à la composition du jury de l'examen de recrutement d'attachés réservés au service de la concordance des textes.

**3.** Le 17 février 1998, en assemblée générale publique et solennelle, le Conseil d'Etat a préparé l'organisation d'un concours de recrutement d'auditeurs adjoints et de référendaires adjoints du rôle néerlandophone; l'assemblée confirme la composition du jury.

**4.** Le 31 mars 1998, en assemblée générale ordinaire, le premier président a communiqué le rapport annuel 1995-1996 aux membres de l'assemblée.

Les débats de l'assemblée générale ordinaire ont ensuite porté sur :

- 1/ une proposition de modification des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat tendant à améliorer le fonctionnement de la section de législation;
- 2/ un avant-projet tendant à la révision de la carrière des greffiers.
- 3/ la désignation des membres du Conseil d'Etat qui représenteront l'institution aux cérémonies officielles des 21 juillet et 15 novembre 1998.

Enfin, une note relative au télé-travail, au courrier électronique et à la documentation a été exposée par l'administrateur. L'assemblée générale désigne les membres d'un groupe de travail pour résoudre le problème de la dispersion des initiatives documentaires.

**5.** Le 5 mai 1998, l'assemblée générale ordinaire a repris la discussion sur le rapport annuel 1995-1996.

Ensuite, l'assemblée générale ordinaire a présenté les candidats à la fonction d'assesseur de la section de législation du rôle néerlandophone. Elle a arrêté une liste de trois candidats.

**6.** Le 23 juin 1998, les débats de l'assemblée générale ordinaire ont porté notamment sur les points suivants :

- 1/ le rapport annuel 1995-1996;
- 2/ l'approbation du rapport de la Commission de la procédure devant la section d'administration;

**7.** Le 30 juin 1998, l'assemblée générale ordinaire s'est à nouveau penchée sur le rapport annuel 1995-1996.

Ensuite, la composition de la commission du rapport annuel 1997-1998 a été établie.

Enfin, une discussion s'est engagée au sujet de l'effet interruptif de la réclamation à l'autorité de tutelle et l'obligation d'information imposée aux autorités administratives. L'assemblée propose que la question soit examinée par un groupe de travail composé exclusivement de membres de la section d'administration.

**Annexe : Nouvelle numérotation des chambres et réorganisation des compétences.**

1. La création de nouvelles chambres de législation au 15 septembre 1982 (8ème et 9ème chambres)<sup>(3)</sup>, de nouvelles chambres d'administration (10ème<sup>(4)</sup> et 11ème chambres<sup>(5)</sup>) suite aux nouvelles dispositions organisant la procédure de suspension<sup>(6)</sup> et le référé d'extrême urgence<sup>(7)</sup> a nécessité une nouvelle numérotation des chambres plus logique, par rapport aux dispositions des lois coordonnées, commençant par les chambres de la section de législation (chambres 1 à 4) et continuant par celles de la section d'administration (chambres 5 à 13).

C'est pourquoi, par ordonnances des 15 et 25 juillet 1997, MM. le premier président G. BAETEMAN et le président du Conseil d'Etat J.-J. STRYCKMANS ont classé plus logiquement les chambres et les ont réorganisées.

Les 12ème et 13ème chambres sont de nouvelles chambres d'administration créées suite à l'extension du cadre organique prévue par la loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 (Moniteur belge du 20 août 1996)<sup>(8)</sup> afin d'exécuter le plan quadriennal de résorption de l'arriéré juridictionnel<sup>(9)</sup>.

2. La réorganisation des chambres de la section d'administration a été élaborée en concertation avec les présidents de chambres et est basée sur les principes suivants :
  - 1/ chaque chambre examine chaque affaire tant en référé qu'au fond;
  - 2/ conformément à la loi, une chambre par rôle linguistique examine le contentieux relatif aux étrangers;

---

<sup>(3)</sup> Ordonnance du 28 juillet 1982, suite à l'augmentation du Cadre organique par la loi du 6 mai 1982 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 (Moniteur belge du 18 mai 1992).

<sup>(4)</sup> Ordonnance du 24 mai 1991.

<sup>(5)</sup> Ordonnance du 16 octobre 1995.

<sup>(6)</sup> Arrêté royal du 27 octobre 1989 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, saisie d'une demande de suspension (Moniteur belge du 11 novembre 1989), abrogé par l'arrêté royal du 5 décembre 1991.

<sup>(7)</sup> Arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat (Moniteur belge du 14 janvier 1992).

<sup>(8)</sup> Art. 69. : "Le Conseil d'Etat est composé :  
- de trente-six membres, étant un premier président, un président, dix présidents de chambre et vingt-quatre conseillers d'Etat".

Art. 86, alinéa 1er. : "La section d'administration est divisée en neuf chambres : quatre chambres de langue française, quatre chambres de langue néerlandaise et une chambre bilingue, composées chacune de trois membres".

<sup>(9)</sup> Article 120 des lois coordonnées, inséré par la loi du 4 août 1996 précitée.

- 3/ les autres matières sont attribuées à trois chambres par rôle linguistique en veillant d'une part à ce que les affaires fassent l'objet d'une répartition équitable et que les compétences de chaque chambre soient aussi homogènes qu'il est possible.

**A. Les règles relatives à la composition des chambres sont fixées de la manière suivante :**

- a) Les chambres siègent à trois conseillers d'Etat dans :
1. les affaires au fond (à l'exception du contentieux relatif aux étrangers);
  2. les affaires examinées en application de l'article 36, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (astreinte);
  3. la confirmation de suspensions ou de mesures provisoires ordonnées à titre provisoire selon la procédure d'extrême urgence;
  4. la rétractation ou la modification d'arrêts ordonnant la suspension;
  5. les affaires renvoyées à la chambre à trois membres, à la demande du requérant dans la requête ou d'office, sur avis du conseiller rapporteur et de l'auditeur général ou du membre de l'auditorat que celui-ci désigne.
- b) Sont traitées par des chambres à un conseiller d'Etat :
1. le contentieux relatif aux étrangers (à l'exception des affaires qui sont renvoyées à la chambre plénière);
  2. les affaires examinées en application de l'article 17, §§ 4bis et 4ter, et de l'article 21, alinéas 2 et 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et en application des articles 93 et 94 du règlement général de procédure;
  3. les demandes de suspension et de mesures provisoires ordinaires (à l'exception de celles qui sont renvoyées à la chambre plénière);
  4. les demandes de suspension et de mesures provisoires introduites selon la procédure d'extrême urgence.

**B. La procédure relative au traitement des affaires est réglée comme suit :**

Les jours d'audience, les affaires qui doivent être traitées par une chambre à trois membres sont examinées en premier lieu. Seront ensuite jugées, les affaires qui doivent être examinées par des chambres à juge unique.

A l'heure fixée par le président de chambre, la chambre se scinde en trois chambres à un membre, qui traitent les affaires visées ci-dessus sous b.

Les chambres siègent également d'autres jours pour traiter les demandes de suspension et de mesures provisoires ordinaires et d'extrême urgence.

## **II. LA SECTION DE LEGISLATION.**

Pendant l'année judiciaire 1997-98, la composition des quatre chambres de législation fut la suivante :

### **A. COMPOSITION DES CHAMBRES.**

#### **1. Chambres françaises.**

##### **- 2e chambre :**

Président : M. STRYCKMANS, président du Conseil d'Etat  
Membres : MM. KREINS et QUERTAINMONT, conseillers d'Etat  
Greffier : Mme GIELISSEN jusqu'au 31.12.97, puis  
Mme VIGNERON, greffier assumé depuis le 1.1.98

Cette chambre siège les lundis et mercredis matin, et d'autres jours de la semaine pour l'examen des demandes d'avis dans les trois jours.

##### **- 4e chambre :**

Président de chambre : M. ANDERSEN  
Membres : MM. WETTINCK et LIENARDY, conseillers d'Etat  
Greffier : Mme PROOST

Cette chambre siège les lundis et mercredis après-midi, et d'autres jours de la semaine pour l'examen des demandes d'avis dans les trois jours.

Ont, par ailleurs, siégé en qualité d'assesseur dans les deux chambres :  
MM. les professeurs DÉLPERÉE, GOTHOT, van COMPERNOLLE,  
FAVRESSÉ et KIRKPATRICK (depuis le 5 mai 1998).

**LA DISTRIBUTION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES FRANCAISES  
ETAIT LA SUIVANTE :**

**2e chambre**

**4e chambre**

**a) Affaires fédérales.**

1. Premier Ministre (partim)
2. Justice
3. Intérieur (sauf gendarmerie) et sécurité (sûreté publique)
4. Pensions du secteur public
5. Finances
6. Affaires étrangères (partim)

1. Premier Ministre (partim)
2. Affaires étrangères (partim)
3. Transports et Sécurité routière
4. Télécommunications (Postes, Belgacom, ...)
5. Défense nationale
6. Intérieur (gendarmerie)
7. Budget
8. Coopération au développement
9. Commerce extérieur

**b) Affaires communautaires et régionales.**

**1. Communauté française.**

1. Education, Enseignement supérieur et Education permanente
2. Fonction publique
3. Budget et Finances
4. Relations internationales (partim)

1. Culture et Audiovisuel
2. Relations internationales (partim)
3. Affaires personnalisables (Enfance, Santé, Aide à la jeunesse, Sport)
4. Recherche scientifique

**2. Communauté germanophone.**

1. Enseignement

**3. Région wallonne.**

- |                                       |  |
|---------------------------------------|--|
| 1.. Economie et PME                   | 1. Affaires intérieures                          |
| 2. Emploi et formation                | 2. Développement technologique                   |
| 3. Fonction publique                  | 3. Relations internationales (partim)            |
| 4. Budget                             | 4. Commerce extérieur                            |
| 5. Relations internationales (partim) | 5. Aménagement du territoire                     |
|                                       | 6. Logement                                      |
|                                       | 7. Transports                                    |
|                                       | 8. Travaux publics/<br>Infrastructures sportives |
|                                       | 9. Action sociale et Santé                       |
|                                       | 10. Tourisme et patrimoine                       |
|                                       | 11. Environnement                                |
|                                       | 12. Agriculture                                  |

**4. Région de Bruxelles-Capitale.**

- |                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| 1. Pouvoirs locaux                | 1. Transport   |
| 2. Finances et Budget             | 2. Aménagement du territoire, PRD                        |
| 3. Relations extérieures (partim) | 3. Monuments et Sites                                    |
| 4. Fonction publique              | 4. Propreté publique                                     |
|                                   | 5. Aide médicale urgente et<br>Incendie                  |
|                                   | 6. Commerce extérieur                                    |
|                                   | 7. Rénovation urbaine; Sites<br>économiques désaffectés  |
|                                   | 8. Taxis   |
|                                   | 9. Travaux publics, Port de<br>Bruxelles, Régie foncière |
|                                   | 10. Relations extérieures (partim)                       |

**5. Commission communautaire française.**

- |  |   |
|--|---|
| 1. Budget                                      | 1. Promotion sociale, aide aux<br>personnes |
| 2. Fonction publique                           | 2. Culture                                  |
| 3. Enseignement                                | 3. Maisons de repos                         |
| 4. Reconversion et recyclage<br>professionnels | 4. Jeunesse                                 |
|  | 5. Sport                                    |
|  | 6. Tourisme                                 |
|  | 7. Santé                                    |
|  | 8. Relations internationales                |

**6. Parlement - Assemblées communautaires et régionales.**

Les affaires introduites par le pouvoir législatif fédéral, communautaire ou régional sont distribuées selon la même répartition par matières que les affaires introduites par les différents Gouvernements.

**2. Chambres néerlandophones.**

- **1<sup>re</sup> chambre :**

Président : M DE BRABANDERE, président de chambre  
Membres : MM. VAN DAMME et ALBRECHT, conseillers d'Etat  
Greffier : Mme BECKERS

Cette chambre siège les jeudis matin et après-midi, et d'autres jours pour l'examen des demandes d'avis dans les trois jours.

- **3e chambre :**

Président : M. DEROOVER, président de chambre  
Membres : MM. LEMMENS et HELLIN, conseillers d'Etat  
Greffier : Mme LIEVENS.

Cette chambre siège les mardis matin et après-midi, et d'autres jours pour l'examen des demandes d'avis dans les trois jours.

Ont, par ailleurs, siégé en qualité d'assesseur dans les deux chambres : MM. les professeurs SCHRANS, WIJMEERSCH, ALEN, COUSY et Mme le professeur MERCHIERS (jusqu'au 23 février 1998).

**LA DISTRIBUTION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES  
NEERLANDOPHONES ETAIT LA SUIVANTE :**

**1<sup>re</sup> Chambre**

**3<sup>e</sup> Chambre**

**a) Affaires fédérales**

- |   |  |
|---|--|
| 1. Premier Ministre (partim)  | 1. Premier Ministre (partim)   |
| 2. Affaires étrangères (partim)                                       | 2. Affaires étrangères (partim)  |
| 3. Economie   | 3. Classes moyennes (PME)  |
| 4. Emploi et travail  | 4. Agriculture   |
| 5. Affaires sociales (séc. soc. salariés,<br>sauf art. 63 loi A.M.I.) | 5. Environnement   |
| 6. Pensions (secteur privé)   | 6. Affaires sociales (séc. soc.<br>indépendants, art. 63 loi A.M.I.)                             |
| 7. Politique scientifique   | 7. Santé publique  |
| 8. Fonction publique  | 8. Intégration sociale   |
|   | 9. Justice (partim) [Régie des<br>bâtiments (Fonction publique,<br>anciennement infrastructure)] |

**b) Affaires communautaires et régionales.**

**1. Communauté flamande**

- |                                 |                                 |
|---------------------------------|---------------------------------|
| 1. Enseignement                 | 1. Affaires culturelles         |
| 2. Politique étrangère (partim) | culture                         |
|                                 | région linguistique             |
|                                 | 2. Politique étrangère (partim) |
|                                 | 3. Matières personnalisables    |
|                                 | Politique de la santé           |
|                                 | Egalité des chances             |
|                                 | Bien-être                       |
|                                 | Famille                         |
|                                 | 4. Fonction publique            |

## **2. Région flamande**

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| 1. Economie et PME   | 1. Environnement         |
| 2. Emploi  | 2. Logement              |
| 3. Aménagement du territoire (mod. L 26.7.62) et politique urbaine | 3. Affaires intérieures  |
| 4. Science et technologie  | 4. Agriculture           |
| 5. Finances et budget  | 5. Travaux publics       |
|  | 6. Transports            |
|  | 7. Affaires bruxelloises |

## **3. Communauté germanophone**

- |                                   |                                   |
|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 1. Finances                       | 1. Santé, famille, ...            |
| 2. Relations extérieures (partim) | 2. Sport et tourisme              |
| 3. Recherche scientifique         | 3. Media                          |
|                                   | 4. Culture                        |
|                                   | 5. Jeunesse, formation            |
|                                   | 6. Relations extérieures (partim) |
|                                   | 7. Affaires sociales              |
|                                   | 8. Monuments et sites             |

## **4. Région de Brux.-Cap.**

- |  |   |
|--|---|
| 1. Emploi                                      | 1. Relations extérieures (partim)                               |
| 2. Relations extérieures (partim)              | 2. Environnement, préservation de la nature, politique de l'eau |
| 3. Politique scientifique, Économie et Énergie | 3. Logement   |

## **5. Commission communautaire commune**

1. Politique de la santé
2. Assistance aux personnes
3. Fonction publique
4. Finances/budget
5. Relations extérieures

## **6. Parlement**

Les demandes d'avis du président du Sénat, du président de la Chambre des représentants ou du président du Vlaamse Raad sont traitées par la Chambre compétente en la matière.

**B. REPARTITION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES DE LA SECTION DE LEGISLATION.**

**1. Assemblée générale de la section.**

Deux avis ont été donnés en assemblée générale de la section de législation et avaient pour objet :

- \* 26.430 : un avant-projet de décret du Conseil de la Communauté germanophone portant assentiment à l'accord et aux protocoles suivants :
  - 1/ Accord de coopération en matière d'astrophysique (Santa Cruz de La Palma, le 26 mai 1979);
  - 2/ Protocole d'amendement à l'Accord de coopération en matière d'astrophysique (Madrid, le 18 avril 1988);
  - 3/ Protocole de coopération en matière de recherche astrophysique en Espagne (Santa Cruz de La Palma, le 26 mai 1979);
  - 4/ Protocole d'amendement du Protocole de coopération en matière d'astrophysique (Madrid, le 18 avril 1988);
  - 5/ Addendum au Protocole de coopération en matière de recherche astrophysique entre les Gouvernements du Royaume d'Espagne, du Royaume de Danemark, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et du Royaume de Suède et de la République fédérale d'Allemagne (Madrid, le 18 avril 1988),
- \* 26.610 : un avant-projet de décret du Conseil régional wallon modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

**2. Chambres réunies ou multiples <sup>(10)</sup>.**

- Des chambres réunies (VR) ont donné six avis sur des projets ayant des objets forts divers :

- \* 27.369 : amendements n<sup>os</sup> 17 et 41 à la proposition de loi relative à l'intervention gratuite ou partiellement gratuite des avocats;
- \* 27.423 : conflit de compétence engendré par l'acte intitulé "Circulaire BA-97 relative à l'emploi des langues en matière administrative sur le territoire linguistique néerlandais" du Ministre flamand des Affaires intérieures, à la demande du Ministre-Président du Gouvernement de la Région wallonne;
- \* 27.424 : conflit de compétence engendré par l'acte intitulé "Circulaire BA-97 relative à l'emploi des langues en matière administrative sur le territoire linguistique néerlandais" du Ministre flamand des Affaires intérieures, à la

---

<sup>(10)</sup> Pour les projets ayant des objets multiples et comportant de nombreuses dispositions, l'examen de celles-ci se répartit entre plusieurs chambres en fonction de leur spécialisation. Il ne s'agit pas dans ce cas de chambres réunies, mais de l'examen d'un même avant-projet par plusieurs chambres.

demande de la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française;

- \* 27.535 : avant-projet de décret du Conseil de la Communauté germanophone sur les médias;
- \* 27.536 : ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering inzake het uitzenden van televisiesignalen.
- \* 27.610 : avant-projet de décret du Conseil de la Communauté française modifiant le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel et assurant la transposition de la directive 97/36/CE du 30 juin 1997 et de la directive 95/47/CE du 24 octobre 1995.

- Des chambres multiples ont donné huit avis respectivement sur :

- \* 26.995 : een voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1998;
- \* 27.481 : un avant-projet de loi relatif à l'Euro;
- \* 27.629 : un avant-projet de décret-programme 1998 du Conseil de la Communauté germanophone;
- \* 27.652 : een voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1998;
- \* 27.668 : een voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen II;
- \* 27.670 : un avant-projet de loi portant des dispositions budgétaires et diverses;
- \* 27.822 : un avant-projet de loi portant des dispositions sociales;
- \* 27.976 : un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales et diverses.

## **C. VOLUME DES ACTIVITES.**

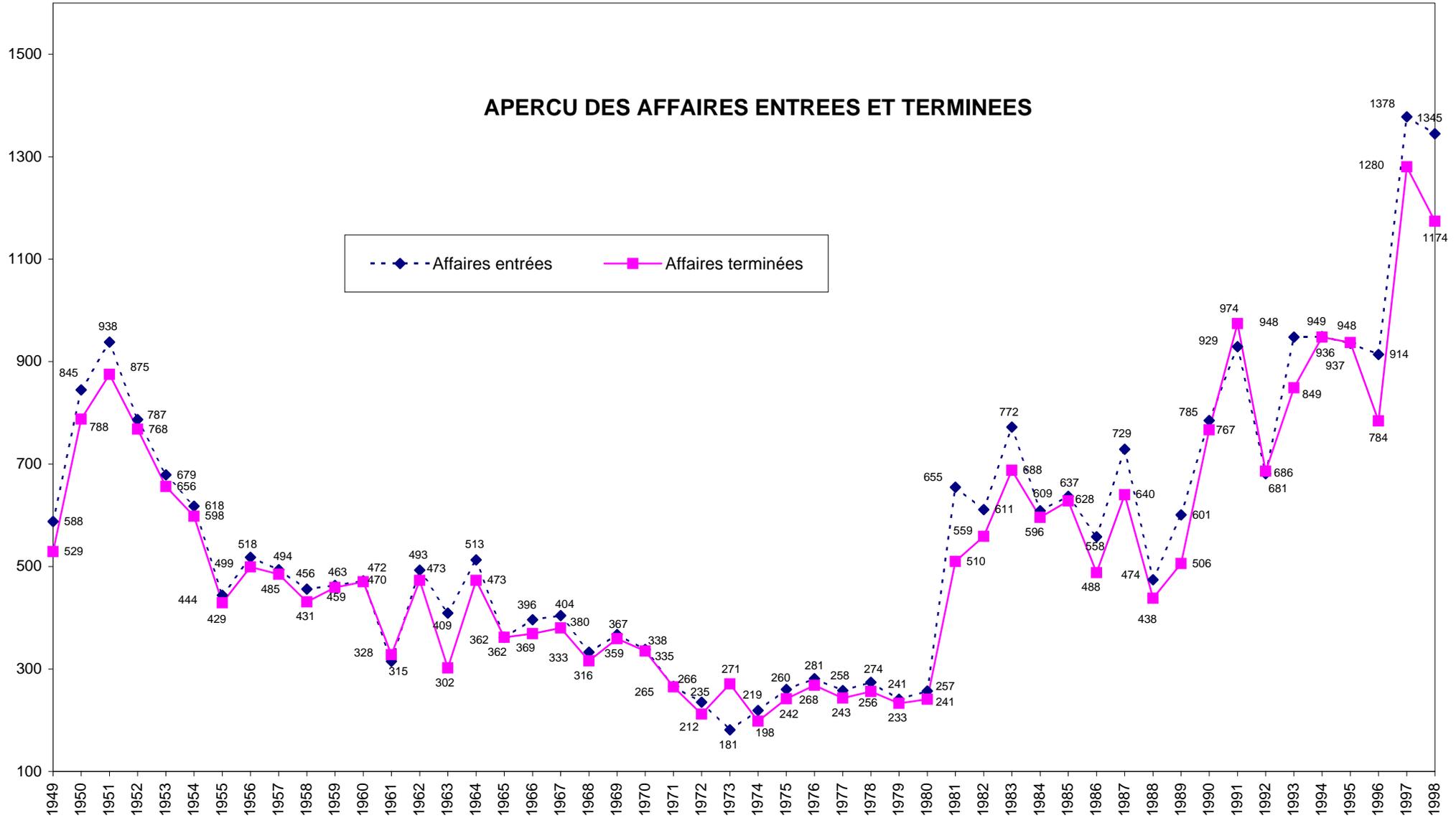
### **1. Aperçu statistique de l'activité de la section de législation depuis 1948.**

Le tableau ci-après des statistiques générales relatives aux demandes d'avis introduites (série 1) et aux affaires terminées (série 2) pour chacune des années judiciaires depuis 1948 permet d'apercevoir l'évolution du volume de l'activité de la section depuis que le Conseil d'Etat a été créé.

# CONSEIL D'ETAT

## Section Législation

### APERCU DES AFFAIRES ENTREES ET TERMINEES



**2. Affaires introduites du 16.09.97 au 15.09.98.**

	Sans délai	Art.84 1 mois	Art.84 3 jours	VR	VR Art.85bis	AG	AG Art.85bis	TOTAL
Président Ch. des représentants		7	7		1			15
Président Sénat	1	14	1					16
Président Cons. Com. fr.	3	2						5
Président Parl. wallon	5							5
Président Parl. flamand	1	5	5					11
Président Cons. Rég. Bxl-Capitale	2							2
Président Cons. Com. germ.	1							1
Premier Ministre	4	8	2					14
Min. Economie et Télécom.	31	19	13					63
Min. Affaires étrangères	19	22	1					42
Min. Justice	18	15	9					42
Min. Finances	11	12	16					39
Min. Affaires sociales	40	17	88					145
Min. Politique scientif.	1	2						3
Min. Com. ext.	4	1	1					6
Min. Intérieur	20	14	12					46
Min. Fonction publique	9	15	3					27
Min. Transports	8	5	12					25
Min. Emploi et Travail	1	12	19					32
Min. P.M.E. et Agriculture	7	8	16					31
Min. Défense nat.	23		8					31
Min. Santé publ. et Pensions	12	29	25					66
Min. Budget	1							1
Secr. d'Etat à la Sécurité	1	13	11					25
Secr. d'Etat à la Coop. au développement		4	1					5
Min.-Prés. Gouv. flamand	6	7	4					17
Min. flamands	8	107	51					166

	Sans délai	Art.84 1 mois	Art.84 3 jours	VR	VR Art.85bis	AG	AG Art.85bis	TOTAL
Min.-Prés. Gouv. Com. fr.	3	45	4		1 <sup>(11)</sup>			53
Min. Com. fr.	1	66	8					75
Min.-Prés. Gouv. Rég. wal.	2	6			1 <sup>(11)</sup>			9
Min. Rég. wal.	24	95	19					138
Min.-Prés. Rég. Bxl- Cap.	4	7	5					16
Min. Rég. Bxl-Cap.	25	51	12					88
COCOM	2	18						20
COCOF	6	24	9					39
Min.-Prés. Gouv. Com. germ.	5	2	2					9
Min. Com. germ.	6	13	1					20
<b>TOTAUX</b>	<b>317</b>	<b>665</b>	<b>365</b>		<b>3</b>			<b>1350<sup>(12)</sup></b>

<sup>(11)</sup> Conflit de compétences.

<sup>(12)</sup> 1345 affaires inscrites au rôle (n<sup>os</sup> L. 26.917 à L. 28.263 - L. 27.839 et L. 27.840).







	LOIS	AR	AM	DECRETS ET ORDON- NANCES	Ar. GOU- VERNE- MENTS	Ar. MIN. GOU- VERNE- MENTS	PROPOSI- TIONS LOIS	AMEN- DE- MENTS LOIS	AMEN- DE- MENTS PRO- POSI- TIONS LOIS	PROPO- SI- TIONS DE- CRETS ET ORDON- NANCES	AMENDE- MENTS DECRETS ET OR- DON- NANCES	AMENDE- MENTS PROPOSI- TIONS DECRETS ET ORDON- NANCES	COOR- DINA- TIONS	REDAC- TIONS DE TEXTES	CONFLIT COMPE- TENCE GOUVER- NEMENT EXECU- TIFS	TOTAL
Min. Rég. wal.				47	64											138
Min.- Prés. Rég. Bx- Cap.				1	4											16
Min. Rég. Bx- Cap.				44	13											88
COCOM				5	5											20
COCOF				5	12											39
Min.- Prés. Gouv. Comm. Germ.				4												9
Min. Comm. Germ.				10	6											20
<b>TOTAUX</b>	155	409	82	259	389	3	20	5	3	20	2		1		2	1350

**3. Avis donnés (par chambre) du 16.09.97 au 15.09.98.**

		Sans délai	Art. 84 (3 j.)	Art. 84 (1mois)	Art.85bis (8 j.)	TOTAL	TOTAL
<b>I</b>		95	125	92		312	312
	<b>VR</b>						
<b>II</b>		87 <sup>(13)</sup>	51	127		265	267
	<b>VR</b>				2	2	
<b>III</b>		46	76	92		214	220
	<b>VR</b>		3 <sup>(14)</sup>		3 <sup>(15)</sup>	6	
<b>IV</b>		81	65	154		300	304
	<b>VR</b>		3 <sup>(12)</sup>		1	4	
<b>AG</b>		2 <sup>(12)</sup> (13)				2	4
<b>I/V</b>			28	6		34	34
<b>II/V</b>		4	21	20		45	45
<b>VR I/V &amp; II/V</b>							
<b>TOTAUX</b>		314	366	491	3	1174 <sup>(12)</sup>	1174

**Section de législation : Activité en général.**  
**Avis donnés du 16.09.97 au 15.09.98.**

<b>POUVOIR</b>	<b>Sans délai</b>	<b>Art.84 1 mois</b>	<b>Art.84 3jours</b>	<b>Art. 85bis 8jours</b>	<b>Total des avis donnés pendant l'année</b>
Exécutif	288	468	340	2	<b>1097</b>
Législatif	14	24	11	1	<b>51</b>
<b>TOTAUX</b>	302	492	351	3	<b>1148</b>

<sup>(13)</sup> 1 article 85bis : L. 26.467/2.

<sup>(14)</sup> L. 26.610/AG/4; L. 27.535/VR/3; L. 24.536/VR/3; L. 27.610/VR/4.

<sup>(15)</sup> L. 26.430/AG; L. 27.369/VR; L. 27.423/VR; L. 27.424/VR.

#### 4. Quelques constatations.

Les constatations que permettent ces divers tableaux statistiques divergent sur certains points de celles qui ont été faites dans les rapports annuels 1994-95 (pp. 66-68), 1995-96 (pp. 34-35) et 1996-97 (pp. 47-49).

a) Le nombre de demandes d'avis est resté presque aussi élevé qu'au cours de l'année 1996-97 : 1.345 au lieu de 1.378 (- 2,5 %), soit en moyenne 112 affaires par mois.

1/ Le Gouvernement fédéral a introduit nettement moins d'affaires en 1997-98 (665), qu'en 1996-97 (822), soit une diminution d'environ 19 %. Les Gouvernements communautaires et régionaux ont, quant à eux, augmenté le nombre de leurs demandes, à savoir 650 en 1997-98 pour 499 en 1996-97, soit une augmentation d'environ 30 %.

2/ La diminution du nombre de projets émanant du Gouvernement fédéral peut s'expliquer en partie par le fait que l'habilitation donnée au Roi d'exécuter les lois-cadres du 26 juillet 1996 avait expiré le 31 août 1997.

La Ministre des Affaires sociales, qui reste le plus important demandeur d'avis, n'a introduit que 145 affaires nouvelles au lieu de 195 en 1996-97, soit une diminution de 27 % environ. Les autres ministres fédéraux ont introduit moins d'affaires en 1997-98 qu'en 1996-97, à l'exception du Premier Ministre (14 au lieu de 12), du Ministre de l'Economie et des Télécommunications (63 au lieu de 51), du Ministre de la Défense nationale (31 au lieu 23) et du Secrétaire d'Etat à la Sécurité (25 au lieu de 16).

3/ Les Gouvernements communautaires et régionaux ont introduit plus de projets en 1997-98 qu'en 1996-97, à l'exception du Gouvernement de la Communauté germanophone. L'augmentation a été particulièrement importante à la Région de Bruxelles-Capitale (104 affaires au lieu de 66, soit une augmentation de 62 %) ainsi qu'à la Région wallonne (147 affaires au lieu de 85, soit une augmentation de 77,5 %; parmi ces affaires, 49 avant-projets de décret portaient assentiment à des actes internationaux).

4/ L'évolution récente du rythme global d'introduction des affaires semble donc rester stable, quoique les demandes d'avis émanant des Gouvernements communautaires et régionaux sont devenues presque aussi nombreuses que celles venant du Gouvernement fédéral.

5/ Les demandes d'avis émanant des ministres fédéraux, communautaires et régionaux restent toujours de très loin les plus nombreuses, à l'inverse de celles introduites par les présidents des assemblées parlementaires (55 affaires, soit environ 4 % des demandes d'avis), la proportion restant identique par rapport à l'année judiciaire 1996-97.

Notons que ce travail a été exécuté par le service de la législation dont l'effectif en personnel est resté inchangé depuis plusieurs années tant pour le greffe que la dactylographie.

- b) Le nombre d'avis donnés au cours de l'année judiciaire 1997-98 a légèrement diminué, passant de 1280 en 1996-97 à 1174 en 1997-98, soit une diminution de 106 avis, ou environ 8 %. Cette diminution est donc quelque peu supérieure à celle des affaires introduites (pour rappel : - 2,5 %).

Les chambres ont été à nouveau fort sollicitées, mais d'une manière plus équilibrée que l'année précédente. La 1ère chambre a donné 312 avis au lieu de 382, soit une diminution de 18 %, ce qui peut s'expliquer par la diminution du nombre de projets en matière sociale à la suite de la fin de la période d'exécution des lois-cadres au 31 août 1997. En revanche, la 2ème chambre a donné 265 avis, soit une augmentation de 5 %, la 3ème 214 avis, soit une augmentation de 4 % et la 4ème chambre 300 avis, soit une augmentation de 4 %, une progression donc très similaire.

Un certain nombre d'avis méritent de retenir l'attention; à titre d'exemple, quelques-uns sont cités ci-après :

- 25.557 : Avant-projet de loi de préparation du Code des sociétés (Doc. parl., Chambre, 98/99, 1838/2) devenu la loi du 7 mai 1999 contenant le Code des sociétés (Moniteur belge du 6 août 1999);
- 26.198 : Avant-projet de loi transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (Doc. parl., Chambre, 97/98, 1566/1) devenu la loi du 11 décembre 1998 (Moniteur belge du 3 décembre 1999);
- 26.540 : Projet d'arrêté royal portant les statuts administratif et pécuniaire des membres du personnel de la police judiciaire près les parquets (Arrêté royal du 19 décembre 1997; Moniteur belge du 31 décembre 1997);
- 26.797 : Avant-projet de loi modifiant la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique (Doc. parl., Chambre, 98/99, 1854/1);
- 26.803 : Avant-projet de loi visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique (Doc. parl., Chambre, 97-98, 1695/1) devenu la loi du 20 janvier 1999 (Moniteur belge du 12 mars 1999), ainsi que la loi du 28 février 1999 modifiant le Code judiciaire en vue de la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique (Moniteur belge du 13 mars 1999);
- 26.817 : Avant-projet de loi relative aux délégués et aux administrations chargées de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues (Doc. parl., Chambre, 98/99, 1966/1);
- 27.263 : Avant-projet de loi relative aux professions comptables et fiscales (Doc. parl., Chambre, 98/99, 1923/1 et 1924/1) devenu la loi du 22 avril 1999 relative aux professions comptables et fiscales (Moniteur belge du 11 mai 1999), ainsi que la loi du 22 avril 1999 relative à la discipline professionnelle des experts-comptables et des conseils fiscaux (Moniteur belge du 11 mai 1999);

- 27.405 : Avant-projet de loi portant création d'un fichier central des avis de saisie, de délégation et de cession et modifiant certaines dispositions du Code judiciaire (Doc. parl., Chambre, 98/99, 1969/1);
- 27.412 et 28.803 : Avant-projet de loi en vue de l'organisation des pratiques non conventionnelles (Doc. parl., Chambre, 97/98, 1714/1) devenu la loi du 29 avril 1999 relative aux pratiques non conventionnelles dans les domaines de l'art médical, de l'art pharmaceutique, de la kinésithérapie, de l'art infirmier et des professions paramédicales (Moniteur belge du 24 juin 1999);
- 27.702 : Projet d'arrêté royal relatif aux congés et aux absences accordés aux agents de l'Etat devenu l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat (Moniteur belge du 28 novembre 1998);
- 27.822 et 29.163 : Avant-projet de loi portant des dispositions sociales (Doc. parl., Chambre, 97/98 - 1722/1) devenu la loi du 25 janvier 1999 (Moniteur belge du 6 février 1999);
- 28.075 et 28.780 : Avant-projet de loi relatif au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses (Doc. parl., Chambre, 98/99, 1912/1 et 1912/7) devenu la loi du 26 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses (Moniteur belge du 1er avril 1999), ainsi que la loi du 7 avril 1999 modifiant la loi du 14 février d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier (Moniteur belge du 20 avril 1999);
- 28.079 : Proposition de loi modifiant certaines dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la justice, la nomination et la désignation des magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats (Doc. parl. Chambre, 1677/1-97/98) devenue la loi du 22 décembre 1998 modifiant certaines dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la Justice, la nomination et la désignation de magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats (Moniteur belge du 2 février 1999), ainsi que la loi du 8 mars 1999 instaurant un Conseil consultatif de la magistrature (Moniteur belge du 19 mars 1999).
- 28.080 : Proposition de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (Doc. parl. Chambre, 1676/1-97/98) devenu la loi du 7 décembre 1998 (Moniteur belge du 5 janvier 1999).

#### **D. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 84 DES LOIS COORDONNEES SUR LE CONSEIL D'ETAT.**

Le rapport annuel du Conseil d'Etat relatif à l'année judiciaire 1996-1997 avait brièvement abordé les premières conséquences du remplacement de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 4 août 1996. L'on ne pouvait certes, d'un premier aperçu de cette disposition relative aux délais dans lesquels la section de législation est tenue de rendre ses avis, tirer de conclusion formelle. L'on ne pouvait cependant davantage constater une amélioration de la situation. Au terme d'une année supplémentaire de fonctionnement des nouvelles règles, l'on peut tenter de vérifier si celles-ci sont effectivement de nature à atteindre leur objectif.

## **1. Objectif poursuivi par la modification de 1996.**

Rappelons que les dispositions nouvelles visaient à limiter le nombre de demandes d'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, seul délai explicitement prévu jusqu'alors dans la loi. Lors de l'année judiciaire 1995-1996, la dernière avant la modification de l'article 84 des lois coordonnées, 281 demandes sur un total de 901, soit 31 %, avaient en effet requis un avis dans un délai ne dépassant pas trois jours. D'une façon générale, les demandes de cette sorte représentaient habituellement un tiers environ de l'ensemble. Cette volonté de limitation, dans le chef du législateur, visait à combattre l'effet négatif que le recours à la possibilité d'avis urgent avait sur les activités de la section de législation, tenue d'examiner, toutes affaires cessantes et à la hâte, des projets souvent de grande ampleur ou soulevant de délicats problèmes juridiques.

Pour rappel, l'article 84 des lois coordonnées, tel qu'il a été remplacé par la loi du 4 août 1996 et modifié par celle du 8 septembre 1997, est rédigé comme suit :

Art. 84. L'examen des affaires s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté les cas suivants :

- 1/ lorsque les présidents des assemblées législatives, le Conseil des ministres, les Gouvernements communautaires et régionaux, le Collège de la Commission communautaire française ainsi que le Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, réclament communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas un mois;
- 2/ en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas trois jours ou dans un délai ne dépassant pas huit jours dans le cas prévu à l'article 2, § 4. En pareil cas, la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

Lorsque l'urgence est invoquée, l'avis de la section de législation peut, sous réserve de l'article 2, § 1er, alinéa 2, se borner à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

## **2. Evolution de la répartition des demandes d'avis.**

Pour l'année judiciaire 1996-1997 <sup>(16)</sup>, après l'entrée en vigueur de l'article 84 nouveau, les demandes d'avis se répartissaient comme suit :

- avis dans un délai ne dépassant pas trois jours : 39,6 %;
- avis dans un délai ne dépassant pas un mois : 22,9 %;
- demandes d'avis "sans délai" : 37,5 %.

Ainsi qu'on a pu le constater à l'occasion du rapport annuel 1996-1997, ces chiffres n'étaient sans doute pas des plus significatifs, le haut niveau en matière de demandes d'avis dans les trois jours étant notamment imputable au grand nombre de demandes d'avis dans les trois jours portant sur des arrêtés d'exécution des lois-cadres.

---

<sup>(16)</sup> En omettant toutefois la période du 16 au 30 septembre 1996, pendant laquelle la loi du 4 août 1996 n'était pas encore en vigueur. Les chiffres indiqués portent sur un total de 1316 demandes, alors que pour l'ensemble de l'année judiciaire, l'on en avait enregistré 1373.

On ajoutera que les premiers mois d'application d'une règle nouvelle ne sont sans doute pas révélateurs des effets qu'elle est de nature à engendrer à long terme.

Pour l'année judiciaire 1997-1998, la répartition est la suivante :

- avis dans un délai ne dépassant pas trois jours : 25,4 %;
- avis dans un délai ne dépassant pas un mois : 47,7 %;
- demandes d'avis "sans délai" : 26,9 %.

### **3. Demandes d'avis dans les trois jours.**

Les chiffres évoqués démontrent que les demandes d'avis dans les trois jours ont effectivement diminué depuis les limitations imposées par la loi du 4 août 1996, puisque lesdites demandes représentent désormais environ un quart de l'ensemble au lieu d'environ un tiers dans le passé.

Les éléments influençant cette évolution peuvent être trouvés d'une part dans l'obligation de reproduire la motivation de l'urgence au préambule des arrêtés réglementaires, d'autre part dans la possibilité offerte à la section de législation, en cas de demande d'avis dans les trois jours, de limiter l'avis à l'examen du fondement juridique, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites.

L'obligation de reproduire la motivation de l'urgence constitue un frein au recours abusif à la procédure en question, non seulement du fait qu'un contrôle juridictionnel est possible sur la réalité de l'urgence et sur la pertinence de la motivation, mais aussi en raison du contrôle que la section de législation exerce quant à la recevabilité de la demande d'avis. L'on sera moins catégorique cependant en ce qui concerne la possibilité de donner un avis limité. L'on peut en effet imaginer que les demandeurs, exclusivement soucieux de disposer d'un avis les mettant à l'abri d'un recours juridictionnel, ne tiennent pas nécessairement à ce qu'il soit procédé à un examen minutieux de leurs projets, d'autant que les dispositions en matière de publicité de l'administration impliquent que les avis de la section de législation relatifs aux textes publiés soient communiqués à tout qui en fait la demande au ministre concerné.

L'on peut toutefois considérer que demander, dans un cas sur quatre, un avis dans les trois jours - procédure que l'on peut qualifier d'extrême urgence - reste excessif et n'est certes pas de nature à permettre à la section de législation de jouer de manière efficace le rôle qui est le sien. Il en est d'autant plus ainsi que des réglementations conçues dans la précipitation sont celles qui requièrent bien souvent, à bref délai, des corrections élaborées dans les mêmes conditions.

### **4. Demandes d'avis dans le mois.**

Ce n'est cependant pas la baisse, somme toute relative, de demandes d'avis dans les trois jours qui représente l'élément le plus marquant de la situation nouvelle, mais bien celui du recours de plus en plus fréquent aux demandes d'avis dans un délai n'excédant pas un mois, autre forme d'urgence.

Cette possibilité offerte par l'article 84, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées est à ce point utilisée qu'elle représente à elle seule, comme on vient de le voir, quasiment la moitié des demandes, au point que l'on peut presque dire que la règle générale prévue par le législateur a été reléguée au rang d'exception.

Le législateur n'a pas prévu, comme il l'a fait pour les demandes d'avis dans un délai n'excédant pas trois jours, que la section de législation puisse donner un avis limité. Il n'a pas davantage requis que le recours à cette procédure fasse l'objet d'une motivation, la seule limitation étant l'exigence d'une délibération collégiale sur le principe d'une telle demande, émanant de l'exécutif concerné.

Il s'agit en l'espèce d'un bien faible frein et la section de législation se voit de la sorte confrontée à des exigences contradictoires qui ne favorisent pas un examen approprié des demandes.

## **5. Différence d'approche des différents pouvoirs.**

Une autre constatation s'impose et confirme les premières conclusions contenues dans le rapport annuel 1996-1997, à savoir la nette différence entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées en ce qui concerne le recours aux possibilités offertes par la loi.

Il est à observer que dans 63,6 % des cas, les communautés et les régions ont demandé un avis dans le mois, ce pourcentage étant de 31,2 % pour ce qui concerne le pouvoir fédéral. La situation est quelque peu différente pour les demandes d'avis dans les trois jours, puisque pour les entités fédérées, si le pouvoir fédéral y a recours dans 35,7 % des cas, ce chiffre est de 17,2 %. L'on constate enfin que la procédure normale, à savoir l'ordre d'inscription au rôle, s'est appliqué pour 19,2 % des demandes des entités fédérées et pour 33,1 % des demandes du pouvoir fédéral.

L'on peut reproduire à ce sujet ce qu'en disait le rapport annuel 1996-1997 :

"Une explication de ce phénomène peut, tout au moins en partie, être trouvée dans les conditions liées aux demandes d'avis. Un ministre fédéral dispose du pouvoir de saisir la section de législation pour une demande - motivée - dans un délai de trois jours, tandis qu'il lui faut l'aval du Conseil des ministres pour une demande dans le mois. Par contre, le caractère collégial des gouvernements et collèges des entités fédérées implique que les conditions matérielles sont pratiquement toujours réunies pour solliciter l'avis dans le mois, sans qu'il faille recourir à une motivation quelconque."

Le recours aux procédures d'urgence est, dans le chef de certains, pratiquement systématique. Ainsi, telle entité fédérée qui pour 146 textes soumis, en a fait usage pour 130 d'entre eux, soit dans 89 % des cas ...

## **6. Sort de la procédure ordinaire.**

L'argument le plus fréquemment avancé pour le recours aux exceptions est qu'un avis demandé selon la procédure ordinaire ne serait jamais obtenu dans des délais raisonnables. Cette affirmation néglige au moins trois aspects du problème :

- les délais respectés par la section de législation dans le cadre de la procédure ordinaire sont compatibles avec une organisation rationnelle de l'agenda de l'élaboration des textes, du moment qu'un délai de quatre à cinq mois soit prévu dans ledit agenda;
- le recours généralisé à des procédures d'urgence rend à la longue celles-ci inopérantes: si tous les demandeurs devaient solliciter un avis dans le mois, il n'y aurait d'autre solution que celle d'appliquer la procédure ordinaire de l'ordre d'inscription au rôle;

- différentes circonstances font que le nombre de demandes d'avis, qui plafonnait voici peu aux alentours du millier, a tendance aujourd'hui à s'établir bien au-delà. Or, quels que soient les délais impartis, il y a lieu de satisfaire l'ensemble des demandes. Ceci ne peut se faire qu'en respectant un certain ordre et non en multipliant les demandes de priorité<sup>(17)</sup>.

Il faut en tout cas éviter que les demandeurs d'avis qui recourent à la procédure ordinaire soient lésés, alors que l'objectif du législateur était précisément de limiter le recours aux délais de trois jours et d'un mois.

### **III. LA SECTION D'ADMINISTRATION.**

#### **A. COMPOSITION DES CHAMBRES.**

La composition des chambres fut la suivante au cours de l'année judiciaire 1997-1998 :

##### **1. Chambres françaises.**

###### **- 6e chambre :**

Président : M. CLOSSET, président de chambre  
Membres : MM. HANSE et LEWALLE, conseillers d'Etat  
Greffier : Mme NOTEBAERT

La chambre a siégé chaque semaine le mercredi, ainsi que d'autres jours pour les référés et les référés d'extrême urgence.

###### **- 8e chambre :**

Président : M. GEUS, président de chambre  
Membres : Mmes DAURMONT et GEHLEN, conseillers d'Etat  
Greffier : Mme HONDERMARCQ

La chambre a siégé chaque semaine le vendredi, ainsi que d'autres jours pour les référés et les référés d'extrême urgence.

---

<sup>(17)</sup> A titre d'exemple, 210 demandes ont été inscrites au rôle durant le mois de juillet 1998. Pour 107 de celles-ci, soit 51 %, l'avis était demandé dans le mois et pour 44 autres, soit 21 %, dans les trois jours. Une répartition équilibrée des demandes sur tous les mois de l'année aurait pu réduire ce nombre à 112 ainsi que le pourcentage de recours aux procédures d'urgence. En l'espèce, peu de demandeurs ont pu obtenir satisfaction.

- **11e chambre :**

Président : Mme WILLOT-THOMAS, président de chambre  
Membres : MM. MESSINNE et VANHAEVERBEEK, conseillers d'Etat  
Greffiers : Mme MARTOU et M. HARMEL  
Greffiers ass. : Mmes VANDERPERE, ROBA et M. BOSQUET

La chambre a siégé chaque semaine le jeudi, ainsi que d'autres jours pour les référés et les référés d'extrême urgence.

- **13e chambre :**

Président : M. HANOTIAU, président de chambre  
Membres : MM. LEROY et alternativement M. HANSE, Mme GEHLEN et M. QUERTAINMONT, conseillers d'Etat  
Greffier : Mme MALCORPS

La chambre a siégé chaque semaine le jeudi, ainsi que d'autres jours pour les référés et les référés d'extrême urgence.

Pour les affaires de langue allemande la 13e chambre a siégé dans la composition suivante :

M. HANOTIAU, président de chambre  
M. KREINS et Mme GEHLEN, conseillers d'Etat  
Mme NOTEBAERT, greffier

(...)

**2. Chambres néerlandophones.**

- **7e chambre :**

Président : Mme BRACKE, président de chambre  
Membres : MM. VERBIEST et STEVENS, conseillers d'Etat  
Greffiers : Mme WAUTERS et M. VANHOUTTE

La chambre a siégé le jeudi. Les référés d'extrême urgence sont examinés en principe tous les jours de la semaine.

- **9e chambre :**

Président : M. BAETEMAN, premier président  
Membres : MM. BEIRLAEN et SMETS, conseillers d'Etat  
Greffiers : Mme VAN AELST et M. MILOJKOVIC (greffier assumé)

La chambre a siégé chaque semaine le lundi. Les référés d'extrême urgence sont examinés en principe tous les jours de la semaine.

- **10e chambre :**

Président : Mme VRINTS, président de chambre  
Membres : MM. BOVIN et MOONS, conseillers d'Etat  
Greffiers : Mme WIJNANTS et EYLENBOSCH (greffier assumé)

La chambre a siégé chaque semaine le mercredi. Les référés d'extrême urgence sont examinés en principe tous les jours de la semaine.

- **12e chambre :**

Président : M. BORRET, président de chambre  
Membres : MM. VANDENDRIESSCHE et BAERT, conseiller d'Etat  
Greffiers : Mmes DOMS et TRUYENS

La chambre a siégé chaque semaine le mardi. Les référés d'extrême urgence sont examinés en principe tous les jours de la semaine.

**3. Chambre bilingue.**

- **5e chambre :**

Présidents : M. BAETEMAN, premier président  
M. STRYCKMANS, président  
Membres : MM. BEIRLAEN et LIENARDY, M. MOONS et  
Mme GEHLEN, conseillers d'Etat  
Griffiers : Mme MALCORPS (plaats-vervangster) et NOTEBAERT

La chambre a siégé le mardi.

**B. REPARTITION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES.**

En application des dispositions relatives à l'emploi des langues, les affaires bilingues sont tranchées, de plein droit, par la chambre bilingue.

Les affaires de langue allemande le sont par la sixième chambre dans la composition indiquée ci-dessus (voir B., point I, 1).

Les affaires unilingues françaises et néerlandaises sont distribuées entre les chambres suivant les critères ci-après.

**1. Chambres françaises.**

**- 6e chambre :**

- santé publique,
- affaires sociales, INAMI,
- intégration sociale,
- maisons de repos,
- C.P.A.S.,
- pensions,
- O.N.S.S.,
- classes moyennes,
- formation professionnelle,
- professions, différents ordres,
- emploi et travail,
- permis de travail,
- Office de contrôle des assurances,
- Office de contrôle des mutuelles,
- centres P.M.S.,
- Office de l'enfance,
- pharmacies et médicaments,
- fabriques d'églises,
- provinces, communes et intercommunales (tutelle, fonction publique, enseignement, y compris les enseignants),
- unions professionnelles.

**- 8e chambre :**

- réglementation en matière de fonction publique,
- agents des ministères et parastataux fédéraux, communautaires et régionaux,
- enseignants,
- magistrats, notaires,
- armée,
- gendarmerie,
- prisons (statuts des gardiens, etc ...),
- Secrétariat permanent au recrutement.

**- 11e chambre :**

- contentieux des étrangers,
- enseignement hors fonction publique.

- **13e chambre :**

- urbanisme,
- aménagement du territoire,
- environnement,
- voirie,
- eau,
- monuments et sites,
- expropriations,
- travaux publics,
- logement,
- agriculture,
- tourisme,
- transports,
- affaires économiques,
- finances,
- crédit professionnel,
- radios, télévisions (réglementations hors statut du personnel),
- affaires étrangères et coopération au développement (y compris le statut des agents),
- justice (à l'exception de la fonction publique),
- intérieur (arrêtés réglementaires).
- affaires de langue allemande.

2. **Chambres néerlandophones.**

Les matières qui doivent être traitées par les chambres sont les suivantes :

- **7e chambre :**

- étrangers,
- environnement,
- affaires sociales,
- santé publique,
- bien-être et famille.

- **9e chambre :**

- officines,
- justice,
- C.P.A.S.,
- fabriques d'église,
- chambre de recours,
- défense nationale,
- pension de réparation,
- agriculture,
- expertise vétérinaire,
- secrétariat permanent au recrutement,
- culture,
- affaires économiques,
- P.M.E.,
- maisons de repos,

- flats-service,
- emploi et travail,
- gendarmerie,
- intégration sociale,
- statuts,
- finances,
- communications et P.T.T.,
- statuts (Communautés et Régions),
- fonction publique,
- C.G.E.R.,
- S.N.C.B.

- **10e chambre :**

- aménagement du territoire,
- monuments et sites,
- déclaration d'inhabitabilité.

- **12e chambre :**

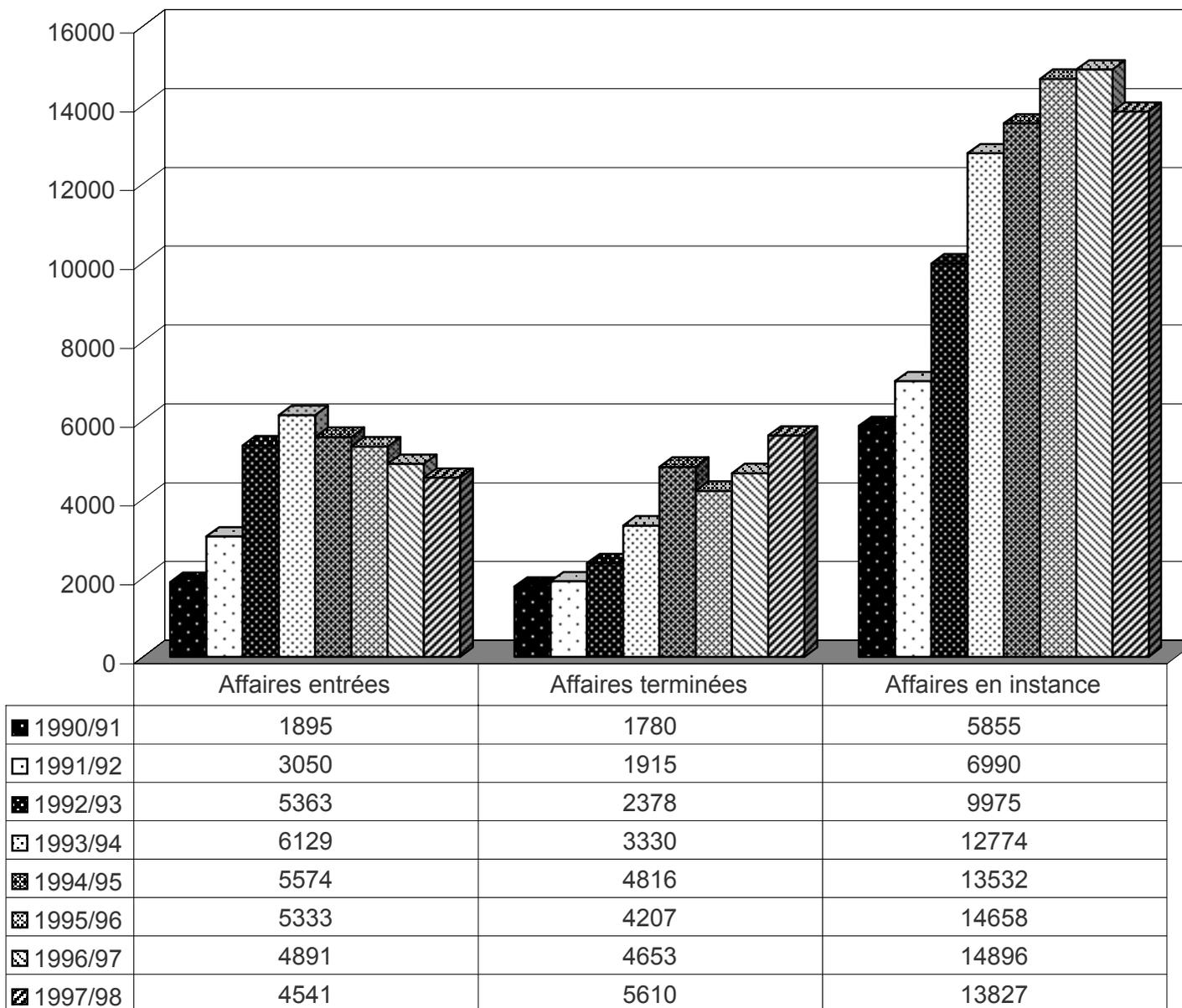
- marchés publics,
- travaux publics,
- média,
- Ordre des architectes,
- expropriations,
- politique scientifique,
- affaires intérieures, fédérales et régionales,
- affaires bruxelloises,
- Région de Bruxelles-Capitale,
- Polders - Wateringes,
- enseignement.

**C. VOLUME DES ACTIVITES.**

Statistiques au 31 août 1998.

## VOLUME DES ACTIVITES

*Aperçu des affaires entre septembre 1990 et août 1998*



**1. Aperçu des affaires entrées.**

**a) Recours (articles 11, 12, 14, 16 & 17).**

	<i>Affaires entrées</i>	<i>Affaires terminées</i>	<i>Affaires en instance</i>
<b>Situation au 31.08.1990</b>	<b>41876</b>	<b>36136</b>	<b>5740</b>
1990 - 1991	1895	1780	5855
1991 - 1992	3050	1915	6990
1992 - 1993	5363	2378	9975
1993 - 1994	6129	3330	12774
1994 - 1995	5574	4816	13532
1995 - 1996	5333	4207	14658
1996 - 1997	4891	4653	14896
1997 - 1998	4541	5610	13827
<b>Situation au 31.08.1998</b>	<b>78652</b>	<b>64825</b>	<b>13827</b>

**Affaires terminées :**

Par arrêt : 4941

Par jonction : 157

Par biffure (avec arrêt) : 434

Par biffure (sans arrêt) : 78

**TOTAL : 5610**

**b) Demandes d'avis (article 9).**

	<i>Affaires entrées</i>	<i>Affaires terminées</i>	<i>Affaires en instance</i>
<b>Situation au 31.08.1990</b>	<b>1107</b>	<b>1079</b>	<b>28</b>
<b>1990 - 1991</b>	<b>24</b>	<b>19</b>	<b>33</b>
<b>1991 - 1992</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>32</b>
<b>1992 - 1993</b>	<b>19</b>	<b>10</b>	<b>41</b>
<b>1993 - 1994</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>45</b>
<b>1994 - 1995</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>43</b>
<b>1995 - 1996</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>53</b>
<b>1996 - 1997</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>45</b>
<b>1997 - 1998</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>42</b>
<b>Situation au 31.08.1998</b>	<b>1212</b>	<b>1170</b>	<b>42</b>

c) Affaires minières .

	<i>Affaires entrées</i>	<i>Affaires terminées</i>	<i>Affaires en instance</i>
<b>Situation au 31.08.1990</b>	<b>1824</b>	<b>1790</b>	<b>34</b>
1990 - 1991	19	29	29
1991 - 1992	24	28	16
1992 - 1993	23	27	9
1993 - 1994	14	15	11
1994 - 1995	15	25	3
1995 - 1996	5	5	4
1996 - 1997	5	1	9
1997 - 1998	0	8	1
<b>Situation au 31.08.1998</b>	<b>1929</b>	<b>1928</b>	<b>1</b>

d) Unions professionnelles.

	<i>Affaires entrées</i>	<i>Affaires terminées</i>	<i>Affaires en instance</i>
<b>Situation au 31.08.1990</b>	<b>22148</b>	<b>21917</b>	<b>233</b>
<b>1990 - 1991</b>	<b>230</b>	<b>203</b>	<b>245</b>
<b>1991 - 1992</b>	<b>241</b>	<b>239</b>	<b>258</b>
<b>1992 - 1993</b>	<b>208</b>	<b>169</b>	<b>273</b>
<b>1993 - 1994</b>	<b>160</b>	<b>106</b>	<b>353</b>
<b>1994 - 1995</b>	<b>228</b>	<b>198</b>	<b>383</b>
<b>1995 - 1996</b>	<b>185</b>	<b>170</b>	<b>398</b>
<b>1996 - 1997</b>	<b>281</b>	<b>350</b>	<b>329</b>
<b>1997 - 1998</b>	<b>229</b>	<b>160</b>	<b>398</b>
<b>Situation au 31.08.1998</b>	<b>23910</b>	<b>23512</b>	<b>398</b>

Unions professionnelles

**I. Vue d'ensemble jusqu'au 31 août 1998.**

Affaires entrées jusqu'au 1er septembre 1997 :		<b>23681</b>	
Distribution par chambre	<b>VI</b>	:	<b>12752</b>
	<b>IX</b>	:	<b>10110</b>
	<b>V</b>	:	<b>819</b>
		<b>23681</b>	<b>23681</b>

**II. Vue d'ensemble des affaires entrées du 1er septembre 1997 au 31 août 1998.**

			<u>Distribution par chambre</u>
Total au 31 août 1998 :	<b>23910</b>		
		<b>VI</b>	<b>88</b>
		<b>IX</b>	<b>115</b>
Total au 1er septembre 1997 :	<b>-23681</b>	<b>V</b>	<b>26</b>
	<b>229</b>		<b>229</b>

### III. Situation au 31 août 1998.

Report des affaires en instance jusqu'au 1er septembre 1997 : 329

Affaires entrées du 1er septembre 1997 au 31 août 1998 : 229

**558**

Pour décision à la chambre

Décisions prises

Rapport fait

VI	30	65	95	
IX	50	66	100	
V	4	29	18	
	<b>84</b>	<b>160</b>	<b>213</b>	<b>160</b>

Auditorat pour rapport

VI	109
IX	150
V	55
	<b>314</b>

Greffe 0

Affaires en instance au 31 août 1998 398

## 2. Arrêts rendus entre le 1er septembre 1997 et le 31 août 1998,

Type de procédure	Répartition par chambre											Total
	III	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGVA	
Suspension extrême urgence		19	14	356	27	109	20	26	47	1		619
Suspension	8	60	49	854	71	689	110	198	149	2		2190
Mesures provisoires					3							3
Astreinte (art. 36)			2			2	1					5
Au fond	22	198	373	220	99	413	272	297	208	15	4	2121
Art. 14bis	1	29	22	472	27	174	46	131	43			945
Art. 14quater		15	31	117	24	42	70	191				490
Art. 15bis		4	5	23	2	3	6	9	6			58
Art. 15ter		5	13	408	11	144	6	29	24			640
Art. 59		13	23		13	15						64
Art. 93		27	18	396	31	34	8	48	9			571
Art. 94		16	4	9	7		3	6	5			50
Assurances (AR 22/02/91)		4										4
Tierce opposition		3			1							4
Révision			1					1				2
Déchéance de mandat du conseil communal									1			1
Demande de récusation			1									1
<b>* Total des arrêts prononcés</b>	<b>31</b>	<b>393</b>	<b>556</b>	<b>2855</b>	<b>316</b>	<b>1625</b>	<b>542</b>	<b>936</b>	<b>492</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>7768</b>

**3. Types de décisions rendues par arrêt . ATTENTION : le nombre de décisions rendues n'est pas égal au nombre d'arrêts prononcés  
Un arrêt peut avoir plusieurs décisions.**

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre											Total
	III	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGVA	
<b>*Suspension extrême urgence</b>												
Rejet		13	8	184	16	96	18	7	29			371
Rejet pour le surplus		1	2	4				2				9
Non lieu à statuer				42		7		1				50
Désistement				1		1			3			5
Désistement d'instance				1								1
Publication						1						1
Arrêt rectificatif				4			1		2			7
Imposition d'astreinte			1		1							2
Astreinte rejetée		1	2	1	4	1	1	2	1			13
Réouverture des débats				3				3				6
Nouvelle fixation		1		3				2				6
Jonction				9	1							10
Intervention accordée		1	2	1	15	2	2	16	8			47
Intervention non accueillie					2							2
Ordonnée		5	6	96	8	5	1	12	11	1		145
Ordonnée provisoirement		1		3	1							5
Confirmée					2							2
Non confirmée		1										1
Mesures provisoires ordonnées				2	1							3
Mesures provisoires rejetées		2	1	7	4		2	2	2			20
Levée				21				3	2			26
<b>Total des décisions</b>	<b>0</b>	<b>26</b>	<b>22</b>	<b>382</b>	<b>55</b>	<b>113</b>	<b>25</b>	<b>50</b>	<b>58</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>732</b>

<b>Décisions par type de procédure</b>	<b>Répartition par chambre</b>										<b>Total</b>	
	<b>III</b>	<b>VI</b>	<b>VIII</b>	<b>XI</b>	<b>XIII</b>	<b>VII</b>	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>XII</b>	<b>V</b>		<b>AGVA</b>
<b>*Suspension</b>												
<i>Rejet</i>	7	45	35	714	58	628	84	129	98	2		1800
<i>Rejet pour le surplus</i>		1	2	3			5	2	16			29
<i>Non lieu à statuer</i>		3	3	26	2	7	1	11	3			56
<i>Désistement</i>			1	5	1	21	3	7	1			39
<i>Désistement d'instance</i>						1						1
<i>Biffure</i>				3		1		1				5
<i>Publication</i>					1	22	1	2				26
<i>Arrêt rectificatif</i>				3								3
<i>Imposition d'astreinte</i>					1		1					2
<i>Astreinte rejetée</i>		1					3		8			12
<i>Réouverture des débats</i>	1	1		14	1		1	4	1			23
<i>Sursis à statuer</i>		1				1						2
<i>Nouvelle fixation</i>					1		1	1				3
<i>Jonction</i>		1		28	3	6	2	1				41
<i>Renvoi au rôle général</i>									1			1
<i>Intervention accordée</i>	2	11	3		32	46	5	69	23			191
<i>Intervention non accueillie</i>					1	3	1	1				6
<i>Réduction des délais</i>						2						2
<i>Ordonnée</i>		11	10	76	10	27	22	45	44			245
<i>Non confirmée</i>				3								3
<i>Mesures provisoires rejetées</i>	1		2		3	1	2					9
<i>Levée</i>				12		2			1			15
<b>Total des décisions</b>	11	75	56	887	114	768	132	273	196	2	0	2514

<i>Décisions par type de procédure</i>	<i>Répartition par chambre</i>											<i>Total</i>
	<i>III</i>	<i>VI</i>	<i>VIII</i>	<i>XI</i>	<i>XIII</i>	<i>VII</i>	<i>IX</i>	<i>X</i>	<i>XII</i>	<i>V</i>	<i>AGVA</i>	
<b>*Mesures provisoires</b>												
<i>Rejet</i>					1							1
<i>Astreinte rejetée</i>					1							1
<i>Intervention accordée</i>					2							2
<i>Mesures provisoires rejetées</i>					2							2
<b>* Total des décisions</b>	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	6

<i>Décisions par type de procédure</i>	<i>Répartition par chambre</i>											<i>Total</i>
	<i>III</i>	<i>VI</i>	<i>VIII</i>	<i>XI</i>	<i>XIII</i>	<i>VII</i>	<i>IX</i>	<i>X</i>	<i>XII</i>	<i>V</i>	<i>AGVA</i>	
<b>*Astreinte</b>												
<i>Rejet</i>						1	1					2
<i>Non lieu à statuer</i>						1						1
<i>Astreinte rejetée</i>			1									1
<i>Sursis à statuer</i>			1									1
<b>* Total des décisions</b>	0	0	2	0	0	2	1	0	0	0	0	5

<b>Décisions par type de procédure</b>	<b>Répartition par chambre</b>											<b>Total</b>
	<b>III</b>	<b>VI</b>	<b>VIII</b>	<b>XI</b>	<b>XIII</b>	<b>VII</b>	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>XII</b>	<b>V</b>	<b>AGVA</b>	
<b>*Au fond</b>												
<i>Annulation</i>	14	76	221	47	37	73	91	68	56		2	685
<i>Rejet</i>	7	72	75	79	35	70	121	65	87	7	2	620
<i>Rejet pour le surplus</i>	2	11	4		4	7	5	4	8			45
<i>Retrait d'acte</i>			5									5
<i>Non lieu à statuer</i>		18	26	52	8	10		32	1			147
<i>Désistement</i>		8	17	17	9	233	43	89	52	5		473
<i>Désistement d'instance</i>							5	4	1			10
<i>Rayé</i>		1										1
<i>Biffure</i>			1	3	2	14	6	30	5			61
<i>Publication</i>	1	4	1		6	63	7	4	1	1		88
<i>Arrêt rectificatif</i>		1	1	2	1		2	1				8
<i>Imposition d'astreinte</i>									2			2
<i>Réouverture des débats</i>	1	24	21	19	7	10	6	10	3	3		104
<i>Poursuite procédure ordinaire</i>		2			2		1		1			6
<i>Question préjudicielle</i>			8			2	2	1	5			18
<i>Sursis à statuer</i>		1	12	1		9						23
<i>Nouvelle fixation</i>	1				1			1				3
<i>Remise Sine Die</i>		1										1
<i>Jonction</i>	1	9	3	1	3	4	3	2	4			30
<i>Renvoi au rôle général</i>					1							1
<i>Intervention accordée</i>					3	1	1		2			7
<i>Intervention non accueillie</i>						1	1					2
<i>Mesures provisoires rejetées</i>							1					1
<i>Levée</i>								10		1		11
<i>Dépersonnalisation</i>		1										1
<b>* Total des décisions</b>	<b>27</b>	<b>229</b>	<b>395</b>	<b>221</b>	<b>119</b>	<b>497</b>	<b>295</b>	<b>321</b>	<b>228</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>2353</b>

<b>Décisions par type de procédure</b>	<b>Répartition par chambre</b>											<b>Total</b>
	<b>III</b>	<b>VI</b>	<b>VIII</b>	<b>XI</b>	<b>XIII</b>	<b>VII</b>	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>XII</b>	<b>V</b>	<b>AGVA</b>	
<b>*Art. 14bis</b>												
<i>Rejet</i>	1	24	22	468	25	174	44	130	42	0	0	930
<i>Non lieu à statuer</i>		2			1							3
<i>Désistement</i>		3						1				4
<i>Biffure</i>							1					1
<i>Réouverture des débats</i>				4	1		1		1			7
<i>Poursuite procédure ordinaire</i>					1							1
<i>Nouvelle fixation</i>				1								1
<i>Intervention non accueillie</i>			1									1
<i>Levée</i>				2								2
<b>* Total des décisions</b>	1	29	23	475	28	174	46	131	43	0	0	950

<b>Décisions par type de procédure</b>	<b>Répartition par chambre</b>											<b>Total</b>
	<b>III</b>	<b>VI</b>	<b>VIII</b>	<b>XI</b>	<b>XIII</b>	<b>VII</b>	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>XII</b>	<b>V</b>	<b>AGVA</b>	
<b>*Art. 14quater</b>												
<i>Rejet</i>			1					1				2
<i>Non lieu à statuer</i>			1									1
<i>Désistement</i>		15	30	69		42	70	191				417
<i>Désistement d'instance</i>				47	24							71
<i>Réouverture des débats</i>				1								1
<i>Jonction</i>				1								1
<b>* Total des décisions</b>	0	15	32	118	24	42	70	192	0	0	0	493

<b>Décisions par type de procédure</b>	<b>Répartition par chambre</b>											<b>Total</b>
	<b>III</b>	<b>VI</b>	<b>VIII</b>	<b>XI</b>	<b>XIII</b>	<b>VII</b>	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>XII</b>	<b>V</b>	<b>AGVA</b>	
<b>*Art. 15bis</b>												
<i>Annulation</i>				19	1	1	5	6	6			38
<i>Rejet</i>							1					1
<i>Rejet pour le surplus</i>	0								1	0	0	1
<i>Non lieu à statuer</i>		4	5	4	1	2		2				18
<i>Biffure</i>								1				1
<i>Publication</i>									1			1
<i>Levée</i>								2				2
<b>* Total des décisions</b>	0	4	5	23	2	3	6	11	8	0	0	62

<b>Décisions par type de procédure</b>	<b>Répartition par chambre</b>											<b>Total</b>
	<b>III</b>	<b>VI</b>	<b>VIII</b>	<b>XI</b>	<b>XIII</b>	<b>VII</b>	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>XII</b>	<b>V</b>	<b>AGVA</b>	
<b>*Art. 15ter</b>												
<i>Rejet</i>				1				1				2
<i>Non lieu à statuer</i>				2								2
<i>Désistement</i>		5	12	15		116	6	28	19			201
<i>Désistement d'instance</i>				389	10	28			5			432
<i>Réouverture des débats</i>			1	2	1							4
<i>Poursuite procédure ordinaire</i>					1							1
<b>* Total des décisions</b>	0	5	13	409	12	144	6	29	24	0	0	642

<b>Décisions par type de procédure</b>	<b>Répartition par chambre</b>											<b>Total</b>
	<b>III</b>	<b>VI</b>	<b>VIII</b>	<b>XI</b>	<b>XIII</b>	<b>VII</b>	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>XII</b>	<b>V</b>	<b>AGVA</b>	
<b>*Art. 59</b>												0
Désistement		13	23		12	15						63
Désistement d'instance					1							1
Levée					1							1
<b>* Total des décisions</b>	0	13	23	0	14	15	0	0	0	0	0	65

<b>Décisions par type de procédure</b>	<b>Répartition par chambre</b>											<b>Total</b>
	<b>III</b>	<b>VI</b>	<b>VIII</b>	<b>XI</b>	<b>XIII</b>	<b>VII</b>	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>XII</b>	<b>V</b>	<b>AGVA</b>	
<b>*Art. 93</b>												
Annulation		1							1	0	0	2
Rejet	0	16	4	213	19	20	7	46	7			332
Non lieu à statuer		1	1	138	6			1				147
Désistement		1	3	2		1	1	1				9
Biffure		6	9	38	6	13						72
Réouverture des débats		3	1	8	2				1			15
Poursuite procédure ordinaire								1	2			3
Remise Sine Die				1								1
Jonction				11	1							12
Intervention accordée					3		1		1			5
Intervention non accueillie					1							1
Mesures provisoires rejetées				1								1
<b>* Total des décisions</b>	0	28	18	412	38	34	9	49	12	0	0	600

<i>Décisions par type de procédure</i>	<i>Répartition par chambre</i>											<i>Total</i>
	<i>III</i>	<i>VI</i>	<i>VIII</i>	<i>XI</i>	<i>XIII</i>	<i>VII</i>	<i>IX</i>	<i>X</i>	<i>XII</i>	<i>V</i>	<i>AGVA</i>	
<b>*Art. 94</b>												
<i>Annulation</i>	0	15	4	8	2	0	2	3	5	0	0	39
<i>Rejet pour le surplus</i>			1						2			3
<i>Non lieu à statuer</i>		1		5	3			3				12
<i>Réouverture des débats</i>					2			1				3
<i>Poursuite procédure ordinaire</i>				1			1					2
<i>Jonction</i>				1								1
<i>Intervention accordée</i>					3			2				5
<i>Intervention non accueillie</i>								1				1
<i>Levée</i>								1				1
<b>* Total des décisions</b>	0	16	5	15	10	0	3	11	7	0	0	67

<i>Décisions par type de procédure</i>	<i>Répartition par chambre</i>											<i>Total</i>
	<i>III</i>	<i>VI</i>	<i>VIII</i>	<i>XI</i>	<i>XIII</i>	<i>VII</i>	<i>XI</i>	<i>X</i>	<i>XII</i>	<i>V</i>	<i>AGVA</i>	
<i>*Assurances</i>												
<i>Annulation</i>		2										2
<i>Rejet</i>		2										2
<i>* Total des décisions</i>	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4

<i>Décisions par type de procédure</i>	<i>Répartition par chambre</i>											<i>Total</i>
	<i>III</i>	<i>VI</i>	<i>VIII</i>	<i>XI</i>	<i>XIII</i>	<i>VII</i>	<i>IX</i>	<i>X</i>	<i>XII</i>	<i>V</i>	<i>AGVA</i>	
<i>*Tierce opposition</i>												
<i>Rejet</i>		3			1							4
<i>* Total des décisions</i>	0	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	4



<b>Nature</b>	<b>Répartition par chambre</b>											<b>Total</b>
	<b>III</b>	<b>VI</b>	<b>VIII</b>	<b>XI</b>	<b>XIII</b>	<b>VII</b>	<b>IX</b>	<b>X</b>	<b>XII</b>	<b>V</b>	<b>AGVA</b>	
<b>* Total des arrêts définitifs</b>	23	313	492	1636	217	827	409	711	294	15	4	4941
<b>* Total des arrêts interlocutoires</b>	8	79	63	1210	98	798	130	224	196	3		2809
<b>* Total des arrêts rectificatifs</b>	0	1	1	9	1		3	1	2			18
<b>* TOTAL GLOBAL</b>	31	393	556	2855	316	1625	542	936	492	18	4	<b>7768</b>

*Nombre total des arrêts rendus par les différentes chambres entre le 1er septembre 1997 et le 31 août 1998 :*

<i>Néerlandophone :</i>	3595
<i>Francophone :</i>	4151
<i>Bilingue :</i>	18
<b>TOTAL :</b>	<b>7764</b>

*Nombre des arrêts rendus par l'Assemblée Générale :*

<i>Rejet :</i>	2
<i>Annulation :</i>	2
<b>TOTAL :</b>	<b>4</b>

***Nombre total des arrêts :*** 7768

**D. OBSERVATIONS CONCERNANT LES ASPECTS ADMINISTRATIFS DE L'EXECUTION DU PLAN QUADRIENNAL** <sup>(18)</sup>.

**1. PREMISSES : LES HYPOTHESES DU PLAN QUADRIENNAL.**

**1.1. Détermination du nombre d'affaires en instance au 1er septembre 1997.**

Depuis l'année judiciaire 1997-98, le nombre d'affaires en instance est exprimé en nombre de requêtes et non plus en nombre d'inscriptions au rôle général, partant de la constatation qu'une seule inscription au rôle général (numéro de rôle) peut viser plusieurs requêtes (à savoir, en principe, toujours une requête en annulation, éventuellement précédée d'une demande de suspension, et même encore d'une requête en extrême urgence).

Le nombre d'affaires en instance au 1er septembre 1997 a été arrêté à 16.395 requêtes.

**1.2. Evolution du nombre de requêtes entrantes.**

En fait, les facteurs déterminant le nombre de requêtes entrantes sont inconnus pour une large part, de sorte que l'élaboration d'un modèle raisonné qui pourrait en traduire l'évolution est malaisée. Dans ces circonstances, il parut raisonnable, pour dresser le plan quadriennal, de présumer que dès lors que le nombre d'affaires diminuait déjà depuis 1993, cette diminution cesserait à un moment donné (étant entendu qu'on finit toujours par atteindre un niveau "plancher"), l'éventualité que cela se produise croissant au fil des ans. L'hypothèse la plus sûre consistait dès lors à présumer que le nombre d'affaires entrantes se stabilise au moins, voire qu'il connaisse une légère augmentation.

Le nombre estimé de nouvelles requêtes varie entre 6.560 et 7.056 requêtes par an, ce qui donne une moyenne de 6.808 requêtes, ou une augmentation de 5,8 % par rapport à l'année judiciaire 1996-97 qui se clôtura par 6.434 requêtes au total; la proportion des requêtes "doubles" (suspension + annulation) a été estimée à 38 %.

---

<sup>(18)</sup> Application de l'article 102bis, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat :  
"L'administrateur exerce ses attributions sous l'autorité et la direction du premier président et de l'auditeur général. Il leur transmet annuellement ses observations sur les aspects administratifs de l'exécution du plan quadriennal visé à l'article 120".

Article 120 :

"L'assemblée générale du Conseil d'Etat formule dans un plan quadriennal les mesures qui, sans affecter l'exercice de sa fonction juridictionnelle, sont de nature à résorber l'arriéré juridictionnel du Conseil d'Etat.

Elle examine chaque année, dans le courant du mois de septembre, l'état d'avancement des affaires pendantes devant la section d'administration du Conseil d'Etat et fait rapport au Conseil des ministres et aux présidents des Chambres législatives au plus tard le 15 octobre.

L'auditeur général et l'auditeur général adjoint participent aux travaux de l'assemblée générale".

### **1.3. Evolution du nombre de requêtes résolues "sans arrêt".**

Il s'agit, d'une part, des affaires qui ont donné lieu à l'ouverture d'un numéro de rôle, mais qui n'atteignent jamais le stade de l'arrêt au motif qu'entre-temps elles ont été biffées du rôle parce qu'il s'agit, par exemple, de demandes de suspension qui ne sont pas suivies par une requête en annulation dans les délais prescrits. Ce nombre a été estimé à 991 cas par an.

Sont également visés, d'autre part, les recours qui sont directement examinés au fond lors de l'examen de la demande de suspension dès lors qu'ils sont réputés manifestement fondés ou manifestement non-fondés (articles 93 et 94), de sorte que l'arrêt statuant sur la demande de suspension statue en même temps sur la requête en annulation : les deux requêtes ne font l'objet que d'un arrêt au lieu de deux et on gagne ainsi un arrêt.

En principe, ce nombre d'affaires se prête également difficilement aux prévisions : il est impossible de prévoir à l'avance la nature des affaires qui seront introduites à l'avenir et, partant, combien par exemple seront "manifestement" fondées ou non fondées. Le nombre des cas de l'espèce a été estimé à 492.

### **1.4. Evolution du nombre d'arrêts.**

Par contre, l'évolution du nombre d'arrêts se prête à une estimation raisonnée, ou mieux, à une vérification de la faisabilité d'un nombre d'arrêts prévu, nombre qui est inféré de "ce qui doit être fait", à savoir le nombre d'arrêts qui serait nécessaire pour résorber effectivement l'arriéré en quatre ans.

Pareille vérification doit tenir compte de "l'investissement en temps" nécessaire pour statuer sur chaque "type" d'affaire, cet investissement en temps (le temps qu'on a pu consacrer à chaque type d'affaire) pouvant évidemment être considéré, outre d'autres éléments, comme une sorte de mesure de la qualité de la jurisprudence, ce partant de l'hypothèse réductrice selon laquelle plus le magistrat peut consacrer de temps à une affaire (examen du dossier, documentation, phase de décision) "meilleure" sera l'administration de la justice.

Tout bien considéré, le nombre estimé d'arrêts devant pouvoir être prononcés varie entre 7.295 et 7.791 (soit 7.543 arrêts en moyenne), dès lors que l'on peut compter sur la collaboration de 23 conseillers d'Etat.

### 1.5. Plan quadriennal.

Vu ce qui précède, le plan quadriennal a pu être synthétisé comme suit en ce qui concerne ses aspects quantitatifs, le nombre de nouvelles requêtes ayant été estimé à 6.560 (une seconde hypothèse prévoyait 7.059 nouvelles requêtes par an).

SITUATION INITIALE				RESOLUS "SANS ARRET SUR LE FOND		NOMBRE D'ARRETS NECESSAIRES		
Début année judiciaire	Réserve <sup>(a)</sup>	Nombre de Nouvelles requêtes pendant l'année	Total fin d'année	Par arrêt interlocutoire/ arrêt définitif art.93/94	Biffure/ jonction	Nombre arrêts annuels pour obtenir l'équilibre	Nombre arrêts annuels afin de résorber l'arriéré	Total arrêts
sep-88	6314							
sep-89	6144							
sep-90	5738							
sep-91	5853							
sep-92	6990							
sep-93	9975							
sep-94	12774							
sep-95	13532							
sep-96	14658							
sep-97	16395	6560	14177	492	991	5077	2218	7295
sep-98	14177	6560	11959	492	991	5077	2218	7295
sep-99	11959	6560	9741	492	991	5077	2218	7295
sep-00	9741	6560	7523	492	991	5077	2218	7295

(a) Jusqu'en 1996 : nombre de numéros de rôle; à partir de 1997 : nombre de requêtes; année judiciaire commençant en septembre 1997 : 14.896 numéros de rôle pour 16.395 requêtes.

### 2. APERCU DE L'ANNEE JUDICIAIRE 1997-98.

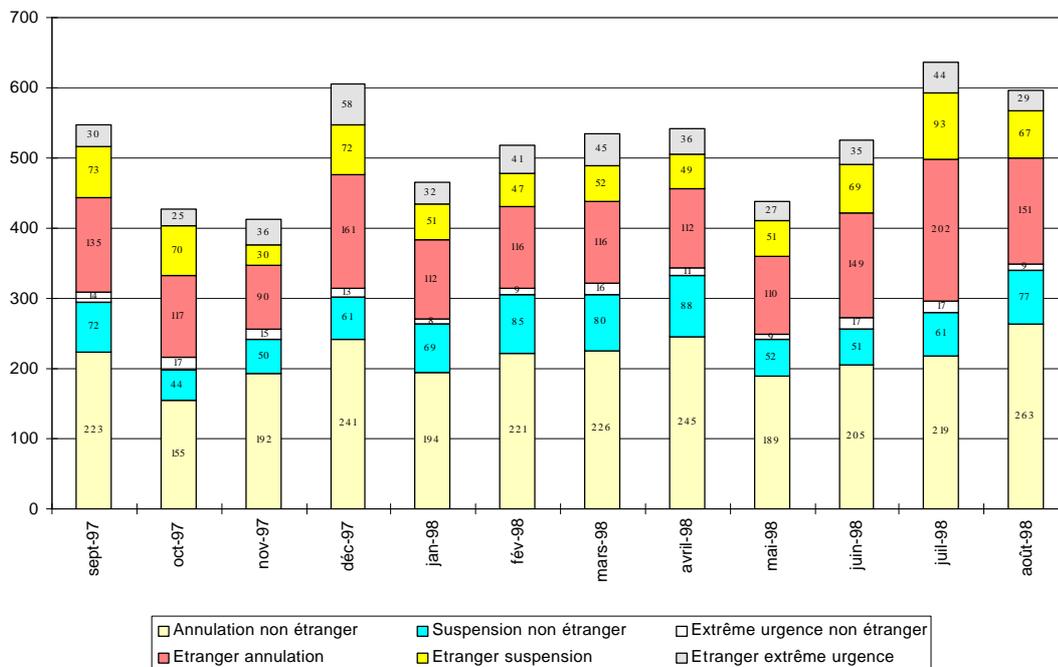
A la fin de l'année judiciaire 1997-98, les hypothèses ont pu être vérifiées.

Au 31 août 1998, le nombre de requêtes en instance était encore estimé à 14.022, soit 2.373 en moins qu'un an auparavant.

Le nombre de nouvelles requêtes n'a pas augmenté, mais a au contraire continué à diminuer et était de 6.251 requêtes au lieu des 6.808 escomptées en moyenne, soit 8,2 % de moins que prévu et 2,8 % de moins qu'au cours de l'année judiciaire précédente.

La proportion de requêtes "doubles" par rapport aux numéros de rôle était de 37 % au lieu des 38 % prévus. En ce qui concerne le contentieux ordinaire, la proportion de requêtes en référé n'était que de 27 % par rapport à l'ensemble des requêtes (en ce compris 4,5 % de 4 requêtes en extrême urgence), alors que pour le contentieux des étrangers, le rapport était de 42,5 % (en ce compris 16 % de requêtes en extrême urgence).

*Répartition du nombre de requêtes par procédure au cours de l'année judiciaire 1997-98, par mois et en chiffres absolus*



Le nombre de requêtes ayant pu être résolues "sans" arrêt a également régressé et se chiffrait à 621 cas en application des articles 93 ou 94 et à 235 autres cas.

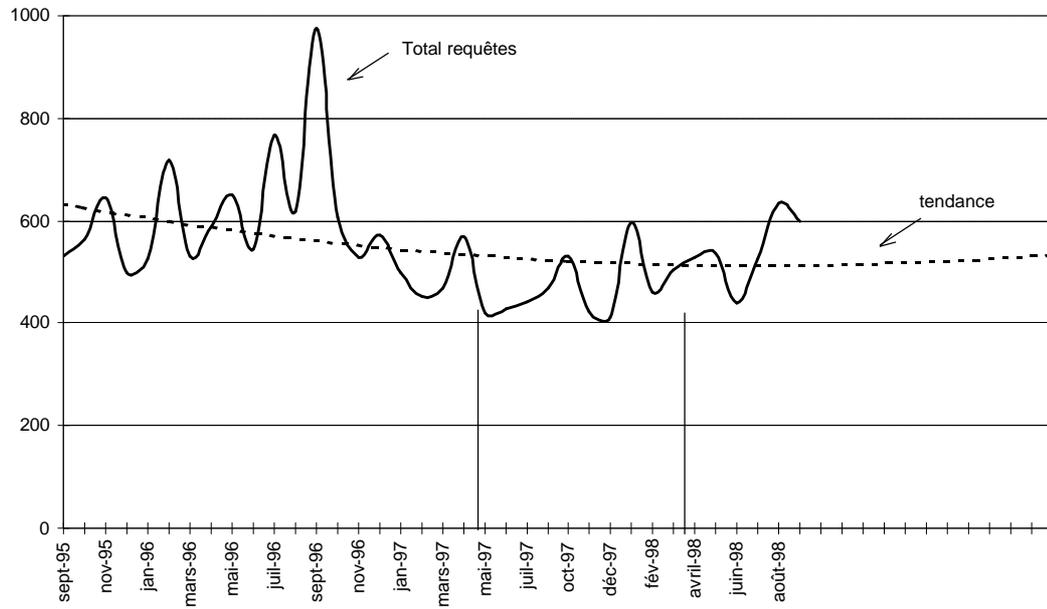
Le nombre d'arrêts prononcés s'élevait à 7.768, se situant ainsi précisément dans la fourchette prévue (entre 7.295 et 7.791), ou dépassant encore de 2,9 % la moyenne de ces deux derniers nombres (7.543).

### **3. PREVISION POUR LES ANNEES FUTURES.**

#### **3.1. Evolution du nombre de nouvelles requêtes.**

Bien que l'hypothèse selon laquelle la probabilité que le nombre de nouvelles requêtes augmente à nouveau au fil des ans (dès lors qu'on finit toujours par atteindre un niveau "plancher") reste valable, il semble néanmoins raisonnable d'escompter une stabilisation du nombre de nouvelles requêtes pour l'année prochaine, ainsi qu'il appert de la tendance esquissée dans le graphique suivant :

***Evolution du nombre de requêtes, au total, en indiquant la tendance et les précisions***



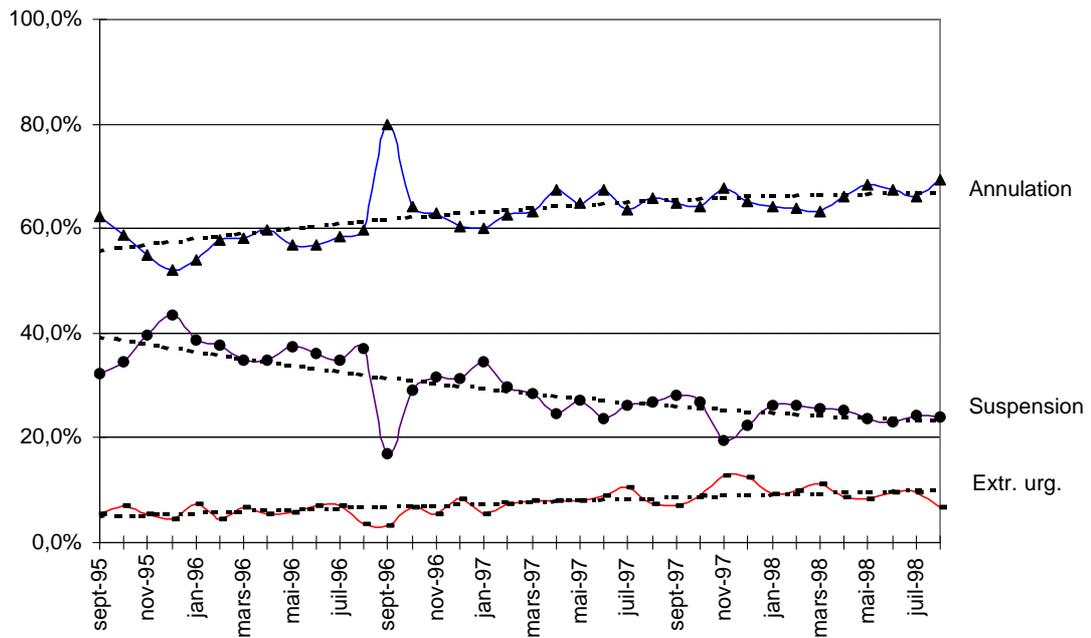
L'affinage des éléments statistiques permet une meilleure compréhension des facteurs ayant une incidence sur le nombre de nouvelles requêtes.

### Demandes de suspension.

Un de ces facteurs est le nombre de requêtes "doubles" ou, notamment, la fréquence du recours à la procédure de suspension.

Les chiffres font apparaître une baisse historique du recours à la procédure de suspension : le nombre de requérants introduisant une demande de suspension est actuellement de 36 %, alors qu'il s'élevait encore à 41 % il y a trois ans; en ce qui concerne les années antérieures, on avance même le chiffre de 50 %, bien qu'on ne dispose pas des chiffres concernant les années antérieures à 1995-96. Quoiqu'il en soit, il faut savoir qu'une baisse de 5 % signifie en fait plus de 300 requêtes par an (soit presque 1000 affaires sur 3 ans !).

*Evolution du nombre de requêtes, par types de procédure, en pourcentage du total, en indiquant les tendances.*



Il est difficile d'expliquer la raison de ce "succès" décroissant de la procédure de suspension, mais sans doute peut-on présumer qu'au cours des années précédentes, et certainement lorsque la procédure de suspension fut inscrite pour la première fois dans la législation, les requérants ont en fait abusé de cette procédure pour tester les possibilités qu'elle offrait.

Le fait qu'actuellement la jurisprudence y afférente soit très bien établie et qu'il appert que très peu de recours en suspension connaissent une issue favorable au requérant (suspension ordonnée : 11,2 % du nombre total d'arrêts de suspension prononcés en 1997-98 contre 13,2 % l'année précédente) a sans doute tempéré l'intérêt des requérants pour pareille procédure.

Toutefois, cette diminution est en partie compensée par une augmentation importante du nombre de recours à la procédure d'extrême urgence, soit 593 requêtes en 1997-98 (principalement dans le contentieux des étrangers, ainsi qu'il appert ci-après) contre seulement 446 l'année précédente; on remarquera que la moyenne de 1,5 affaires par jour est dépassée; 24 % des 619 arrêts ont été prononcés en faveur des requérants (suspension ordonnée).

### **Contentieux des étrangers.**

Un autre facteur est sans doute celui du nombre d'affaires "étrangers". Deux aspects sont importants en l'occurrence : d'une part, le nombre absolu de requérants étrangers et, d'autre part, l'usage que font ces requérants étrangers de la procédure de suspension.

Contentieux des étrangers	Requête en annulation	Demande de suspension	Requête d'Extrême Urgent
1995-96	1563	1691	295
1996-97	1306	953	291
1997-98	1571	724	438

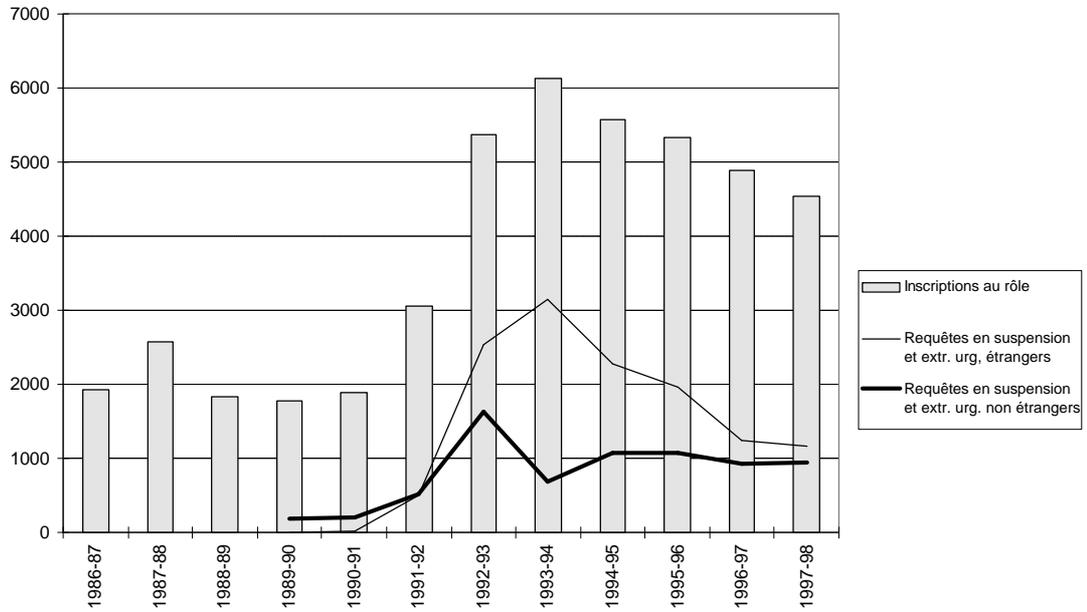
- (a) En principe, le nombre de requêtes en annulation doit toujours dépasser le nombre de requêtes en référé : en effet, pour être recevable, une requête en référé doit toujours être suivie d'une requête en annulation; la situation était toutefois inverse au cours de l'année 1996-97 : voir également ci-après.

Au cours de l'année 1996-97, c'est principalement le nombre de demandes de suspension qui a enregistré un net recul, le nombre total de requêtes se stabilisant ainsi plus ou moins par rapport à l'année précédente. Il est cependant vrai également que le nombre des extrêmes urgents a augmenté. Comparé au nombre de requêtes en annulation, le nombre de requérants étrangers reste constant.

Il est utile de faire remarquer à ce propos qu'au cours de l'année 1995-96, le nombre de recours en suspension dans le contentieux des étrangers dépassait d'environ 420 unités le nombre de requêtes en annulation, autrement dit qu'un nombre de requérants étrangers ont demandé la suspension, mais pas l'annulation.

Ceci s'est évidemment traduit par un nombre élevé de biffures d'office du rôle en application des règles de procédure, ce qui explique pourquoi le nombre d'affaires clôturées "sans arrêt" était si élevé, mais aussi l'accroissement du nombre de numéros de rôle au cours de l'année judiciaire 1995-96; on ne dispose pas des chiffres pour les requêtes introduites au cours des années antérieures, mais on peut présumer que le phénomène était identique, voire même dans une mesure encore plus grande.

### Comparaison de l'évolution du nombre d'affaires entrantes et du nombre de requêtes en suspension et extrême urgence



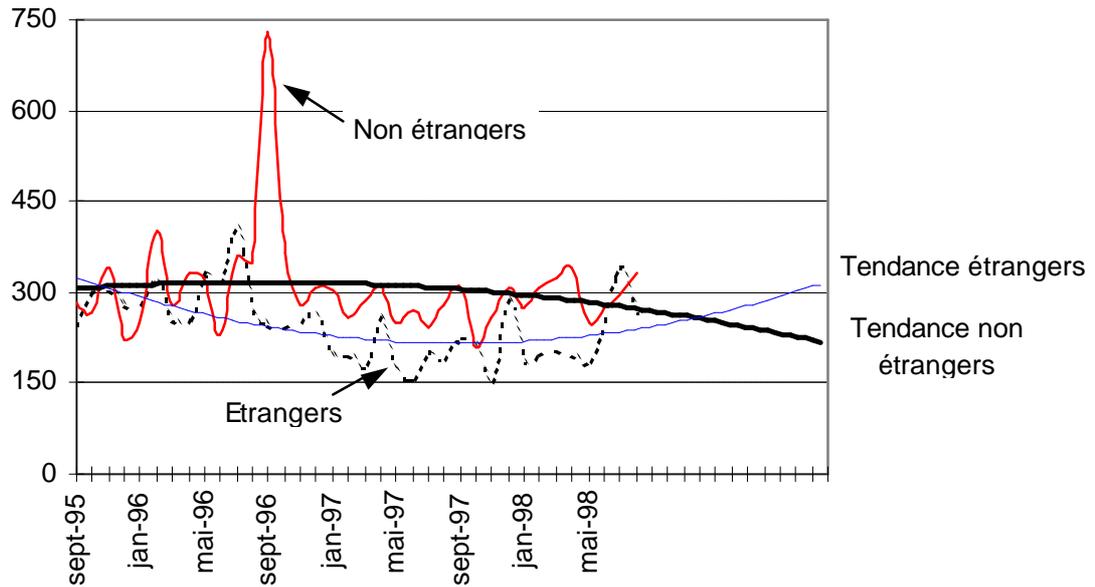
#### Contentieux ordinaire.

En ce qui concerne le contentieux ordinaire, il suffit de mentionner qu'il fluctue légèrement au fil des ans et qu'à cet égard, la part des suspensions s'avère plus stable que dans le contentieux "étrangers".

D'une manière générale, le contentieux est bien entendu également tributaire d'un certain nombre d'éléments aléatoires qui compliquent l'évaluation : ainsi par exemple, le nombre d'affaires introduites a connu une pointe en septembre 1996, notamment en raison de quelque 200 affaires introduites dans la procédure spéciale contre l'office de contrôle des assurances; pareils cas sont naturellement tout à fait imprévisibles et sont toujours envisagés avec une certaine appréhension (par exemple l'augmentation escomptée du contentieux "Etrangers" consécutivement à l'annulation partielle par la Cour d'arbitrage de la loi sur les étrangers, quant au droit du demandeur d'asile en fin de procédure à bénéficier d'une aide : cet effet n'est toutefois pas encore réellement chiffrable jusqu'ici).

Compte tenu de ce qui précède, on peut prévoir - dans la mesure où pareille question soit prévisible - une stabilisation du nombre des requêtes, la tendance à la baisse du contentieux ordinaire étant compensée par une tendance à la hausse enregistrée dans le contentieux "étrangers".

### Evolution du nombre de requêtes, par types de requérant, avec indication de tendances et prévisions



Le nombre de requêtes pour l'année prochaine est donc estimé à un nombre identique à celui de l'année dernière, soit 6.251 par an. Si, en revanche, on voulait faire preuve de davantage de circonspection, on pourrait par exemple supposer que le nombre de requêtes augmenterait légèrement et atteindrait par exemple le niveau de l'année judiciaire 1996-97, c'est-à-dire 6.434 requêtes par an, soit 2,9 % de plus que l'année judiciaire 1997-98. On considère que si cette supposition ne se réalise pas et que le nombre d'affaires est moins important que prévu, ce sera une bonne chose, comme ce fut également le cas pour l'année judiciaire 1997-98.

### **3.2. Evolution du nombre de cas résolus "sans arrêt".**

Au point précédent, il est déjà question à cet égard de facteurs difficiles à déterminer : ainsi, on ne peut prévoir le nombre de requêtes en suspension non suivies d'une requête en annulation.

Le fait est que de nouvelles règles de procédure produisent manifestement des effets temporaires : c'était le cas de la procédure de suspension, mais probablement aussi de l'augmentation de la taxe, laquelle a entraîné en définitive la radiation d'un certain nombre de requêtes non timbrées ou insuffisamment timbrées.

Compte tenu de ces données, on escompte plutôt une stabilisation de ce nombre de cas puisque les effets initiaux de la procédure de suspension ont, pour la plupart, manifestement cessé d'agir.

### **3.3. Evolution du nombre des arrêts.**

On peut affirmer que le niveau du nombre d'arrêts mentionné par le plan quadriannuel s'est effectivement avéré réalisable, et qu'il n'y a pas de raison jusqu'à présent d'abandonner la position initiale de 7.295 à 7.791 arrêts (ce qui ne veut pas dire que la pression du travail n'est pas déjà très forte).

Bien entendu, il existe ici aussi un certain nombre d'effets aléatoires, tels que la possibilité, de temps à autre, de traiter certaines "séries" d'affaires en une seule audience parce qu'il s'agit de plusieurs requérants invoquant des moyens plus ou mieux parallèles à l'encontre d'un même acte (ou d'actes parallèles).

A cet égard, il est également important de constater que le niveau élevé du nombre d'arrêts n'est pas dû - comme on aurait pu le croire - au fait d'avoir abordé principalement, au détriment du travail de fond approfondi, un certain nombre d'"affaires de procédure" (article 14bis, 14quater, etc.) qui requièrent un investissement moins important en temps et, partant, gonflent le nombre global. En effet, il apparaît que le rapport entre le nombre d'arrêts au fond qui ont donné lieu à un arrêt portant annulation ou rejet, et le nombre d'arrêts dits de procédure ne s'est pas réduit. Au contraire, la part des affaires qui connaissent une procédure d'annulation complète, est restée stable, à 27 %, au cours de l'année judiciaire 1997-98, contre 27,8 % pour l'année 1996-97; en chiffres absolus, il s'agit même d'une augmentation puisque dans son ensemble, le nombre d'arrêts s'est accru.

Néanmoins, en ce qui concerne l'application de l'article 93 (manifestement non fondé), une augmentation de 76 % (chiffre, absolus : 1996-97 : 305; 1997-98 : 571) peut être observée.

Lorsque l'on traduit le niveau actuel du nombre d'arrêts en capacité de résorption, c'est-à-dire le nombre de mois de travail nécessaire pour résorber l'arriéré au rythme actuel, on arrive à un résultat de 33 mois :

Début année judiciaire	Nombre d'affaires		Volume normal de travail (a)	Arrière à résorber	Capacité de résorption		Nombre d'affaire à résoudre		Nombre d'affaire résolues		
	Numéros de rôle	Requêtes (b)			Requêtes	Requêtes par année (c)	Nombre de mois nécessaire (d)	Numéros de rôle	Requêtes	art. 93/94	Biffure / jonction
	(1)	(2) = (1)* 1,10	(3)	(4) = (2)-(3)	(5) = (8)-(9)- (10)-(11)	(6) = ((4)/(5))/12	(7)	(8) = (7)*0,38	(9)	(10)	(11)
1993-94	9.975	10.979	7.525	3.454	-2.227	<b>207</b>	6.129	8.458	69	1.176	4.936
1994-95	12.774	14.059	7.525	6.534	403	<b>195</b>	5.574	7.692	365	1.729	6.001
1995-96	13.532	14.894	7.525	7.369	-610	<b>207</b>	5.333	7.360	368	1.130	5.252
1996-97	14.658	16.133	7.525	8.608	833	<b>124</b>	4.891	6.750	415	853	6.315
1997-98 (*)	14.896	16.395	7.525	8.870	2.217	<b>48</b>	5.112	6.750 (e)	491	991	7.295
1998-99 (**)	14.896	14.022	7.525	6.497	2.373	<b>33</b>	4.563	6.251	621	231	7.768

(\*) Hypothèse 1 du plan quadriennal.

(\*\*) Projection établie sur la base des réalisations 1997-98.

- (a) Le volume de travail normal est en principe une variable puisqu'il dépend du nombre d'arrêts qui peuvent être prononcés chaque année et du déroulement de la procédure. Tous deux peuvent évoluer au fil des années. Ainsi, la procédure appliquée en 1993-94 différait de celle de 1997-98. Néanmoins, afin de disposer d'une base comparable, le volume de travail normal est considéré ici comme une constante (ce qui serait d'ailleurs le cas si l'environnement - juridique et organisationnel - demeurait inchangé, ce vers quoi il faut tendre à terme).
- (b) Jusqu'à l'année judiciaire 1996-97, le nombre d'affaires pendantes (= volume initial) était exprimé en nombre de numéros de rôle; depuis 1997-98, il est exprimé en nombre de requêtes étant donné qu'un seul numéro de rôle peut couvrir plusieurs requêtes; sur 100 numéros de rôle, 38 composent une requête double (rapport moyen des années judiciaires 1995-96 et 1996-97). Le rapport entre requêtes et numéros de rôle antérieurs à 1997-98 a été fixé à 1,10. Ce rapport n'est pas constant étant donné qu'il dépend de la manière dont la procédure de suspension évolue. Les données disponibles en la matière, antérieures à l'année 1997-98, n'étant pas suffisantes. le rapport dans le passé est présumé avoir également été de 1,10.
- (c) Capacité de résorption = le nombre total d'arrêts prononcés - le nombre d'arrêts requis pour rester à jour. Le cas échéant, c'est-à-dire lorsque le nombre de requêtes nouvelles excède le nombre total d'arrêts. La capacité de résorption est négative, et au lieu de résorber l'arriéré, on l'accroît.
- (d) Lorsque la capacité de résorption est négative, 12 mois sont ajoutés à la période de résorption de l'année concernée puisqu'au cours de cette année, l'opération de résorption est à l'arrêt.
- (e) Hypothèse minimale du plan quadriennal.

Dans l'hypothèse où, dans les prochaines années, on devait toutefois constater une réduction du nombre d'arrêts, atteignant par exemple la moyenne des deux chiffres prévus par le plan quadriennal, soit 7.543, la période de résorption serait dès lors encore de 36 mois; il en ira de même si le nombre de requêtes nouvelles s'accroît d'un même nombre (225).

#### **4. ASPECTS ADMINISTRATIFS.**

##### **4.1. Besoins en personnel des secrétariats des Chambres de la section d'administration<sup>(19)</sup>.**

Comme le montre la partie 1 ci-dessus, les objectifs du plan quadriennal sont dépassés : le nombre d'arrêts prononcés est de 7.768, soit une augmentation de 20 % par rapport à l'année antérieure (1996-97 : 6.456). Ce nombre d'arrêts exige un accroissement d'activité de la part du personnel administratif : chaque arrêt doit être dactylographié, collationné, inscrit dans des registres et rôles, il donne lieu à des plis judiciaires, des convocations et une correspondance, etc.

L'extension du cadre en 1994 (le nombre d'arrêts prononcés n'était alors que de 4.936, soit un tiers de moins que le nombre réalisé actuellement) et les trois contingents existants de contractuels<sup>(20)</sup>, ne sont pas suffisants pour la période de résorption. En outre, en raison de l'augmentation du nombre des affaires, les magistrats dont le nombre s'est accru depuis la modification de loi de 1996, font appel aux services de secrétaires d'administration pour la documentation, la recherche de précédents et la préparation des dossiers.

L'évolution positive ne pourra être maintenue les trois prochaines années que moyennant une aide supplémentaire des secrétaires d'administration à ce niveau également.

Actuellement, les services comptent 20 secrétaires d'administration; 6 sont cependant occupés dans les Chambres, dans l'attente d'une éventuelle révision du corps de greffiers, à des tâches de greffier, c'est-à-dire en qualité de greffier assumé, étant donné que le corps de greffiers existant n'est pas adapté au nombre croissant des audiences (nombre en forte augmentation en raison du phénomène du juge unique). Ces personnes n'interviennent dès lors pas, dans une large mesure, dans l'étude juridique des dossiers à proprement parler, situation qui est d'autant plus critique que le nombre d'arrêts à prononcer s'est fortement accru. Il y a un déficit dans ces Chambres où les

---

(19) Les besoins en personnel mentionnés ici ne concernent que les secrétariats des chambres d'administration :  
le plan quadriennal porte en effet sur l'arriéré à la section d'administration du Conseil d'Etat. Cela ne veut pas dire qu'il n'y aurait pas d'autres besoins en personnel dans d'autres composantes de l'Institution.

(20) Le Conseil d'Etat dispose actuellement de 3 contingents de contractuels notamment

- \* d'une part dans le cadre de l'arrêté royal du 10 avril 1995 autorisant le Conseil d'Etat à engager des contractuels subventionnés, en 1995, en vue de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel autorisation valable jusqu'au 31 décembre 1998;
- \* d'autre part dans le cadre de l'arrêté royal du 10 avril 1995 autorisant le Conseil d'Etat à engager, en 1995, des contractuels en vue de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel autorisation également valable jusqu'au 31 décembre 1998;
- \* enfin l'arrêté royal du 1er septembre 1998 autorisant le Conseil d'Etat à engager 1 secrétaire adjoint, 2 rédacteurs et 2 commis-dactylographes pour une période de respectivement 6 mois et 4 mois 1/2.

secrétaires d'administration statutaires font fonction de greffier assumé; un renforcement temporaire de 3 secrétaires d'administration (la moitié du nombre de greffiers assumés) s'impose jusqu'à la réalisation du plan quadriennal ou jusqu'à l'adaptation du cadre des greffiers, si celle-ci se produit avant.

En outre, l'effectif des rédacteurs et des dactylos des Chambres doit être maintenu à son niveau actuel pour éviter de créer un arriéré dans le traitement administratif des arrêts. D'une part, des commis-dactylographes supplémentaires sont nécessaires à cet effet (20 % de travail en plus pour un effectif de base de 19 personnes de niveau 3 dans les Chambres = 4 personnes). D'autre part, en ce qui concerne les rédacteurs, 6 personnes sont en service au niveau 2 dans les Chambres (par ailleurs, il convient cependant d'y ajouter 2 personnes de niveau 2+ qui effectuent des tâches similaires); en raison d'une croissance de 20 % du volume de travail, 2 agents administratifs supplémentaires sont nécessaires.

Ce renforcement doit venir s'ajouter au renforcement qui a été effectué depuis le début de l'exécution du plan quadriennal, au départ de la section de législation, au profit de la section d'administration, à savoir 2 agents qui remplissent des tâches de dactylo et de rédacteur.

En ce qui concerne les autres catégories de personnel (par exemple, les huissiers), il y a lieu de maintenir en tout cas le niveau actuel des effectifs.

#### **4.2. Développement de la documentation d'assistance aux magistrats.**

Outre la confection d'un CD-Rom comportant la jurisprudence du Conseil d'Etat, il y a lieu de s'atteler à une politique documentaire intégrée au sein des différentes sections de l'Institution.

L'objectif final doit être de mettre l'ensemble de la documentation existante à la disposition des magistrats d'une manière simple et uniforme : les différentes applications informatiques (différentes banques de données adobe acrobat, Filemaker au bureau de coordination, différentes banques de données sur CD-Rom, les systèmes Prolex et Proadmin, des sources externes sur Internet, ...) doivent être intégrées dans une seule interface de manière à pouvoir avoir une vue d'ensemble de toutes les sources disponibles.

En outre, il faut développer un "digest" quotidien ou électronique, permettant au magistrat de disposer automatiquement de la documentation : les nouveautés de la section d'administration (arrêts), de législation (avis), du Moniteur belge, de la bibliothèque, ... doivent être diffusées par courrier électronique.

Afin de concrétiser cet objectif, un centre documentaire doit être créé au départ de la bibliothèque actuelle. Il appartient à ce centre documentaire de dresser, sous le contrôle de la commission ad hoc installée en avril 1998 (commission bibliothèque/informatique), un inventaire des sources documentaires existantes afin de fixer les conventions qui s'imposent avec les différents services et entre ceux-ci, et d'assurer leur suivi, afin de rendre la documentation accessible en collaboration avec le service informatique, ainsi que d'explorer constamment de nouvelles sources. A cet effet, un renforcement des services de la bibliothèque, qui constitueront donc le centre documentaire, sera réalisé.

Quant au CD-Rom du Conseil d'Etat même (arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat et l'arrêté ministériel du 3 février 1998), il sera fourni à tous les magistrats.

Lors de l'élaboration de ce projet, il faut constater cependant que tous les arrêts existant sous une forme électronique au Conseil d'Etat, doivent être soumis à un contrôle qualitatif supplémentaire consistant à comparer la version électronique aux originaux qui portent la signature du président de chambre et du greffier : en effet, les versions électroniques actuelles ne sont pas authentifiées.

En vue de sa réalisation, l'aide de 2 secrétaires adjoints (niveau 2+, par exemple, titulaires d'un graduat en droit), un pour chacune des langues officielles, est souhaitée.

#### **4.3. Situation du bureau de coordination <sup>(21)</sup>.**

Le bureau de coordination a pour mission de mettre à jour et d'informatiser le recueil de lois ("système Lambotte") en remontant toujours plus loin dans le temps. Ce recueil est à la disposition tant de la section de législation - pour le traitement des demandes d'avis - que de la section d'administration. A cette fin, 4 documentalistes ont été recrutés dans le cadre en août 1996.

A la banque de données de base (pasinomie et table chronologique - initialement uniquement en français) sont venues s'ajouter plusieurs autres banques (arrêts de la Cour d'arbitrage, textes européens, textes du Benelux, traités, ...). Une nouvelle version du logiciel Filemaker a été - installée au printemps et permet, au moyen de scripts, la connexion électronique de différentes banques de données, dont la version électronique du Moniteur belge (85.000 liens hypertexte). En outre, l'objectif poursuivi est de permettre également à l'utilisateur de lire à l'écran le Moniteur en plein texte (format PDF), de manière à mettre à sa disposition non seulement toutes les références, mais aussi le texte du M.B. à proprement parler.

Cette tâche doit - dans le cadre du plan quadriennal - être réalisée d'ici la fin de l'an 2000.

Elle requiert l'engagement supplémentaire de 3 personnes de niveau 2, compte tenu des volumes et du fait que l'effectif actuel du bureau de coordination - niveau 3 - n'appartient pas au niveau approprié pour assumer la mission de fond, même si celle-ci présente un caractère répétitif.

#### **4.4 Informatique.**

Le programme d'investissement informatique prévoit l'achat d'une soixantaine d'ordinateurs portables fin 1998.

Ainsi, tous les magistrats pourront disposer d'un ordinateur portable équipé d'un modem intégré, afin de leur permettre également à terme de contacter le Conseil d'Etat depuis leur domicile via Internet.

\* \* \*

F. Franceus,  
Administrateur.

---

<sup>(21)</sup> Vu que le bureau de coordination effectue également des tâches pour la section d'administration, il est inclus dans la discussion actuelle, comme cela a d'ailleurs également été le cas dans le plan quadriennal même.

OBSERVATIONS CONCERNANT LES ASPECTS ADMINISTRATIFS  
DE L'EXECUTION DU PLAN QUADRIENNAL

ADDENDUM

Vu les dernières évolutions, il y a lieu de compléter le point 3 - "Prévision pour les années futures" - du rapport du 28 septembre 1998 comme suit, en ce qui concerne l'évolution du nombre de requêtes :

L'afflux de nouvelles requêtes dépend évidemment de nombreux éléments qui échappent à l'emprise du Conseil d'Etat, ce qui est certainement vrai pour le contentieux des étrangers.

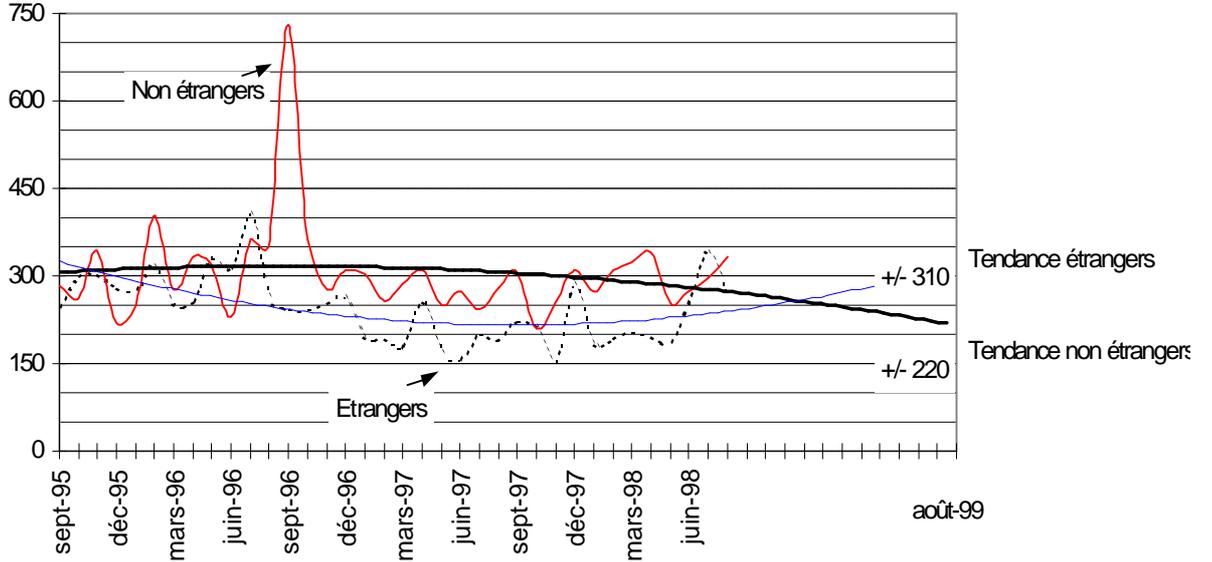
Le contentieux des étrangers évolua à la hausse dès le milieu de l'année 1997, mais jusqu'à ce jour, cette croissance fut presque entièrement compensée par une baisse du contentieux ordinaire.

Toutefois, depuis le début de la nouvelle année judiciaire 1998-99, une hausse accélérée de ce contentieux est à craindre.

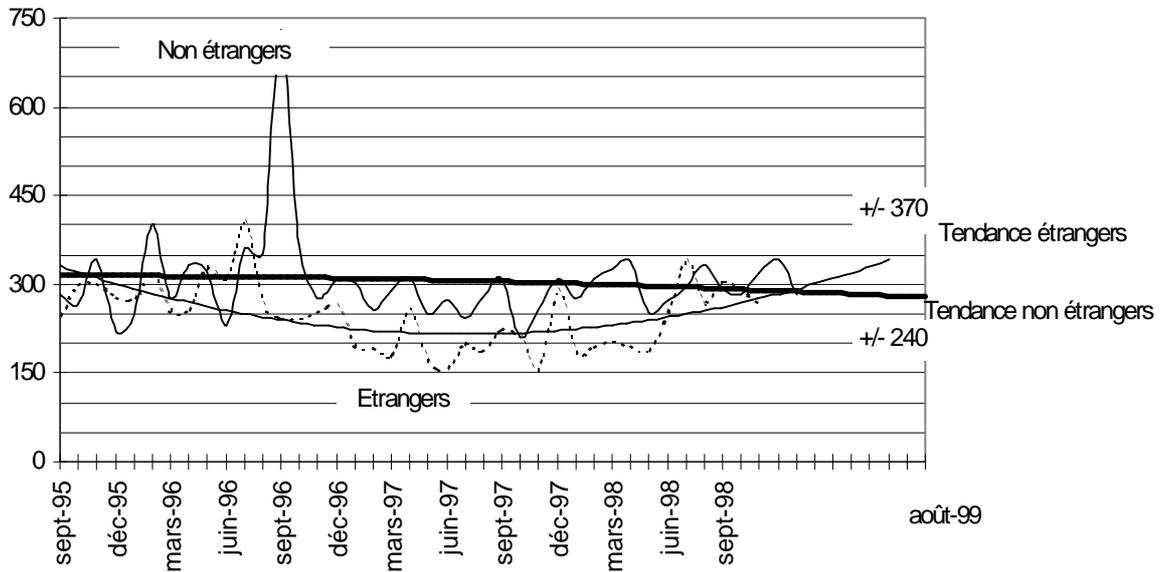
Alors qu'au terme de l'année judiciaire 1997-98 écoulée, on pouvait présumer que le contentieux des étrangers et le contentieux ordinaire se chiffraient respectivement à 310 et 220 requêtes environ par mois à la fin de l'année judiciaire à venir (août 1999), il appert des chiffres les plus récents (ces chiffres sont certes limités aux deux premiers mois de l'année judiciaire 1998-99, mais c'est au cours de ces mois-là que la problématique des étrangers a fortement évolué en Belgique) qu'à la fin de l'année judiciaire susmentionnée, le contentieux des étrangers pourrait connaître une forte croissance (jusqu'à 370 requêtes par mois), alors que le contentieux ordinaire resterait relativement stable (environ 240 requêtes par mois).

Cela représente une augmentation de 80 requêtes par mois, ou 15 %. Cette situation peut évidemment encore évoluer, tant à la hausse qu'à la baisse.

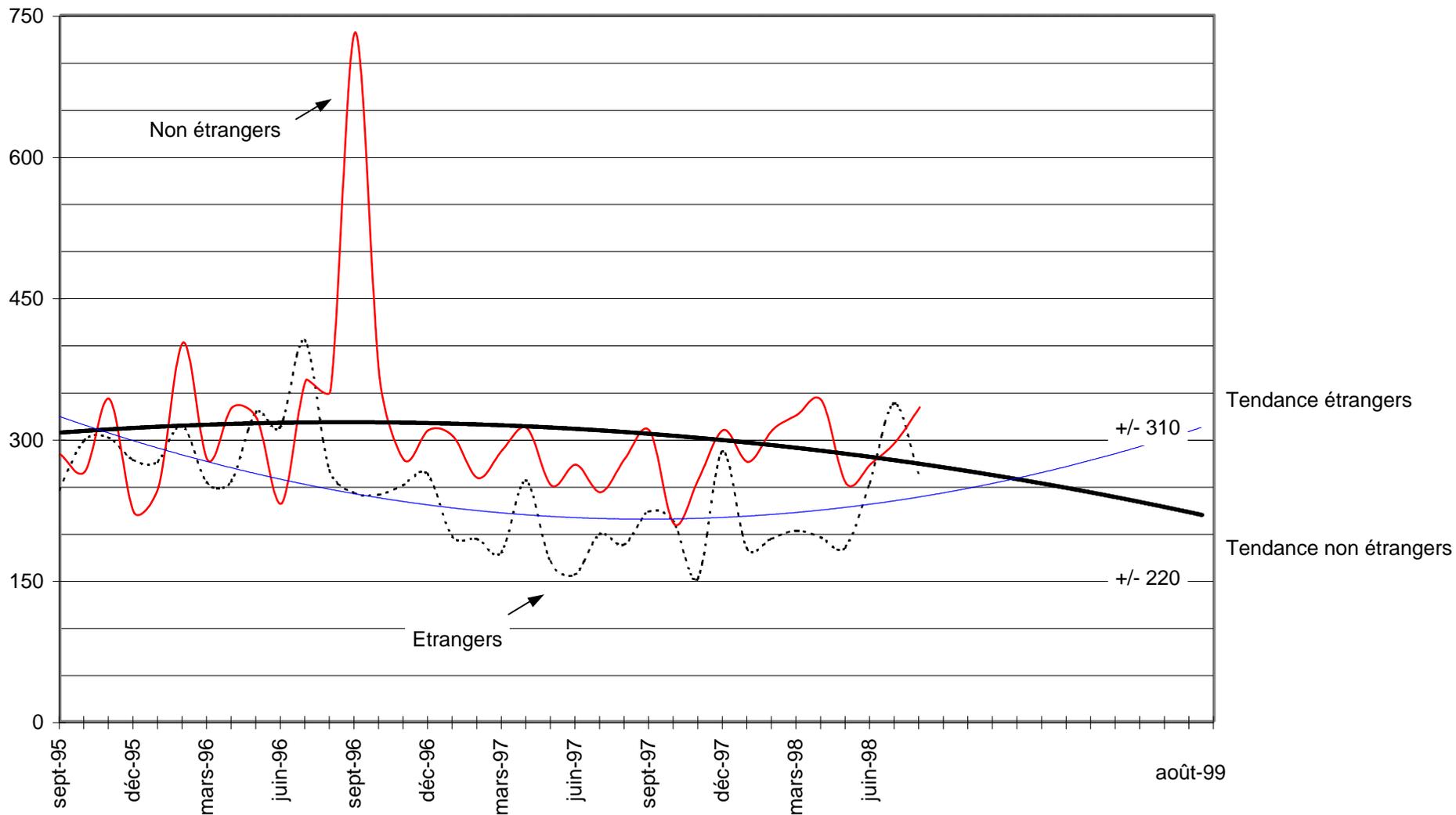
Evolution du nombre de requêtes, en indiquant les tendances et la projection  
**09/1998**



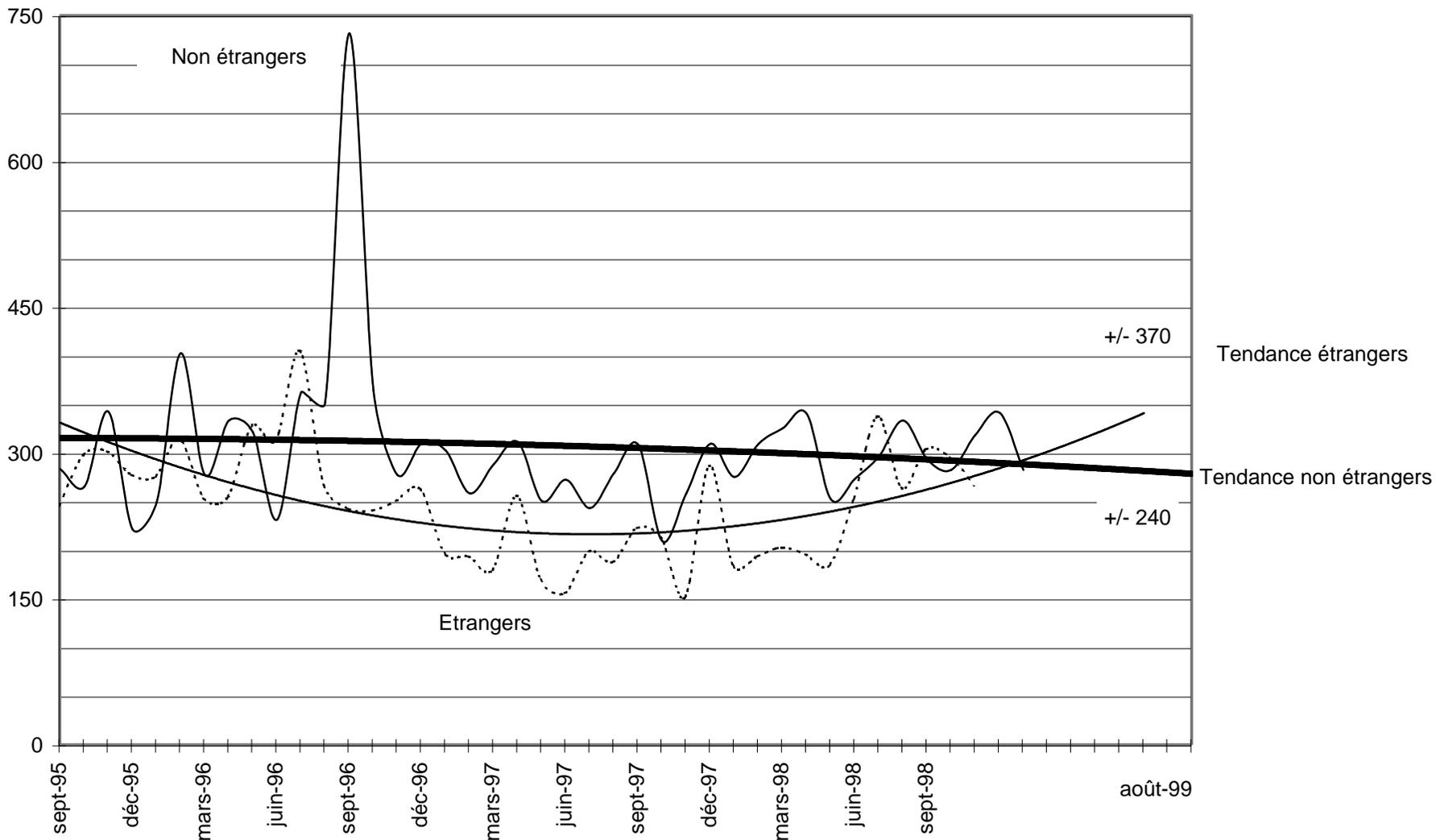
Evolution du nombre de requêtes, en indiquant les tendances et la projection  
**11/1998**



### Evolution du nombre de requêtes, en indiquant les tendances et la projection 09/1998



### Evolution du nombre de requêtes, en indiquant les tendances et la projection 11/1998



**Statistique des arrêts rendus et des nouvelles affaires (1)**

	<u>Arrêts rendus</u>	<u>Affaires entrées</u>			<u>Solde</u>
	a	b	c	d	e=a-c
		Numéros RG	Requêtes	Nombre de requêtes "doubles"	Arrêts Requêtes
sept-97	636	390	532	36%	104
oct-97	824	310	424	37%	400
nov-97	573	321	411	28%	162
déc-97	632	456	597	31%	35
jan-98	969	338	460	36%	509
fév-98	619	366	504	38%	115
mars-98	777	381	535	40%	242
avril-98	491	376	541	44%	-50
mai-98	615	318	437	37%	178
juin-98	913	392	526	34%	387
juil-98	638	468	636	36%	2
août-98	85	438	599	37%	-514
<b>Total 1997-98</b>	<b>7.768</b>	<b>4.563</b>	<b>6.251</b>	<b>37%</b>	<b>1.517</b>
<i>Hypothèses du plan quadriennal</i>	<b>7.295 a 7.791</b>		<b>6.560 a 7.056</b>	<b>38%</b>	
<i>Ecart par rapport au niveau moyen estimé dans le plan quadriennal</i>	<b>+ 3,0%</b>		<b>-8,2%</b>	<b>-1,0%</b>	

(1) Chiffres non repris: Le nombre d'affaires qui est clôturé sans arrêt (rayé ou joint & articles 93/94)

**Statistique des arrêts rendus et des nouvelles affaires**

	<u>Arrêts rendus</u>	<u>Affaires entrées</u>			<u>Solde</u>
	a	b	c	d	e=a-c
		Numéros RG	Requêtes	Nombre de requêtes "doubles"	Arrêts -Requêtes
sept-98	425	413	598	45%	-173
oct-98	704	417	579	39%	125
nov-98					
déc-98					
jan-99					
fév-99					
mars-99					
avril-99					
mai-99					
juin-99					
juil-99					
août-99					
Total	1.129	830	1.177		
<b>Prognose 1998-99 (*11 m)</b>	<b>6.210</b>	<b>4.565</b>	<b>6.474</b>	<b>42%</b>	
<b>Hypothèse 1998-99</b>	<b>7.543</b>		<b>6.251 a 6.434</b>	<b>38%</b>	

## **E. LE JUGE UNIQUE EN MATIERE DE SUSPENSION.**

L'article 90, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été remplacé par l'article 38 de la loi du 4 août 1996, introduit la procédure du juge unique dans les affaires de suspension. Dès lors que ce nouveau système est entré en vigueur depuis quelque temps, il se justifie à présent, de soumettre son fonctionnement concret à une analyse critique et d'en comparer les avantages et les inconvénients.

L'avantage le plus important (et peut-être le seul) est un certain gain de temps, même s'il n'est pas toujours spectaculaire, qui résulte naturellement de la répartition du travail entre les différents conseillers d'Etat : aucune préparation des affaires de suspension des collègues; les affaires qui ne présentent pas un degré de difficulté particulier peuvent être réglées plus rapidement; il ne faut pas assister à l'audience en ce qui concerne ces affaires; pas de délibération sur les projets d'arrêt; en général, la rédaction des arrêts est plus rapide parce que l'auteur rédige librement son arrêt (c'est-à-dire sans contrôle ni critiques de ses collègues), ce qui lui donne une certaine liberté dans l'expression de ses idées et conceptions. Ce gain de temps doit toutefois être quelque peu nuancé. En effet, il arrive que le fait de siéger selon différentes formules donne parfois lieu à des problèmes d'organisation (surtout sur le plan des salles d'audience, des greffiers et des avocats), de sorte que les audiences de la chambre plénière et des différents conseillers d'Etat ne se suivent pas toujours harmonieusement, ce qui entraîne manifestement une perte de temps. Tel sera assurément le cas si les magistrats, membres d'une chambre, traitent tous de la même matière juridique.

Si la quasi-unanimité règne quant au fait que la formule du juge unique permet un certain gain de temps, il convient néanmoins de ne pas en nier les inconvénients.

Tout d'abord, le principe du juge unique conduit à une personnalisation forte et marquée de la jurisprudence. Ainsi, il convient par exemple de remarquer que des arrêts de suspension sont attribués par la presse à un conseiller d'Etat nommément cité et non plus à une chambre déterminée ou au Conseil. Ensuite, il est évident que le système du juge unique ne favorise pas l'unité de la jurisprudence, étant donné que, désormais, chaque magistrat a la possibilité de traduire seul ses propres conceptions dans son arrêt et d'y poser sa marque. Le troisième inconvénient, et peut-être le plus important, inhérent à ce système est que, dans des affaires importantes, très délicates et à la problématique juridique complexe ou lorsque d'importants intérêts financiers et autres doivent être mis en balance, il est statué sans la garantie qu'offre la collégialité. Le législateur a lui-même été conscient de cet inconvénient. La preuve en est que l'article 90, § 3, des lois coordonnées, tel qu'il a été remplacé par l'article 38 de la loi du 4 août 1996, donne au président de chambre la compétence d'ordonner, à la demande du requérant ou d'office, de l'avis de l'auditeur général ou du membre désigné de l'auditorat, le renvoi d'une affaire devant une chambre de trois membres. Cette possibilité de renvoi ne résout toutefois pas toujours les difficultés évoquées, étant donné qu'il est possible que la problématique ne se pose dans toute son acuité qu'après que la décision relative au renvoi devant une chambre à juge unique a été prise. Dans la pratique, les affaires qui, pour l'une ou l'autre raison, présentent un caractère délicat font dès lors l'objet d'au moins une concertation informelle entre les membres de la chambre, ce qui fait alors disparaître le gain de temps espéré.

**IV. CHIFFRES DE L'AUDITORAT POUR L'ANNEE JUDICIAIRE 1997-1998.**

<b>A. STATISTIQUES ANNEE JUDICIAIRE 1997-1998 (1er septembre 1997 - 31 août 1998)</b>	
<b>ADMINISTRATION</b>	
<b>REQUÊTES ENTREES</b>	
<b>SUSPENSIONS</b>	
Affaires étrangers	1.107
Affaires ordinaires	1.009
<b>Total</b>	<b>2.116</b>
<b>ANNULATIONS</b>	
Affaires étrangers	1.311
Affaires ordinaires	2.594
<b>Total</b>	<b>3.905</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>6.021</b>
<b>RAPPORTS REDIGES</b>	
<b>SUSPENSIONS</b>	
Affaires étrangers	1.568
Affaires ordinaires	927
<b>Total</b>	<b>2.495</b>
<b>ANNULATIONS</b>	
Affaires étrangers	1.996
Affaires ordinaires	2.531
<b>Total</b>	<b>4.527</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>7.022</b>

Nous pouvons constater que l'auditorat poursuit le mouvement de résorption engagé et contribue ainsi de manière substantielle à l'exécution du plan quadriennal.

**B. VOLUME DES AFFAIRES (STATISTIQUES).**

**1. Evolution du volume des affaires de 1987 jusqu'au 31 août 1998.**

**a) Affaires entrées.**

<b>Affaires entrées en</b>	<b>Administration</b>	<b>Législation</b>
<b>1987</b>	2.125	655
<b>1988</b>	2.488	444
<b>1989</b>	1.853	753
<b>1990</b>	1.820	928
<b>1991</b>	2.079	963
<b>1992</b>	3.773	692
<b>1993</b>	5.482	983
<b>1994</b>	8.252	1.004
<b>année judic.</b>		
<b>1995-1996</b>	7.900	947
<b>1996-1997</b>	6.138	1.398
<b>1997-1998</b>	<u>6.021</u>	1.410

Le chiffre de 6.021 comprend 3.905 recours en annulation et 2.116 recours en suspension.

**b) Rapports rédigés.**

<b>Rapports déposés en</b>	<b>Administration</b>	<b>Législation</b>
<b>1987</b>	1.684	690
<b>1988</b>	2.172	436
<b>1989</b>	1.843	708
<b>1990</b>	1.925	937
<b>1991</b>	2.077	982
<b>1992</b>	2.218	659
<b>1993</b>	5.108	978
<b>1994</b>	6.130	932
<b>année judic.</b>		
<b>1995-1996</b>	7.486	844
<b>1996-1997</b>	7.517	1.368
<b>1997-1998</b>	7.022	1.355

2. **Affaires traitées pour la section de législation au cours de l'année judiciaire 1997-1998.**

a) **Affaires entrées.**

	<b>AFFAIRES DE LEGISLATION ENTREES</b>
<b>1995-1996</b>	947
<b>1996-1997</b>	1.398
<b>1997-1998</b>	1.410

Au cours de l'année judiciaire 1997-1998, l'auditorat a reçu à traiter 1.410 affaires de législation <sup>(22)</sup>. Ce chiffre traduit une légère augmentation par rapport à l'année judiciaire 1996-1997.

b) **Rapports rédigés.**

	<b>RAPPORTS DE LEGISLATION REDIGES</b>
<b>1995-1996</b>	844
<b>1996-1997</b>	1.368
<b>1997-1998</b>	1.355

c) **Affaires en instance.**

1995-1996 : 117 affaires en instance  
1996-1997 : 221 affaires en instance  
1997-1998 : 316 affaires en instance

Pour l'année judiciaire 1997-1998, le nombre de rapports de législation rédigés s'élève à 1.355, soit en moyenne par auditeur : 1.355 divisés par 10 <sup>(23)</sup> = 135 rapports par an.

d) **Situation de la section de législation.**

Le nombre d'affaires en instance - à savoir les dossiers dans lesquels l'auditorat n'a pas encore rédigé de rapport - indique que l'arriéré a augmenté de 75 unités par rapport à l'année judiciaire 1996-1997.

---

<sup>(22)</sup> Le décompte se fait en se basant sur la date de réception de la demande d'avis au secrétariat de l'auditorat.

<sup>(23)</sup> Dix auditeurs sont affectés à la section de législation.

Afin que le nombre d'affaires en instance n'augmente pas, il est nécessaire de trouver un point d'équilibre entre le nombre de demandes d'avis entrées et le nombre de rapports rédigés.

Les affaires entrées sont au nombre de 1.410.

Le nombre de rapports associés à un numéro de rôle est égal à 1.300.

Le nombre de rapports de législation rédigés par les membres de l'auditorat, soit 1.355, comprend 55 rapports complémentaires, de sorte que le point d'équilibre est dépassé de  $1.410 - 1.300 = 110$  unités.

Ainsi, on peut parler d'un "arriéré" de 110 affaires pour l'année judiciaire 1997-1998.

3. **Affaires traitées pour la section d'administration au cours de l'année judiciaire 1997-1998.**

a) **Affaires inscrites au rôle de l'auditorat du 1er septembre 1997 au 31 août 1998.**

- Statistiques globales.

	<b>AFFAIRES D'ADMINISTRATION ENTREES</b>
<b>1995-1996</b>	7.900
<b>1996-1997</b>	6.138
<b>1997-1998</b>	6.021

Au cours de l'année judiciaire 1997-1998, l'auditorat a été chargé de 6.021 affaires d'administration. Ce chiffre comprend le nombre de requêtes en annulation et en suspension introduites tant dans le contentieux "ordinaire" que dans celui des étrangers. Par rapport à 1996-1997 (6.138 affaires entrées), cela signifie un léger recul de 2 %.

b) **Rapports d'administration rédigés (1er septembre 1997 - 31 août 1998).**

- Statistiques globales.

	<b>RAPPORTS D'ADMINISTRATION REDIGES</b>
<b>1995-1996</b>	7.486
<b>1996-1997</b>	7.517
<b>1997-1998</b>	7.022

Au cours de l'année judiciaire 1997-1998, les magistrats de l'auditorat ont rédigé 7.022 rapports d'administration <sup>(24)</sup>. Ce chiffre comprend le nombre de rapports en matière de recours en annulation et de rapports de suspension <sup>(25)</sup> tant pour le contentieux "ordinaire" que pour le contentieux des étrangers. Par rapport à l'année judiciaire 1996-1997 (7.517 rapports), cela représente une diminution de  $\pm 7 \%$ .

<b>AFFAIRES EN ETAT (seulement les recours en annulation)</b>	
<b>1995-1996</b>	5.866
<b>1996-1997</b>	6.612
<b>1997-1998</b>	6.100

Les facteurs qui déterminent le nombre des affaires "en état" sont :

1. le nombre de requêtes entrées poursuivant l'annulation qui se trouvent, à ce stade, au terme des mesures préalables;
2. le nombre de rapports rédigés sur les recours en annulation.

Les données relatives à ces facteurs sont ventilées dans les tableaux ci-dessous :

<b>AFFAIRES D'ADMINISTRATION ENTREES - ANNULATION</b>	
<b>1995-1996</b>	4.629
<b>1996-1997</b>	4.044
<b>1997-1998</b>	3.905

<b>RAPPORTS REDIGES - ANNULATION</b>	
<b>1995-1996</b>	4.433
<b>1996-1997</b>	5.135
<b>1997-1998</b>	4.527

Au cours de l'année judiciaire 1997-1998, 4.411 rapports ont été rédigés au fond (4.527 - 116 rapports article 13 = 4.411 rapports).

Cela signifie que le nombre de rapports au fond déposés dépasse de 506 unités le nombre de nouvelles affaires entrées (4.411 - 3.905), contribuant ainsi à la résorption de l'arriéré (cfr affaires en état : 1996-1997 : 6.612 affaires; - 1997-1998 : 6.100 affaires; soit une diminution de  $\pm 8 \%$ ).

---

<sup>(24)</sup> La transposition du nombre de rapports en chiffres absolus se fait à partir de la date à laquelle le rapport est transmis par le secrétariat de l'auditorat au greffe d'administration, ou selon le cas, au secrétariat des chambres.

<sup>(25)</sup> Ce chiffre ne comprend pas le nombre de rapports article 14quater.

## **V. LE BUREAU DE COORDINATION.**

### **A. MISSIONS.**

#### **1. Missions de codification, de coordination et de simplification.**

Comme il a déjà été signalé dans le précédent rapport annuel, la dernière extension du cadre du bureau de coordination, qui résulte de la loi du 4 août 1996 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, a permis d'affecter, depuis la mi-mai 1997, un référendaire de chaque rôle linguistique à l'examen ou à la rédaction de projets de coordinations ou de codifications. L'abondance de demandes d'avis, requises le plus fréquemment dans un bref délai, a cependant maintes fois contraint de confier à ces référendaires davantage de dossiers dits "ordinaires" que souhaité, donc au détriment des codifications et coordinations.

Durant cette période, il a été principalement oeuvré à la rédaction de la codification de la législation électorale, laquelle, compte tenu de l'ampleur inaccoutumée de la tâche, a pu connaître un état très satisfaisant d'avancement.

L'examen du projet de coordination des dispositions relatives à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés était, quant à lui, en voie d'achèvement à la fin de l'année judiciaire 1997-1998.

Le bureau de coordination a par ailleurs été saisi d'une demande de coordination de la loi provinciale, fondée sur l'article 6bis des lois coordonnées, ainsi que d'une demande d'examen d'un projet de coordination en matière de télécommunications.

Pas davantage que lors de la précédente année judiciaire, le bureau de coordination n'a reçu de demande de simplification de textes législatifs, fondée sur l'article 6bis des lois coordonnées.

#### **2. Participation aux travaux de la section de législation.**

La participation aux travaux de la section de législation mobilise en principe cinq des sept référendaires de chaque rôle linguistique. Chacun de ceux-ci, durant l'année judiciaire écoulée, s'est vu attribuer en moyenne près de 130 dossiers <sup>(26)</sup>, ce qui représente une charge de travail considérable. Rappelons que cette activité implique une recherche documentaire (textes législatifs et réglementaires, doctrine et jurisprudence), la rédaction d'une note (documentation et examen du projet, spécialement quant à la technique législative) ainsi que la participation proprement dite à la séance de la section de législation.

En ce qui concerne la recherche documentaire, le développement de méthodes modernes d'information et de documentation doit permettre aux référendaires de consacrer moins de temps à cette activité. Comme par le passé, les référendaires s'organisent en étroite collaboration avec les auditeurs affectés à la section de législation.

---

<sup>(26)</sup> 1345 demandes d'avis ont été introduites durant l'année judiciaire et un certain nombre de dossiers ont été traités par les référendaires ayant normalement en charge les codifications et coordinations.

### **3. Tenue de la documentation.**

#### **a) Mise à jour et reprise des données antérieures sur support informatisé.**

Le bureau de coordination a continué de développer la gestion informatisée de la documentation législative et réglementaire du Conseil d'Etat.

La mise à jour quotidienne des données, effectuée principalement sur la base du dépouillement du Moniteur, mobilisait naguère de nombreuses énergies, notamment en raison de la tenue des répertoires chronologique et thématique sur support papier. Ladite mise à jour, effectuée de façon largement informatisée depuis le début de l'année 1994, requiert moins de temps, ce qui a permis d'élargir l'éventail des ressources documentaires ainsi que d'entamer la modernisation de l'accès aux données existantes.

C'est ainsi qu'une priorité a été donnée à la reprise, dans les répertoires informatisés, de tous les textes législatifs et réglementaires encore en vigueur. A la fin de l'année judiciaire 1997-1998, la quasi-totalité des données relatives auxdits textes était enregistrée dans la banque de données, accessible par réseau pour l'ensemble des magistrats du Conseil d'Etat. Le recours aux répertoires tenus sur support papier est devenu de ce fait exceptionnel. Lesdits répertoires sont cependant conservés précieusement du fait qu'ils constituent une des sources des développements ultérieurs de la banque de données, laquelle, pour être complète, devra également contenir de nombreux textes qui ne sont plus en vigueur<sup>(27)</sup>.

#### **b) Développement et création de fichiers.**

Le développement des banques de données existantes a été activement poursuivi; d'autres fichiers ont été créés. Les quatre documentalistes présents au bureau de coordination depuis août 1996 ont joué un rôle très important dans cette évolution.

Etant donné l'ampleur des modifications intervenues, il peut être utile de donner un aperçu actualisé des fichiers, tels qu'ils existaient à l'issue de l'année judiciaire 1997-1998.

Fichiers existants :

- 1/ le répertoire principal comporte, outre les éléments nécessaires à l'identification de l'acte (nature, intitulé, publication, entrée en vigueur), une analyse du contenu, l'indication du fondement légal, le relevé des modifications que le texte apporte ainsi que celles qu'il a subies;
- 2/ le rôle des demandes d'avis, qui a pris le relais du précédent rôle du bureau de coordination, tenu autrefois sur support papier, qui comporte tous les éléments relatifs aux projets soumis, en ce compris l'analyse de leur contenu; ce fichier est à la fois un instrument de recherche documentaire et un outil de gestion interne au bureau de coordination;

---

<sup>(27)</sup> Ce qui est déjà le cas pour les textes abrogés, ou devenus sans objet, de 1985 à ce jour.

- 3/ le répertoire des documents parlementaires, qui reprend tous les éléments utiles relatifs aux propositions et projets déposés depuis la session 1993-1994 et permet de suivre l'évolution des projets jusqu'à leur adoption éventuelle par les assemblées législatives concernées;
- 4/ le répertoire des traités, qui rassemble les actes internationaux et mentionne entre autres les adhésions, renonciations, ainsi que les modifications apportées par ces actes;
- 5/ les répertoires des recours, qui permet de connaître l'existence ainsi que l'évolution des recours introduits tant devant la Cour d'arbitrage que devant le Conseil d'Etat, ainsi que les données relatives aux questions préjudicielles posées devant le Cour d'arbitrage;
- 6/ le répertoires des actes de l'Union européenne, qui inclut les directives et autres actes qui peuvent revêtir de l'importance en droit belge;
- 7/ le fichier Benelux, qui répertorie l'ensemble des actes concernant l'union Benelux.

Principales modifications réalisées :

- 1/ des liens ont été créés au sein des fichiers eux-mêmes ou entre ceux-ci, qui permettent notamment, selon le cas, d'avoir un accès immédiat aux références <sup>(28)</sup> :
  - des actes que le texte modifie ou de ceux qui l'ont modifié par après;
  - des textes qui constituent le fondement légal de l'acte;
  - des textes de droit interne qui ont transposé une directive donnée ou donné assentiment à tel traité (et inversement);
  - des textes qui sont l'aboutissement de projets soumis à l'avis de la section de législation, etc.
- 2/ la présentation des fichiers ("layouts") a été complètement retravaillée afin d'assurer une meilleure lisibilité et une convivialité d'accès aux fichiers liés entre eux (les fichiers sont réalisés sur un modèle semblable);
- 3/ différentes syntaxes utilisées dans les fichiers ont été adaptées et mises en application, ce qui permet une plus grande rigueur dans l'enregistrement des informations et une meilleure clarté pour l'utilisateur;
- 4/ diverses fonctions ont été automatisées, notamment pour la création de liens ou pour la reprises de données déjà existantes.

---

<sup>(28)</sup> Ces liens n'existent pas encore dans tous les fichiers existants ni pour toutes les données dont il est question.

Réalisations en cours :

- 1/ développement des liens existants et création de liens supplémentaires, notamment avec des données externes, tout spécialement afin d'avoir accès aux textes concernés (liens "fulltext");
- 2/ remplacement de l'outil d'indexation actuel par un véritable thésaurus.

c) **Autres facettes du travail des documentalistes.**

Outre le développement des fichiers visé ci-avant, les documentalistes ont consacré une part importante de leurs activités au passage à la nouvelle version du logiciel de gestion de banques de données. En effet, l'option avait été prise, en 1996-1997, après analyse, de rester dans l'environnement offert par le logiciel précédent, en passant toutefois à une version offrant des possibilités relationnelles entre les fichiers, y compris avec des fichiers tournant sous d'autres applications, ce qui permet notamment des liens "full text".

Préalablement au transfert, il leur a fallu analyser les possibilités de la nouvelle version et préparer en conséquence les adaptations à opérer de façon automatique ou manuelle, tout en améliorant les données existantes en vue du transfert.

Une fois le transfert opéré, ce qui s'est fait en mars 1998, il a été procédé à l'adaptation et au développement continus des données des fichiers sur la nouvelle version, comme décrit ci-avant.

Le passage d'une version à l'autre a contraint à différer temporairement la réalisation de certains objectifs définis en 1996-1997 (voir à ce sujet le rapport annuel relatif à cette période).

De ce fait, la "rétroanalyse" des textes législatifs et réglementaires repris dans le répertoire principal ainsi que le contrôle de la qualité des données du passé ont été momentanément suspendus.

En ce qui concerne la réalisation du "thésaurus", ont été réalisés la collecte des termes extraits de l'outil existant, la délimitation des domaines à retenir, la création des "microthésauri" correspondant à chaque domaine ainsi que le tri des termes retenus par microthésauri.

Sont en cours de réalisation, l'analyse sémantique de chaque terme, la discrimination entre descripteurs et non descripteurs, l'ajout, après analyse juridique, de concepts manquants avec l'aide de spécialistes de droit, la construction concomitante des relations hiérarchiques et associatives et définition des "scope note" à l'aide d'un logiciel de construction et de gestion de thésaurus.

**B. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT.**

1. Rappelons que la loi du 4 août 1996 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a porté le nombre de référendaires de dix à quatorze, soit sept pour chaque rôle linguistique. Du côté francophone, les sept référendaires en fonction au début de l'année judiciaire sont restés en place. Par contre, trois référendaires adjoints néerlandophones ont rejoint le bureau de coordination tandis que quatre l'ont quitté, trois pour l'auditorat et un pour la Cour d'arbitrage. Ces mouvements

ont eu pour effet d'épuiser la réserve de recrutement du précédent concours de magistrats néerlandophones et ont conduit à l'organisation d'un nouveau concours.

Rappelons également que deux membres du bureau de coordination se consacrent essentiellement à la tenue des textes législatifs et réglementaires ainsi qu'à la gestion générale des activités du bureau; comme signalé plus haut, deux autres ont spécifiquement en charge les coordinations et codifications.

2. Le personnel du secrétariat qui ne se voit plus, depuis quelques années déjà, confier de travail de pure dactylographie, a pu, comme c'était le cas les années précédentes, consacrer une part importante de son temps à introduire ou compléter de nombreuses données dans les répertoires informatisés.

## **Annexe**

### Composition du bureau de coordination (15 septembre 1998)

#### Néerlandophones :

M.-C. CEULE,	premier référendaire
K. VERMASSEN,	premier référendaire
J. DRIJKONINGEN,	référendaire
E. VANHERCK,	référendaire
J. VAN NIEUWENHOVE,	référendaire adjoint
W. PAS,	référendaire adjoint

#### Francophones :

R. QUINTIN,	référendaire
G. JOTTRAND,	référendaire adjoint
F. CARLIER,	référendaire adjoint
Ph. BROUWERS,	référendaire adjoint
A. LEFEBVRE,	référendaire adjoint
C. NIKIS,	référendaire adjoint
Ch. AMELYNCK,	référendaire adjoint

## **VI. LE GREFFE DE LA SECTION D'ADMINISTRATION.**

Aperçu des affaires introduites depuis septembre 1990 à aout 1998.

Tableau : Aperçu des affaires de septembre 1990 à août 1998.

Au 31 août 1998, le nombre de requêtes pendantes s'élève à 13.827, soit 1.069 de moins qu'un an auparavant. Le nombre des affaires terminées est en légère augmentation par rapport à l'année 1996-1997 : 957 affaires.

Cette situation **n'est sans doute pas étrangère** à l'amorce de la mise en oeuvre de moyens nouveaux par le législateur pour la résorption de l'arriéré juridictionnel.

### ***Effet des nouvelles procédures instaurées par la loi du 4 aout 1996 et ses arrêtés d'exécution.***

**Pour rappel**, parmi les moyens mis en oeuvre pour résorber l'arriéré juridictionnel du Conseil d'Etat, l'on peut citer l'instauration de deux nouveaux cas de procédure abrégée, qui lient le sort du recours en annulation à celui de la demande de suspension qui a été greffée sur lui lorsque la partie qui a perdu le procès en référé n'a pas manifesté sa volonté de poursuivre la procédure, c'est-à-dire

- lorsque la suspension a été ordonnée ou la suspension provisoire de l'exécution d'un acte ou d'un règlement a été confirmée et lorsque la partie adverse ou la partie intervenante n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans les trente jours de la notification (de l'arrêt statuant sur la demande de suspension. Dans ce cas, la loi crée dans leur chef une sorte de présomption d'acquiescement quant au fond de ce qui a été jugé au provisoire et la procédure abrégée conduit à l'annulation (article 15bis de l'arrêté du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat);
- lorsque la demande de suspension a été rejetée et que la partie requérante omet de demander la poursuite de la procédure dans les trente jours de la notification de l'arrêt. Dans ce cas, la chambre décrète le désistement d'instance (article 15ter du même arrêté).

Pour le greffe, l'instauration de ces procédures a accru considérablement et compliqué quelque peu le travail de ses membres car, avec une grande vigilance, ils doivent avoir égard aux différents stades de la procédure qui se sont multipliés et au respect des délais qui s'y rattachent. En outre, pour tous les actes de procédure, le greffe envoie aux parties un courrier ad hoc leur rappelant les démarches et les délais à suivre.

A l'origine gratuites, les demandes de suspension sont depuis avril 1997 soumises à taxation. Un système assez complexe a été mis en place, selon qu'il s'agit de la procédure de suspension ordinaire, celle de la procédure de suspension d'extrême urgence, la poursuite de la procédure et les recours en annulation. Ce nouveau système s'accompagne d'une augmentation du montant des taxes.

Le système de la poursuite de la procédure après un arrêt statuant sur la demande de suspension a compliqué le règlement des dépens. L'article 71, alinéa 3 du règlement général de procédure prévoit en particulier que :

"... L'arrêt qui dans les cas visés à l'article 17, § 1er, alinéas 3 et 4, des lois coordonnées, refuse la suspension provisoire ou en refuse la confirmation, prononce sur les dépens de la procédure en suspension. Dans ce cas, le recouvrement de la taxe qui n'aurait pas été acquittée sur l'original de la demande de suspension ou de la requête en intervention, est poursuivi à l'intervention du greffier en chef, conformément à l'article 69, alinéa 2."

L'administration de l'enregistrement et des domaines poursuit le recouvrement des taxes liquidées en débet par le greffier en chef et des autres dépens dont elle a fait l'avance.

A cette fin, le greffier en chef du Conseil d'Etat transmet au receveur de l'enregistrement et des domaines une copie de l'avis ou de l'arrêt définitif, accompagnée d'un relevé détaillé des sommes à recouvrer.

Il s'ensuit que la responsabilité fiscale du greffe se trouve considérablement alourdie depuis la réforme de 1996/1997.

Ce n'est pas sans raison que l'Assemblée générale a décidé de créer le 10 juin 1997, une commission dite "Commission de la procédure" pour examiner les problèmes soulevés par les nouvelles règles de procédure, introduites par la loi du 4 août 1996 et ses arrêtés d'exécution (arrêté royal du 19 décembre 1996 modifiant l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat et l'arrêté royal du 17 février 1997 modifiant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et modifiant l'arrêté précité du 5 décembre 1991), pour étudier leur mise en oeuvre et pour faire rapport. Ce rapport a fait l'objet d'une large diffusion dans le Moniteur belge et sur Internet, site du Conseil d'Etat.

Ce même rapport fait d'ailleurs l'objet de plus amples développements pour rencontrer les demandes plus précises de la part des magistrats et des membres du greffe de la section d'administration.

Le service informatique assiste le greffe dans les différentes missions qui lui sont dévolues, notamment par l'adaptation du programme PRO ADMIN dans lequel se trouvent enregistrées toutes les informations concernant le déroulement des affaires dans tous les types de procédure depuis leur enrôlement jusqu'à la notification de leur arrêt de clôture. Ce précieux outil notamment pour le calcul des délais, a été revu pour englober enfin la procédure du référé introduit en 1991 (celle-ci n'avait pas été incorporée au début de l'informatisation de l'Institution) et les nouvelles procédures dites abrégées.

Une ombre pèse toutefois encore sur le bon fonctionnement du service, celui de l'état obsolète d'une série d'ordinateurs utilisés par les membres du greffe. Cet état implique que les consultations et recherches prennent du temps alors que des justiciables ou leur conseil sollicitent par téléphone, le plus souvent, des renseignements concernant leur affaire. Par ailleurs, fréquentes se révèlent les pannes notamment au niveau des impressions.

Enfin, **aucun des programmes installés** ne permet hélas pas encore une gestion informatisée efficace des courriers du greffe. Chaque envoi de courrier et chaque notification des actes de procédure et des arrêts doivent encore faire l'objet d'un travail de dactylographie distinct.

Le législateur **de 1996** a, dans le souci d'accroître la productivité du Conseil procédé à une extension du cadre des magistrats, que ce soit du Conseil ou de l'Auditorat, du cadre des greffiers et a autorisé une augmentation du nombre des secrétaires d'administration chargés d'assister les magistrats dans leur mission juridictionnelle.

Pour les services du greffe, le besoin en personnel **est resté** récurrent pour pouvoir faire face à l'accélération des procédures, à la multiplication des audiences et au volume des échanges de courriers.

***Recours des demandeurs d'asile et des réfugiés - contentieux distinct par sa spécificité et le volume des affaires.***

Nonobstant les strictes conditions qui entourent les demandes en référé introduites sous le bénéfice de l'urgence, sur le vu desquelles le Conseil d'Etat statue en quelques jours, voire même en quelques heures, y compris le week-end (risques de rapatriements très rapides), ces demandes ont été très fréquentes durant l'année judiciaire 1997-1998. Pour le contentieux des étrangers, elles ont représenté 46 % des affaires introduites devant la chambre française, 26 % devant la chambre néerlandophone. Dans ce cadre-là, le travail du greffe est plus difficile encore par le fait que dans l'urgence "dite extrême", il est amené à réceptionner les recours et très souvent les pièces de procédure par télécopie. Rares sont les affaires pour lesquelles les membres du greffe ne doivent pas se charger eux-mêmes de copier les documents pour les parties et notamment pour les magistrats et greffiers "acteurs dudit contentieux", sans compter qu'il arrive, dans un bon nombre de cas, que la procédure "avorte" ou plutôt devienne inopérante parce que les parties adverses décident de retirer leur acte.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'est toujours d'actualité "l'expérience que de nombreuses requêtes n'étaient plus introduites selon la procédure ordinaire (d'annulation) qu'à des fins dilatoires" (voir rapport public du Conseil d'Etat, 1994-1995, p. 250, et 1995-1996, p. 156).

Le greffe réceptionne aussi de nombreux courriers rédigés fréquemment dans des langues étrangères qu'il doit "éplucher" attentivement, pour éventuellement y déceler un recours ou un début de recours et y répondre en invitant les auteurs ou les requérants éventuels, à introduire leur demande conformément aux règles de procédure. Les membres de l'Auditorat apportent bien volontiers, à ce pré-stade de la procédure, assistance au greffe en cas de doute.

L'accueil des requérants ou des conseils dont certains n'ont que très peu d'expérience dans le contentieux devant le Conseil d'Etat occupe une place assez importante dans les missions du greffe. Aux difficultés de la compréhension des langues étrangères, s'ajoutent des problèmes de tous ordres posés par les visiteurs, qu'ils soient requérants ou qu'ils prétendent l'être. Les membres du greffe sont fort sollicités et doivent faire preuve de beaucoup de courtoisie, de disponibilité, de compréhension et de psychologie.

A ce sujet, de manière plus générale et pour l'ensemble du contentieux administratif du Conseil d'Etat, une étude a été effectuée par Lieven OSTIJN à la Vrije Universiteit Brussel, Faculteit van de Economische, Sociale en Politieke Wetenschappen, au cours de l'année académique 1997-1998 et ayant pour objet "Onderzoek naar

Klantentevredenheid : Een gevalstudie bij de Raad van State" et des conclusions, il ressort que l'accueil au greffe **est bien organisé et apprécié** <sup>(29)</sup>.

***Arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat - problèmes rencontrés par le greffe relatifs à la dépersonnalisation des arrêts***

En vertu de l'article 1er de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 :

*"Le Conseil d'Etat assure d'une part, sur un réseau d'informations accessible au public, et d'autre part, sur support magnétique, la publication des arrêts qu'il rend, à l'exclusion des arrêts prononcés en exécution de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, au séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers."*

L'article 2 de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 énonce que :

*"Toute partie à un litige porté devant le Conseil d'Etat peut requérir à tout moment de la procédure et jusqu'à l'arrêt, que lors de la publication de celui-ci, l'identité des personnes physiques qu'elle désigne ne soit pas reprise."*

A la lecture de cet article, il apparaît donc que la demande de dépersonnalisation peut être introduite à tout moment de la procédure, au cours de l'examen du litige jusqu'à l'arrêt. Cela implique donc de la part des membres du greffe une attention particulière afin qu'une telle demande ne leur échappe pas, que ce soit au moment de l'introduction des recours, au moment des échanges des mémoires ou à l'occasion d'un courrier distinct avant le prononcé de l'arrêt. Ils doivent en avertir aussitôt les greffiers des chambres. Un registre particulier des demandes de dépersonnalisation est tenu par le greffe.

Si le texte de l'article 2 peut paraître clair de prime abord, il est imprécis ou plutôt incomplet pour le greffe si l'on sait que depuis la réforme d'août 1996, le recours en annulation est greffé sur le recours en suspension et que le maintien de ce lien doit être concrétisé par une demande de poursuite de la procédure.

La demande de dépersonnalisation doit-elle être réintroduite à chaque recours, ainsi que dans la demande de poursuite de la procédure ? Que faire si une partie ne demande la dépersonnalisation qu'au stade de la demande d'annulation ?

Le greffe doit procéder systématiquement à des vérifications dans ces cas et veiller à ce que la dépersonnalisation soit bien assurée dans le traitement de toute l'affaire, si elle est accordée par la chambre.

Une double collection d'arrêts existe donc au greffe, la seconde reprenant les arrêts dépersonnalisés. Il en est de même pour les collections sur support électronique ou informatique.

Pour le cas particulier des arrêts prononcés en exécution de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la règle est la dépersonnalisation d'office si ces arrêts font l'objet d'une publication par décision du Premier Président, dans les cas où ils peuvent présenter un intérêt pour la jurisprudence ou la recherche juridique.

---

<sup>(29)</sup> Monsieur OSTIJN s'exprime en ces termes :

*"De advocaten zijn heel tevreden over de dienstverlening aan de Raad van State. Vooral het personeel van de diverse diensten wordt heel goed beoordeeld. Sommige advocaten hebben hun lof nog eens extra geuit bij de opmerkingen. Dit goede resultaat is des te verheugender omdat de kwaliteit van de dienstverlening door het personeel geldt als een belangrijke factor in de tevredenheid."*

Pour les aspects et les problèmes soulevés par cet arrêté qui ne concernent pas le greffe, le lecteur est renvoyé à la première partie du présent rapport.

### **LES GREFFIERS DE LA SECTION D'ADMINISTRATION.**

**Alors que** la loi du 4 août 1996 a augmenté le nombre des greffiers du Conseil d'Etat, notamment pour les nouvelles chambres créées pour le contentieux des étrangers, **non** sans louer cette heureuse initiative du législateur, il ne peut être dénié que la portée de cette mesure reste insatisfaisante eu égard au fait que les procédures abrégées et le traitement des affaires en référé par un juge unique a accru considérablement les tâches et la disponibilité des greffiers. Les trois magistrats d'une chambre **ainsi qu'une chambre complète** "se partagent un greffier", avec un peu de chance deux greffiers pour leurs audiences respectives. Ne faut-il pas rappeler que les missions des greffiers ne se résument pas à une présence aux audiences pour en assurer le respect de la procédure et dresser procès-verbal !

La multiplication des procédures et les tâches nouvelles qui sont imposées aux greffiers de la section d'administration, telle que le contrôle et la gestion des arrêts, ainsi que leur dépersonnalisation en vue de leur publication sur CD-Rom, sur Internet et E-mail nécessitent

de leur part une parfaite connaissance des différentes procédures dans tous les contentieux, des qualités rédactionnelles et de recherches documentaires juridiques s'il échet d'assister les magistrats pour la rédaction des arrêts, des talents d'organisation, une grande capacité de travail et une disponibilité soumise à toute épreuve.

L'augmentation des audiences à juge unique a **obligé** le président de la section d'administration, les présidents de chambre de la **même** section et le greffier en chef à assumer comme greffiers la plupart des secrétaires d'administration affectés aux chambres et même à les inclure dans les rôle de garde, et cela sans une quelconque indemnité.

L'assistance prêtée aux magistrats du Conseil par les secrétaires d'administration juristes, pour la plupart assumés greffiers pour les raisons évoquées ci-dessus, notamment pour la rédaction de projets d'arrêts dans des affaires à caractère répétitif ou de projets partiels concernant des moyens simples, a amené l'Institution à **réfléchir** à la révision de la carrière des greffiers. Un avant-projet a été déposé devant l'Assemblée générale en sa séance ordinaire du 31 mars 1998. Celle-ci a formulé plusieurs observations notamment sur le fait qu'une distinction de carrière ne pouvait pas être opérée entre les greffiers de la section de législation et ceux de la section d'administration, qu'il fallait tenir compte du nouveau projet de statut du personnel administratif de l'Institution et qu'il fallait tenir compte des conditions de nomination et de traitements en vigueur dans l'ordre judiciaire.

Une commission a été créée à cette fin.

## **VII. LE SERVICE DE LA CONCORDANCE DES TEXTES.**

### **A. ORGANISATION DU SERVICE.**

#### **1. Composition.**

Le Service de la Concordance compte, à l'heure actuelle, 19 personnes se répartissant comme suit :

- 16 statutaires (7 F - 9 N) + 1 (F) qui est en disponibilité pour accomplir un stage et est remplacé par un attaché contractuel.

Les promotions dans le service ont lieu suivant le principe de la carrière plane (carrière de 24 ans : 9 + 9 + 6).

- 1 commis sténo-dactylographe chef (F).
- 1 commis (N).

#### **2. Répartition des tâches.**

La direction du service est assurée par Mme ROOSELEER, premier conseiller linguistique, qui répartit le travail, révise les traductions des arrêts, des avis, des rapports et des textes divers du néerlandais en français, assure une dernière lecture des avis français-néerlandais et traduit également.

La fonction de réviseur est assumée par :

- M. DE MUNTER, conseiller linguistique : il révise les traductions des arrêts, avis, rapports et textes divers du néerlandais en français, du français et du néerlandais en allemand, coordonne la terminologie et traduit également; il s'occupe en outre de la gestion de nos fichiers informatiques;
- M. BUYSSE, premier attaché : il révise les traductions des arrêts, avis, rapports et textes divers du français en néerlandais et traduit également;
- M. DE PELSEMAEKER, premier attaché : il révise les traductions des arrêts, avis, rapports et textes divers du français en néerlandais et traduit également;
- M. VAN DEN BROECK, premier attaché : il révise occasionnellement les traductions des arrêts et rapports du néerlandais en français. Il traduit principalement des avis, arrêts, rapports et autres textes du néerlandais en français;
- M. MEULEMANS, attaché, révise occasionnellement les traductions des arrêts, avis, rapports et textes divers du français en néerlandais. Il traduit principalement des avis, arrêts, rapports et autres textes du français en néerlandais, et s'occupe subsidiairement de terminologie.

Les autres membres du service assurent la traduction des avis, arrêts, rapports, projets d'arrêts et autres textes divers.

Le secrétariat assure la dactylographie définitive des arrêts traduits, gère les dossiers, la documentation, les registres, d'autres documents et effectue l'enregistrement provisoire des fiches de terminologie pour MultiTerm.

**B. FONCTIONNEMENT.**

Le service de la concordance reçoit pour traduction :

1. les avis transmis par les chambres de législation : traductions en langues française, néerlandaise et allemande; il examine également les différentes versions des textes législatifs et réglementaires du point de vue de la correction de la langue, fait des propositions sur ce point ainsi que sur le plan légistique;
2. les arrêts sélectionnés pour être traduits, qui lui sont envoyés par le greffe de la section d'administration;
3. les arrêts de langue allemande;
4. les rapports rédigés par l'auditeur rapporteur pour la Ve chambre bilingue et les projets d'arrêts de cette chambre, envoyés respectivement par l'auditeur et la chambre;
5. les projets d'arrêts à prononcer en assemblée générale;
6. des documents divers (notes, lettres, avis de publication, ordonnances, rapports, cahiers des charges, budgets, documents destinés à l'assemblée générale, formulaires, bulletin d'information sur l'informatique, procès-verbaux divers, Liber Memorialis, etc.) qui lui sont adressés par des membres du Conseil, de la Commission du rapport et de l'Auditorat ou par leurs services.

Après traduction, les textes sont révisés, puis transmis au demandeur. Les arrêts traduits sont signés par le chef de service ou son délégué et ensuite transmis au premier secrétaire en chef du greffe de la section d'administration pour publication.

Par ailleurs, le Service poursuit la constitution d'une banque de données terminologiques (MultiTerm) qui compte actuellement quelque 130.000 entrées.

Les membres du Service sont également appelés à assurer la traduction simultanée en audience des chambres d'administration ainsi que lors de visites et d'exposés organisés pour des personnalités étrangères.

Le Service est, enfin, fréquemment consulté sur des questions de langue et de terminologie.

**C. VOLUME D'ACTIVITES.**

**1. Traduction des avis de la section de législation <sup>(30)</sup>.**

16/09/1997 au 15/09/1998

		SANS DELAI	ART. 84 1 mois et 3 jours	TOTAL	TOTAUX
FRANCAIS EN NEERLANDAIS	Féd.	119	153	272	312
	BXL	6	34	40	
NEERLANDAIS EN FRANCAIS	Féd.	99	216	315	372
	BXL	18	39	57	
FRANCAIS EN NEERLANDAIS & NEERLANDAIS EN FRANCAIS	Féd.	-	5	5	5
	BXL	-	-	-	
FRANCAIS EN ALLEMAND NEERLANDAIS EN ALLEMAND	F	4	12	16	27
	N	8	3	11	
	F/N	-	-	-	
<b>TOTAUX</b>		<b>254</b>	<b>462</b>	<b>716</b>	<b>716</b>

<sup>(30)</sup> Le Service de la concordance ne fonctionne pas selon l'année judiciaire, sauf pour les avis de la section de législation. Le Service traduit à la fois pour la section de législation et pour la section d'administration. En ce qui concerne les avis, il est tenu de suivre le rythme des chambres de législation, celles-ci lui envoyant les avis à traduire sans délai. Pour les arrêts, il ne suit pas le calendrier des chambres d'administration, puisqu'il reçoit à traduire les arrêts déjà prononcés et que ces traductions n'interviennent pas dans la procédure, sauf en ce qui concerne les rapports et les projets d'arrêts de la Ve chambre bilingue ou de l'assemblée générale d'administration. Pour les statistiques du présent rapport, nous avons cependant adopté les dates de l'année judiciaire, par souci d'uniformité et en raison également de l'invitation à remettre le rapport concernant le Service de la concordance des textes avant la fin de l'année civile 1998.

2. **Arrêts reçus pour traduction du 15.9.97 au 15.9.98.**

639

3. **Traduction d'arrêts du 15.9.97 au 15.9.98.**

735

4. **Traduction de projets d'arrêts.**

50

5. **Traduction de rapports.**

39

6. **Traduction de textes divers.**

231

7. **Dactylographie d'anciens arrêts traduits.**

272

Avant 1992, les traductions faites par le Service de la Concordance étaient dactylographiées par les secrétariats des chambres d'administration. Vu la surcharge de travail de ces secrétariats, le Service de la Concordance a pris en charge la dactylographie de ces anciens arrêts en plus de celle des nouveaux.

8. **Tableau récapitulatif.**

	AVIS	ARRETS REÇUS A TRA- DUIRE	ARRETS TRA- DUITS	PROJETS D'AR- RÊTS	RAP- PORTS	DIVERS
94		pas de stat.	528	32	30	94
95		pas de stat.	487	18	21	110
94-95	606	pas de stat.				
95			802	24	30	140
96			706	36	28	159
95-96	538					
96-97	835	640	642	42	40	147
97-98	716	639	735	50	39	231

## **D. PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES.**

### **1. Du point de vue des traductions.**

#### **a) Les avis**

En matière d'avis de la section de législation, le Service doit très souvent travailler en urgence, lorsque l'avis est demandé dans les trois jours. En outre, il peut s'agir de textes très techniques, longs et fouillés, qui demandent parfois de nombreuses recherches.

Par rapport à l'année judiciaire 1996-1997, on remarque certes une baisse du nombre d'avis traduits de 119 unités (835 en 1996-1997, contre 716 en 1997-1998).

Toutefois, la modification de l'article 84 des lois coordonnées par la loi du 4 août 1996, a augmenté la proportion de demandes article 84, un mois et trois jours (388 en 96-97, 462 en 97-98), de sorte que le service s'est trouvé contraint de se concentrer presque uniquement, à nouveau, sur la traduction des avis au détriment des arrêts. Par ailleurs, ces brefs délais font en sorte que le Service de la concordance doit limiter ses observations et suggestions sur le plan de la correction de la langue, aux fautes les plus flagrantes.

Le Service ne peut que réitérer, à cet égard, qu'il regrette profondément que ses observations et recommandations ne soient pas toujours prises en compte. Depuis de nombreuses années déjà, l'une des préoccupations essentielles du Service de la concordance est d'améliorer la qualité rédactionnelle des textes législatifs et réglementaires soumis à l'avis du Conseil d'Etat. Force est de constater le peu d'attention qui est encore porté à la rédaction correcte de ces textes.

Une thèse de doctorat est en cours de préparation sur le sujet qui nous donnera un bilan de l'impact des observations linguistiques dans la législation belge.

#### **b) Les arrêts.**

1/ En ce qui concerne les arrêts, les difficultés sont d'ordre documentaire : en effet, le dossier administratif est renvoyé aux parties dès le prononcé, de sorte que le Service de la concordance ne dispose plus que de l'arrêt et du rapport. Pour ce qui est des référés, le dossier peut encore être consulté par les parties et n'est mis que très brièvement à la disposition du service. L'obtention de documentation et de renseignements terminologiques demande, dès lors, bien souvent de longues recherches qui retardent la traduction. En outre, la longueur des arrêts peut varier de 4 pages à 50 et plus, sans oublier leur caractère parfois très technique (urbanisme, environnement, fiscalité, etc.)

Le Service assure en plus la dactylographie et le collationnement des arrêts traduits. Ce collationnement, en fait, constitue un surcroît de travail qui n'entre pas dans les attributions des traducteurs. Mais sous peine de ne pas voir sortir d'arrêts par manque de personnel qualifié pour ce travail de collationnement, le service a été en quelque sorte contraint de s'y atteler, aux dépens, à nouveau, des missions de traduction proprement dite.

- 2/ Des problèmes de contrat d'édition ont eu pour effet que les traductions des arrêts ne sont plus publiées régulièrement (la collection du Recueil s'arrête en 1994).

Les traductions sont conservées sur le réseau informatique de la Concorde et transmises au service informatique afin qu'elles soient mises sur le réseau général. A ce jour, cette mise à disposition n'a pas encore eu lieu : un problème d'identification de ces arrêts traduits se posait par rapport aux textes originaux.

La publication des arrêts sur CD-rom et leur consultation sur le site Internet du Conseil d'Etat permet d'espérer une solution dans un futur proche.

Ce problème crée cependant un sentiment de malaise au sein du service. En effet, cette non-diffusion donne l'impression aux traducteurs de travailler en quelque sorte en pure perte, ils se voient privés de la satisfaction que peut apporter la publication de leurs textes.

Le service a envisagé une solution intermédiaire qui consisterait à créer lui-même un fichier "traductions" ("arr-trad"/"vert-arr") sur le réseau interne du Conseil afin, déjà, de mettre ces textes à la disposition des membres de l'Institution.

c) **Textes divers.**

Le tableau récapitulatif figurant au point c.8 montre qu'au fil des années, le nombre de traductions d'ordre divers, tant destinées à l'usage interne qu'externe, a considérablement augmenté.

Le rapport annuel lui-même y contribue déjà pour une grande part, de même que le rapport quadriennal et ses évaluations.

En 1998 spécialement, les 50 ans du Conseil d'Etat sont commémorés dans un Liber Memorialis dont la Concorde a également assuré la traduction. Il s'agit d'un ouvrage assez volumineux qui a occupé le service pendant de nombreux mois.

Le service a également reçu à traduire, en néerlandais et en allemand, la "Légistique formelle, recommandations et formules", élaborée par **le bureau de coordination**, à la demande du premier président et à l'initiative de la Concorde. En effet, les avis de législation recommandaient aux auteurs de textes normatifs d'utiliser le "Traité de légistique formelle", rédigé par feu M. Lambotte, premier référendaire, qui date de 1982.

Ce traité n'avait pas été actualisé du point de vue des réformes institutionnelles ni de la langue. Il y avait donc une lacune à combler. **La collaboration du bureau de coordination** avec le service en ce qui concerne l'établissement des deux autres versions a été fort précieuse, car ainsi légistes et linguistes ont pu comparer leurs visions et arriver à un ensemble satisfaisant les deux spécialistes.

La nouvelle "Légistique formelle" sera bientôt mise à disposition par courrier électronique et sur le site Internet du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, il faut remarquer aussi qu'il s'est constitué ces dernières années au sein du Conseil d'Etat plusieurs commissions dont les procès-verbaux sont envoyés à la Concordance pour **traduction**.

Mais souvent il s'agit aussi de simples lettres, de notes, d'avis, de formulaires etc.

On peut dire qu'au cours de l'année 1997-1998, le volume de traductions diverses s'est multiplié par 2,5 par rapport au volume de 1994.

Par comparaison au volume général des traductions pour l'année 1996-1997, il est permis d'affirmer qu'il représente environ 1/3 des activités du service.

Il s'agit d'une évolution qui inquiète quelque peu la direction du service : en effet, la mission fondamentale de celui-ci, c'est-à-dire la traduction des avis et des arrêts, s'en trouve perturbée. Non pas tellement en ce qui concerne les avis qui sont à traduire prioritairement et sur-le-champ, mais certainement en ce qui concerne les arrêts. Si les statistiques ne révèlent pas une baisse inquiétante du nombre de traductions d'arrêts, il faut dire qu'il s'agit aussi du résultat, sans doute, de l'augmentation du nombre d'attachés. Encore que les attachés francophones connaissent des problèmes d'effectifs qui seront exposés ci-après dans la rubrique 3. Du point de vue du personnel.

## **2. Du point de vue de l'équipement.**

L'informatisation complète du Service offre l'avantage de pouvoir disposer d'une banque terminologique, de stocker et de consulter facilement les traductions. Le service est actuellement doté de 12 Pentium dont la capacité et la rapidité permettent la consultation simultanée indispensable de plusieurs documents ou banques de données. Un raccordement à Internet est annoncé qui élargira encore ces possibilités.

Le réseau du Conseil d'Etat permet de consulter de nombreuses autres banques de données.

En 1997-1998, le Service de la Concordance a de nouveau pu bénéficier de l'acquisition de dictionnaires nouveaux et de nombreux ouvrages de référence.

## **3. Du point de vue du personnel.**

Le cadre du personnel de la Concordance, fixé par l'arrêté royal du 12 janvier 1996, prévoit 18 attachés (9 F - 9 N).

Un attaché néerlandophone stagiaire a quitté le service en octobre 1997, sept mois à peine après avoir pris ses fonctions et a rejoint la Chambre des représentants où traitement et carrière sont plus attirants.

Il est remplacé en novembre 1997.

Un attaché francophone entre en service en février 1998.

Le cadre néerlandophone est donc complet et se répartit comme suit : 3 premiers attachés, 6 attachés.

Le cadre francophone compte 7 statutaires : 1 premier conseiller linguistique, 1 conseiller linguistique, 2 premiers attachés, 3 attachés. Un attaché est engagé sous contrat et remplace un attaché effectuant un stage en vue d'un recrutement au Sénat.

Un emploi au cadre français reste donc vacant.

La demande, formulée par le service, de recruter ce dernier attaché s'est heurtée à un double problème :

- 1) le recrutement en application de l'article 11, 2/, du statut administratif du personnel s'est avéré impossible, les institutions visées par cet article (Sénat, Chambre, Cour de cassation et Cour des comptes) ne disposant pas de réserve de recrutement);
- 2) l'organisation d'un concours de recrutement par le Conseil d'Etat (solution préconisée par le service de la concordance), doté d'un jury dont la composition serait revue de façon à décharger les magistrats de cette tâche.

Cette dernière proposition n'a pas encore été approuvée : la modification du jury doit recevoir l'assentiment de l'assemblée générale. Un autre argument parfois opposé au service de la concordance, est celui du nouveau statut administratif du personnel en cours d'élaboration.

Toutefois, il est extrêmement difficile pour le service d'attendre l'application du nouveau statut qui ne se fera sans doute pas dans l'immédiat.

En effet, le service se trouve confronté à la situation suivante : il manque un attaché francophone au cadre, un deuxième emploi deviendra vacant au terme du stage probatoire d'un attaché au Sénat (mars 1999) et un premier attaché sera admis à la retraite en l'an 2000.

Ce manque de personnel s'est cruellement fait ressentir surtout au cours de l'été 1998, une attachée contractuelle nous ayant quitté en mai 1998 et n'ayant pu être remplacée qu'à la mi-août 1998. Outre la période des vacances annuelles, un ouvrage surtout , le Liber Memorialis, a lourdement contribué à la surcharge de travail des attachés en place.

La bonne marche du service demande de prévoir la relève : il importe donc d'organiser au plus vite un concours de recrutement avec constitution d'une réserve afin de pourvoir aux emplois vacants ou sur le point de l'être.

## **VIII. LE PERSONNEL ADMINISTRATIF.**

Le personnel administratif du Conseil d'Etat a un statut propre qui a été fixé par décision de l'assemblée générale du Conseil d'Etat du 5 juillet 1955 et modifié à plusieurs reprises.

La "Commission du personnel", dont les membres sont désignés par l'assemblée générale et dont M. ANDERSEN, président de chambre, assure la présidence, joue un rôle important dans toutes les décisions relatives à la gestion du personnel (nominations, promotions, recrutements) et donne des avis au premier président qui dispose d'un pouvoir de délégation général, entre autres en matière de nominations et de promotions. Cette commission s'est réunie neuf fois au cours de l'année 1997-98.

Au 31 août 1998, le cadre comptait 229 emplois au total, dont 212 étaient occupés par des membres du personnel statutaires, soit 19 de plus que l'année précédente, ce en raison de l'occupation progressive du cadre.

Le Conseil d'Etat organise lui-même les recrutements; c'est ainsi que les concours de recrutement suivants ont été organisés :

- \* un concours de recrutement au grade de secrétaire d'administration;
- \* un concours de recrutement au grade de secrétaire adjoint;
- \* un concours de recrutement au grade de préparateur;
- \* un concours de recrutement au grade de commis-dactylo-graphe;
- \* un concours de recrutement au grade d'huissier.

Le jury de ces concours se compose toujours d'un conseiller d'Etat, président, d'un membre désigné par l'auditeur général et du greffier en chef ou de l'administrateur; pour autant que de besoin, des experts externes peuvent être appelés à faire partie du jury. L'organisation des différentes épreuves, principalement l'épreuve écrite, requérant énormément de travail, le Conseil d'Etat fait appel depuis peu, et notamment pour le recrutement de secrétaires d'administration, aux lauréats versés dans les réserves de recrutement du Secrétariat permanent de recrutement, qui sont soumis à une épreuve orale complémentaire.

Cette manière de travailler raccourcit fortement la procédure d'examen.

Il est à noter à cet égard que de nombreux candidats faisant partie de la réserve de recrutement refusent finalement l'emploi qui leur est proposé. C'est ainsi qu'au cours de l'année judiciaire 1997-98, le Conseil d'Etat a constitué deux réserves de recrutement comptant huit lauréats, dont seuls quatre lauréats ont en définitive accepté un emploi. Sans doute n'existe-t-il pas de solution miracle à ce problème, si ce n'est la revalorisation financière de la fonction de secrétaire d'administration afin de rendre les emplois au Conseil d'Etat - comme d'ailleurs dans la fonction publique fédérale dans son ensemble - plus compétitifs par rapport au secteur privé ou à certaines branches du secteur public, telles que la Communauté flamande, la Cour des comptes ou le Parlement. C'est vrai également pour les membres du Service de la concordance des textes qui, en tant que traducteurs hautement qualifiés, sont susceptibles de se laisser séduire, financièrement, par d'autres institutions et secteurs.

En ce qui concerne le recrutement de secrétaires d'administration, il y a lieu de souligner également l'étroite collaboration entre ces derniers et les greffiers des chambres de la section d'administration. En effet, les nouveaux secrétaires d'administration, et notamment ceux qui sont affectés aux chambres, sont systématiquement désignés comme greffiers assumés, ce qui leur permet d'assister ou de remplacer les greffiers titulaires à l'audience. Ce rôle compromet dans une certaine mesure l'exercice de leur véritable mission - l'assistance aux magistrats - dès lors qu'ils doivent faire face à de nombreuses préoccupations administratives. Mieux vaudrait élargir le cadre des greffiers

afin de permettre aux secrétaires d'administration de se concentrer sur leur véritable mission.

Les problèmes qui se posent en ce qui concerne les membres du personnel du niveau 1 (secrétaires d'administration, attachés, ...) ne doivent toutefois pas occulter le rôle primordial que joue le personnel des autres niveaux pour le bon fonctionnement du Conseil d'Etat. Les membres du personnel, tels que les rédacteurs, les commis et les huissiers, et tous les autres titulaires de fonction, ont chacun leur tâche spécifique dans le cadre de l'institution, les uns pour constituer les dossiers et pour effectuer le travail administratif en général, les autres pour dactylographier et relire les arrêts, avis, rapports, etc., pour distribuer les dossiers dans les cinq bâtiments, et pour accomplir les innombrables tâches qui ont leur importance dans une grande institution administrative.

Au 31 août 1998, le Conseil d'Etat disposait également de 52 agents contractuels, entre autres en remplacement de membres du personnel statutaires absents ou en congé.

En effet, 17 membres du personnel statutaires étaient totalement absents du service, soit parce qu'ils bénéficiaient de divers congés à temps plein, tels que l'interruption de carrière à temps plein, soit d'un congé pour effectuer un stage dans une autre institution.

Des agents contractuels ont également dû être engagés en remplacement de membres du personnel occupés à temps partiel; il y a lieu, à cet égard, de souligner la multitude des régimes de congés permettant au membre du personnel concerné de s'absenter tantôt la moitié du temps, tantôt pour un quart ou un cinquième du temps, etc. Dès lors, certains agents contractuels ont différents contrats qui se chevauchent pour constituer un emploi à temps plein.

Pour le petit entretien journalier des bâtiments et des diverses installations, le Conseil d'Etat dispose actuellement de 2 agents techniques et de 23 agents d'entretien. La Régie des bâtiments se charge du grand entretien des bâtiments et des installations.

## **IX. DIVERS.**

### **A. BIBLIOTHEQUE.**

La gestion de la bibliothèque est assurée par une "commission", créée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, dont la présidence est exercée par M. ANDERSEN, président de chambre, et composée de représentants du Conseil, de l'Auditorat, du Bureau de coordination, du Greffe et de la Concordance des textes.

Cette commission a, durant l'année 1997-1998, tenu quatre réunions au cours desquelles elle a été amenée à prendre un certain nombre de décisions en vue d'établir le projet de budget et d'assurer l'actualisation de la documentation et son traitement informatique.

#### **1. Situation financière.**

Le budget 1997 qui s'élevait à 6.989.666, -frs a été porté pour l'année 1998 à 8.074.646, -frs.

## **2. Accroissement de la bibliothèque - Abonnements.**

Pendant la période considérée, la bibliothèque a pu s'enrichir de 487 nouveaux ouvrages (monographies).

Par ailleurs, elle a souscrit ou renouvelé des abonnements à 136 revues de droit.

Enfin, elle continue à acquérir les codes et leurs mises à jour, ainsi que les recueils de lois et de jurisprudence, indispensables aux magistrats dans l'exercice quotidien de leurs fonctions.

## **3. Informatisation.**

A côté de la documentation traditionnelle sur papier, le Conseil d'Etat dispose aussi des sources documentaires sur cédéroms. Le Conseil d'Etat dispose principalement de cette manière des systèmes suivants, soit via un ordinateur isolé, soit via le réseau :

1/ En ce qui concerne la législation :

- \* CELEX -ELEX <sup>(31)</sup>  
Commission des Communautés Européennes : Traités et accords, législation, jurisprudence
- \* JUSTEL  
Jurisprudence et législation
- \* TWS/CD <sup>(32)</sup>  
Codes bilingues :                   Code civil  
  Code judiciaire  
  Code de commerce  
  Code pénal et  
  Code d'instruction criminelle  
  Code de droit du travail  
  Code de droit de la sécurité sociale
- \* FBW  
Fundamentele Belgische wetgeving
- \* Codipers  
Collection du Ministère des Finances
- \* Cwatup 31

2/ En ce qui concerne la jurisprudence :

- \* les sources déjà citées où la jurisprudence est insérée à côté de la législation
- \* JOLY  
Arrêts de la Cour de cassation de France et du Conseil d'Etat de France

---

<sup>(31)</sup> Consultables exclusivement à la bibliothèque.

<sup>(32)</sup> Consultables exclusivement à la bibliothèque.

- \* Judit F/N (1)  
Jurisprudence belge
- \* RAJBi  
Recueil annuel de jurisprudence belge informatisé
- \* ACROBAT  
Arrêts du Conseil d'Etat de Belgique

3/ Dictionnaires :

- \* Van Dale
- \* Van Dale F-N/N-F
- \* Van Dale E-N/N-E
- \* Van Dale D-N/N-D
- \* Encyclopédie Spectrum
- \* Groen boekje
- \* Le Robert électronique
- \* Encyclopédie Larousse

4/ File maker pro

Tenue à jour d'un fichier informatisé des livres et des revues disponibles à la bibliothèque à partir de 1995.

En ce qui concerne la documentation interne, le Conseil d'Etat dispose aussi d'une collection des arrêts informatisée, à partir de l'arrêt n/ 34.789 du 24 avril 1990, à l'origine au format WP et qui est transférée vers le format PDF (portable document format), afin de rendre possible l'indexation et la procédure de recherche full-text-retrieval par le logiciel Adobe Acrobat.

## **B. SYSTEME INFORMATIQUE.**

Le cadre du personnel administratif prévoit (outre le greffier-informaticien) quatre emplois aux grades d'informatique : 2 informaticiens et 2 programmeurs. Ces quatre emplois ont tous pu être conférés au 1er février 1998, un contractuel occupant, il est vrai, un emploi statutaire.

Toutefois, depuis avril 1998, l'effectif du personnel est repassé à trois personnes à la suite de la démission d'un informaticien.

### **1. Infrastructure informatique.**

Au cours de l'année judiciaire 1997-98, l'infrastructure informatique a continué d'être développée et modernisée, entre autres par l'acquisition de 40 nouveaux ordinateurs de bureau (pentium 233 MHz) en remplacement d'anciens appareils 80386. Six stations de développement ont en outre été acquises pour le service informatique.

Alors que jusqu'à l'année précédente, le serveur d'impression continuait à fonctionner sous UNIX, ce système a également "migré", de sorte qu'actuellement l'environnement informatique fonctionne entièrement sous WindowsNT. En ce qui concerne les "clients" - les ordinateurs individuels - on a gardé la plate-forme Windows 3.11 existante.

Un "serveur web internet" a été installé pour la gestion du nouveau site web internet du Conseil d'Etat (voir ci-après).

## **2. Applications administratives et gestion des systèmes.**

Après achèvement de l'application pour la procédure de la section d'administration (le contentieux "Proadmin"), la procédure de la section de législation ("Prolex") a également été mise au point; cette mise au point a été faite en visual basic, à l'intérieur de l'institution.

En ce qui concerne la gestion des systèmes, il a toutefois fallu encore faire appel à l'extérieur dans une certaine mesure, mais ces interventions externes sont devenues de plus en plus rares grâce, notamment, à la modernisation du parc informatique, les pannes étant ainsi moins fréquentes, et du fait que la plupart des interventions relatives aux ordinateurs individuels tombent sous la garantie de trois ans généralement accordée lors des récentes acquisitions.

## **3. Systèmes documentaires.**

Au cours de l'année judiciaire 1997-98, on a porté une attention particulière au développement de banques de données documentaires - gérées par le programme Adobe Acrobat -, qui portent notamment sur les arrêts prononcés par le Conseil d'Etat et les résumés de ces arrêts. Les banques de données concernant les avis de la section de législation ont également continué à être mises à jour et développées au cours de l'année judiciaire.

L'informatisation de la documentation du bureau de coordination s'est également poursuivie, cette évolution étant principalement l'oeuvre des membres et collaborateurs du bureau de coordination. Un nouveau thésaurus a été créé en remplacement du thésaurus qui remontait à la création du système et qui n'était plus adapté au volume actuel de la réglementation. L'accès simultané au système a été porté à 100 utilisateurs.

Par ailleurs, une nouvelle interface a été développée pour le site web du Conseil d'Etat, qui permet désormais aux utilisateurs externes également de retrouver les arrêts du Conseil d'Etat et d'utiliser un module de recherche "texte intégral". Les arrêts sont proposés en format PDF. Le nombre d'utilisateurs Internet s'élevait à 5000 par mois environ à la fin de l'année judiciaire 1997-98.

En outre, il a été mis sur pied un service d'abonnements où les intéressés peuvent s'adresser pour obtenir gratuitement l'envoi des arrêts par courrier électronique. Ces arrêts sont envoyés sous forme d'"attachment", accompagné d'un fichier comportant quelques brefs descripteurs par arrêt.

## **C. LES BÂTIMENTS.**

Le "bâtiment central" qui est en service depuis 1955, et qui avait accueilli en son temps les salles d'audience, a été remis en service au printemps 1998 après rénovation. Il abrite actuellement les bureaux de l'administrateur, des services généraux, des secrétariats des chambres néerlandophones de la section d'administration et d'un certain nombre de membres de l'auditorat. Ce bâtiment comporte également une salle polyvalente.

**D. LE BUDGET.**

Le budget du Conseil d'Etat est inscrit sous la division 59 du budget du Ministère de l'Intérieur.

Le budget pour l'année 1998 se présentait comme suit :

Rubrique Nature Crédit initial en millions de francs (\*)

Rémunérations (rubrique 11)	Magistrats et personnel administratif statutaire	636,1
	Personnel administratif contractuel	46,1
Service social (rubrique 11)		0,7
Dépenses de fonctionnement (rubrique 12)	Dépenses générales	47,6
	Informatique	10,3 (**)
	50 ans du Conseil d'Etat	4,0 (***)
	Dépenses exceptionnelles	3,0
Investissements (rubrique 74)	Investissements généraux	7,0
	Informatique	9,8
Divers	Dépenses pour le CD-ROM	0,4
	Dépenses relatives à la modernisation de la jurisprudence administrative	1,0 (****)

(\*) Voir, pour le programme justificatif et le détail des crédits alloués, Doc. parl., Chambre, session 1997-98, 1249/1.

(\*\*) Dont 3.800.000 francs ont été transférés, au cours de l'année budgétaire, au poste d'investissements -informatique - pour être affectés à l'achat d'ordinateurs.

(\*\*\*) Dont 900.000 francs ont été transférés, au cours de l'année budgétaire, au poste des dépenses de fonctionnement - générales - pour être affectés à l'achat de codes.

(\*\*\*\*) Crédit variable alimenté par les astreintes; le crédit réel était de 0 franc.

## **E. ACTIVITES DU CONSEIL D'ETAT AU NIVEAU INTERNATIONAL.**

Au cours de l'année judiciaire, le Conseil d'Etat a participé à deux rencontres importantes : le VIème Congrès de l'Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives et le XVIème Colloque des Conseils d'Etat et Juridictions Administratives Suprêmes de l'Union Européenne.

### **1. VIème Congrès de l'Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives**<sup>(33)</sup>.

Ce Congrès qui s'est déroulé à Lisbonne du 20 au 22 avril 1998 avait pour sujet "L'application du droit international par le juge administratif". Les trois thèmes suivants furent examinés :

- les règles de droit international et leur articulation avec le droit interne (les différents types de règles de droit international, leur introduction dans le droit interne, leur force juridique en droit interne);
- la définition et l'interprétation des règles internationales par le juge;
- l'invocation et les effets des règles de droit international (la faculté pour un requérant d'invoquer une règle de droit international, la compétence du juge pour en connaître, la responsabilité en cas de violation d'une règle de droit international par une norme de droit interne).

Le rapport belge fut rédigé par Mme le premier auditeur HAUBERT et Mme l'auditeur DEBROUX.

### **2. Le XVIème Colloque des Conseils d'Etat et des Juridictions Administratives Suprêmes de l'Union Européenne**<sup>(34)</sup>.

Le Colloque a eu lieu du 14 au 17 juin 1998 à Stockholm et fut consacré au contrôle juridictionnel des décisions administratives et plus particulièrement au rôle respectif des Juridictions Administratives et Judiciaires. Les sujets suivants furent abordés :

- le champ d'application du contrôle juridictionnel (la notion de décision administrative, les caractéristiques des décisions soumises au contrôle juridictionnel, les délais de prescription et de procédure);
- la portée du contrôle juridictionnel (étendue du contrôle, les pouvoirs du juge);
- les Juridictions exerçant le contrôle juridictionnel (l'organisation juridictionnelle, le nombre d'instances, la carrière du juge, les compétences des différentes Juridictions);

---

<sup>(33)</sup> La délégation belge était composée de M. le premier président BAETEMAN, M. le président STRYCKMANS et Mme l'auditeur DEBROUX.

<sup>(34)</sup> La délégation belge était composée de M. le premier président BAETEMAN, M. le président STRYCKMANS, M. l'auditeur général ROELANDT, M. le conseiller d'Etat KREINS et M. l'auditeur DEBERSAQUES.

- la procédure juridictionnelle (la façon d'engager la procédure, le caractère oral ou écrit de la procédure, le rôle du juge, les moyens de preuves admissibles, les droits à payer par les parties, l'aide judiciaire gratuite, l'obligation de recourir à un avocat, le caractère contradictoire de la procédure);
- la relation entre les Juridictions Judiciaires et les Juridictions Administratives (l'uniformité dans l'application de règles par le juge administratif et le juge judiciaire, l'interaction entre les Juridictions Judiciaires et Administratives, la répartition de compétences entre les Juridictions Administratives et Judiciaires, l'effet d'une décision d'une Juridiction Administrative sur une Juridiction Judiciaire et vice-versa).

Le rapport belge fut rédigé et présenté par M. le premier président BAETEMAN et M. l'auditeur DEBERSAQUÈS.

## **F. MOUVEMENTS DANS LE CADRE ORGANIQUE.**

### **1. Nominations et prestations de serment.**

M. X. DELGRANGE, nommé auditeur au cadre français par arrêté royal du 25 juin 1997, a prêté serment en cette qualité devant le Conseil d'Etat, réuni en assemblée générale publique et solennelle le 30 septembre 1997.

Mme P. VANDERNACHT, nommée auditeur au cadre français par arrêté royal du 6 octobre 1997, a prêté serment en cette qualité devant le Conseil d'Etat, réuni en assemblée générale publique et solennelle le 16 décembre 1997.

La même assemblée générale du 16 décembre 1997 a examiné le renouvellement du mandat de M. A. ALEN en qualité d'assesseur de la section de législation du Conseil d'Etat; il a été présenté comme premier candidat.

Toujours le 16 décembre 1997, M. J. KIRKPATRICK a été présenté comme premier candidat à la fonction d'assesseur, devenue vacante à la suite du décès de M. J. DE GAVRE, assesseur.

Enfin, il a également été procédé à la présentation des candidats à la fonction de greffier; Mme V. VANDERPERE, secrétaire d'administration, a été présentée comme première candidate.

M. R. VAN DER GUCHT, premier auditeur, nommé premier auditeur-chef de section par arrêté royal du 16 janvier 1998, a prêté serment en cette qualité devant l'assemblée générale publique et solennelle le 17 février 1998.

Il a été procédé, en assemblée générale publique et solennelle du 5 mai 1998, à la prestation de serment et à l'installation de M. M. QUINTIN, nommé premier auditeur-chef de section par arrêté royal du 18 mars 1998, de M. B. CUVELIER, nommé auditeur par arrêté royal du 13 mars 1998, et de M. J. KIRKPATRICK, nommé assesseur à la section de législation par arrêté royal du 30 mars 1998.

En assemblée générale publique de la même date, M. A. SPRUYT a été présenté comme premier candidat à la fonction d'assesseur à la section de législation, en remplacement de Mme Y. MERCHIERS, assesseur.

Le 23 juin 1998, il a été procédé, en assemblée générale publique et solennelle, à la prestation de serment et à l'installation de M. Ph. BOUVIER, nommé premier auditeur-chef de section par arrêté royal du 18 mai 1998, et de M. L. VERMEIRE, nommé auditeur par arrêté royal du 10 juin 1998.

Il a été procédé, en assemblée générale publique et solennelle du 30 juin 1998, à la prestation de serment et à l'installation de M. R. VANDER ELSTRAETEN, nommé premier auditeur par arrêté royal du 10 juin 1998; Mme Ch. BAMPS et de M. C. ADAMS, référendaires adjoints, ont été nommés auditeur adjoint par arrêté royal du 8 septembre 1997 et ont prêté serment, en cette qualité, entre les mains de M. G. BAETEMAN, Premier Président, le 26 septembre 1997.

Mme D. MAREEN a été nommée successivement référendaire adjoint, par arrêté royal du 11 octobre 1997, et auditeur adjoint, par arrêté royal du 11 février 1998; elle a prêté serment entre les mains de M. G. BAETEMAN, Premier Président, respectivement le 3 novembre 1997 et le 2 mars 1998.

M. W. WEYMEERSCH a été nommé successivement référendaire adjoint, par arrêté royal du 11 octobre 1997, et auditeur adjoint, par arrêté royal du 24 juin 1998; il a prêté serment entre les mains de M. G. BAETEMAN, Premier Président, respectivement le 3 novembre 1997 et le 29 juillet 1998.

M. J. VAN NIEUWENHOVE a été nommé référendaire adjoint par arrêté royal du 20 janvier 1998; le 2 mars 1998, il a prêté serment, en cette qualité, entre les mains de M. G. BAETEMAN, Premier Président.

M. W. PAS a été nommé référendaire adjoint par arrêté royal du 13 mars 1998; le 27 avril 1998, il a prêté serment, en cette qualité, entre les mains de M. G. BAETEMAN, Premier Président.

Par arrêté royal du 24 juin 1998, M. G. DEBERSAQUES, auditeur, a été détaché pour une période d'un an avec effet au 1er juin 1998.

## **2. Mise à la retraite, éméritat ou démission.**

Par ordonnance du 7 janvier 1998, M. J. THEUNIS, référendaire adjoint, a été nommé référendaire à la Cour d'arbitrage, avec effet au 1er janvier 1998.

A la demande de Mme Y. MERCHIERS, son mandat d'assesseur, qui expirait le 23 février 1998, n'a pas été prolongé.

Par arrêté royal du 10 août 1998, M. D. BATSELE, auditeur, a été nommé conseiller à la Cour de cassation, avec effet au 1er septembre 1998.

## **3. In memoriam.**

Au cours de l'année judiciaire 1997-98, le Conseil d'Etat a eu le regret d'apprendre la disparition de :

- M. J. DE GAVRE, assesseur, décédé le 23 septembre 1997.

### **M. Jacques DE GAVRE.**

M. Jacques DE GAVRE, né le 21 décembre 1928, est décédé le 23 septembre 1997.

Il fut nommé assesseur à la section de législation du Conseil d'Etat par arrêté royal du 1er mars 1984.

Son mandat fut chaque fois renouvelé pour un délai de cinq ans par arrêté royal du 9 mai 1989 et du 20 mai 1994.

Il était avocat et ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats à Bruxelles. Il était également professeur ordinaire à la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles.

- M. J. DE COENE, premier auditeur-chef de section, décédé le 14 octobre 1997.

**M. Jean DE COENE.**

M. Jean DE COENE, premier auditeur-chef de section, né à Gand le 8 juin 1932, est décédé le 14 octobre 1997 après une courte maladie.

Lorsqu'il fut nommé auditeur adjoint au Conseil d'Etat par arrêté royal du 17 mai 1972, M. Jean DE COENE pouvait déjà se prévaloir d'une carrière professionnelle riche et variée. Il fut successivement nommé greffier à la Cour de cassation par arrêté royal du 8 février 1958, substitut de l'auditeur militaire par arrêté royal du 10 novembre 1966, et substitut du procureur du Roi par arrêté royal du 28 janvier 1969.

Après son entrée au Conseil d'Etat, il fut nommé auditeur par arrêté royal du 10 juin 1974, fut ensuite autorisé à porter le titre de premier auditeur par arrêté royal du 23 juillet 1984, et devint premier auditeur effectif en vertu de l'arrêté royal du 5 juin 1989. En fin, il fut nommé premier auditeur-chef de section par arrêté royal du 17 avril 1997. Il fut chargé, dans cette fonction, de la direction de la section "étrangers, environnement et affaires sociales".

M. ROELANDT, auditeur général, lui a rendu un dernier hommage au nom de ses collègues lors de l'assemblée générale publique et solennelle du 16 décembre 1997. L'assemblée a observé une minute de silence à la mémoire du défunt.

- M. L. MOUREAU, Président émérite, décédé le 12 novembre 1997.

**M. Léon MOUREAU.**

M. Léon MOUREAU, né le 19 septembre 1905, est décédé le 12 novembre 1997.

Il était l'un des pères fondateurs du Conseil d'Etat.

Lorsqu'il fut nommé conseiller d'Etat par arrêté du Régent du 17 novembre 1947, il pouvait déjà se prévaloir d'une carrière professionnelle bien remplie en tant qu'avocat près la Cour d'appel de Liège et chargé de cours à l'Université de Liège.

Peu après son installation en tant que président de chambre le 29 juin 1971, il fut élu Président du Conseil d'Etat le 20 juillet 1971.

Il fut admis à l'éméritat par arrêté royal du 19 juin 1975.

Troisième partie.

CONTRIBUTION DE MAGISTRATS

AUX ACTIVITES EXTERIEURES DU CONSEIL D'ETAT.

**LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES :  
LES RÔLES RESPECTIFS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET  
JUDICIAIRES ET LEUR RELATION.**

Rapport belge rédigé et présenté par M. le premier président BAETEMAN et M. l'auditeur DEBERSAQUES pour le XVI<sup>e</sup> colloque "entre les Conseils d'Etat et les juridictions suprêmes de la C.E.E.", organisé à Stockholm du 15 au 17 juin 1998.

**1. INTRODUCTION.**

**2. LE CHAMP D'APPLICATION DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL.**

**2.1. La notion de décision administrative est-elle définie par des textes législatifs, réglementaires ou administratifs, ou est-elle par ailleurs clairement délimitée par la jurisprudence ?**

**2.1.1.** En droit belge, la notion d'"acte administratif" n'est pas définie par une loi s.l., de sorte qu'il appartient dans la pratique au juge de déterminer la nature de l'acte.

Il existe cependant dans la doctrine belge une unanimité assez large quant à la définition et à la teneur de la notion d'acte administratif, en ce sens que, pour la définition de la notion d'"acte administratif", la plupart des auteurs ont recours à la définition, entre temps devenue classique, de E. VRANCKX<sup>(34)</sup> : il doit s'agir d'un acte unilatéral et exécutoire, accompli par une autorité administrative, c'est-à-dire un acte visant à créer des effets juridiques ou à empêcher que ceux-ci ne naissent, en d'autres termes, visant à apporter des modifications à une règle de droit existante ou à une situation juridique existante, ou encore, à empêcher de telles modifications<sup>(35)</sup>. Le Conseil d'Etat utilise, lui aussi, cette définition classique lors de l'examen de l'objet du recours<sup>(36)</sup>.

---

<sup>(34)</sup> Administratieve rechtshandelingen dans adm. Lex., Bruges, die Keure, 1961, p. 12, n<sup>os</sup> 5 et sv.

<sup>(35)</sup> Voir p. ex. BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., Raad van State. Ontvankelijkheid dans Administratieve rechtsbibliotheek, Bruges, die Keure, 1996, p. 14, n/ 8 et LAMBRECHTS, W., *Geschillen van Bestuur*, Anvers, Kluwer rechtswetenschappen België, 1988, 11.

<sup>(36)</sup> Voir p. ex. C.E., De Voorzorg, n/ 38631, 3 février 1992; BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., p. 14, n/ 8.

Bien moins évidentes sont la classification et les caractéristiques de ce qu'il convient d'entendre *in concreto* par "acte administratif". Toutefois, la détermination de l'objet précis de la décision de l'autorité administrative dépasse le niveau purement académique, dès lors que la compétence d'annulation et de suspension du Conseil d'Etat est limitée aux "recours contre les actes et règlements des diverses autorités administratives" <sup>(37)</sup> <sup>(38)</sup>. Une jurisprudence et une doctrine complexes ont dès lors été élaborées en ce qui concerne la qualification de ces décisions des autorités administratives <sup>(39)</sup>.

Il appartient en définitive au juge (administratif), dans son examen (d'office) relatif à sa compétence ou à la recevabilité du recours quant à l'objet de celui-ci, de déterminer si la décision attaquée devant lui constitue un acte administratif soumis à son contrôle. Il n'appartient notamment pas à l'administration de déterminer cette nature <sup>(40)</sup>.

**2.1.2.** Bien que le législateur s.l. ne détermine pas d'une manière générale ce qu'il convient d'entendre par la notion d'"acte administratif", il est spécifié, de manière implicite ou explicite, en vue de déterminer le champ d'application de certaines lois s.l. (récentes), ce qu'il y a lieu d'entendre par là.

C'est ainsi que, pour l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs <sup>(41)</sup>, il convient d'entendre par "acte administratif" l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de

---

<sup>(37)</sup> Article 14, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, M.B., 21 mars 1973, citées ci-après comme "loi C.E.". A l'heure actuelle, la législation relative au Conseil d'Etat peut être consultée sur le site <http://www.raadvst.consetat.be>. Sous peu, la jurisprudence sera également disponible sur ce site.

<sup>(38)</sup> Il convient cependant d'observer que les recours contre les actes administratifs ne sont pas tous recevables devant le Conseil d'Etat, puisque pour des actes administratifs déterminés qui répondent néanmoins aux caractéristiques énumérées, un autre contrôle juridictionnel est prévu : p. ex., les décisions prises par les organes disciplinaires de l'Ordre des avocats (articles 456-477 Code jud.).

<sup>(39)</sup> Voir p. ex. BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., 7-97 et la subdivision qui y est faite.

<sup>(40)</sup> C'est ainsi que la mention faite par l'administration, conformément aux prescriptions de l'article 19, alinéa 2, loi C.E., lors de la notification de cet acte ou d'une décision de portée individuelle, de l'existence d'une faculté de recours devant le Conseil d'Etat, ainsi que des formalités et délais à respecter, n'implique pas que le Conseil d'Etat soit compétent en la matière (et qu'il s'agirait, dès lors, d'un acte administratif, susceptible d'être attaqué) : Cf. BAERT, J., "Enkele aspecten van de termijn om een annulatie- of schorsingsberoep in te stellen bij de Raad van State", T. Gem., 11996, (117), 124; C.E., Boute, n/55589, 4 octobre 1995.

<sup>(41)</sup> Moniteur belge du 12 septembre 1991.

plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative" (article 1er, premier tiret)<sup>(42)</sup>.

Dans d'autres cas, le législateur a disposé implicitement que la décision concernée de l'autorité constitue un acte administratif, en indiquant qu'un recours devant le Conseil d'Etat est ouvert contre cette décision<sup>(43)</sup>.

## **2.2. Existe-t-il des dispositions légales délimitant les décisions administratives qui peuvent être soumises au contrôle juridictionnel et celles qui ne le peuvent pas ?**

Selon la règle, tout citoyen se trouvant dans une situation conflictuelle vis-à-vis de l'autorité peut s'adresser au juge compétent pour le litige qui le concerne. Selon le cas, ce juge sera soit exclusivement le juge de l'ordre judiciaire, soit exclusivement le Conseil d'Etat, soit le juge administratif et, en cas d'appel ou de cassation, le juge de l'ordre judiciaire (le "contentieux mixte"). Cela vaut également *a fortiori* pour les litiges concernant des actes administratifs (réputés ou non tels et illégaux).

Il n'existe donc pas de dispositions légales s.l. déniaient l'accès au juge (au sens large du terme) pour des catégories bien déterminées d'actes administratifs. Dans certains cas, le législateur précise cependant quel est le juge (par exclusion) compétent ou incompétent. L'on peut citer ainsi, à titre d'exemple, l'article 107 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses<sup>(44)</sup> qui dispose expressément

---

<sup>(42)</sup> Il appert toutefois des travaux préparatoires que cette définition légale de la notion d'acte administratif (unilatéral) rejoint la définition précitée de la notion, tirée de la littérature juridique et de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Dans l'annexe au rapport de la commission du Sénat (Doc. Sénat, S.E., 1988, n/ 215-3), la notion d'"acte administratif" est d'ailleurs précisée sur la base des caractéristiques susvisées (DEBERSAQUES, G., "Een ingrijpende verandering in het bestuursrecht : de uitdrukkelijke motiveringswet van 29 juli 1991", *T.B.P.*, 1992, (373), 375). En définissant ainsi la notion dans la loi, le législateur a d'ailleurs donné suite à la suggestion faite par le Conseil d'Etat, section de législation, dans un avis antérieur, de définir les notions utilisées, afin d'éviter le risque d'interprétations divergentes : *Doc. Sénat, 1981-82, n/ 33/1, 3. Cf. Doc. Sénat, S.E., 1988, n/ 215-3, 11.*

<sup>(43)</sup> Voir p. ex. l'article 12, § 2, du décret du Parlement flamand du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'Exécutif flamand qui dispose que le demandeur peut introduire une requête en annulation contre la décision du médiateur (refusant la consultation d'un document administratif) conformément à la loi C.E.; article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration qui dispose expressément que le demandeur peut introduire un recours contre la décision (implicite) de rejet de la demande de reconsidération, conformément aux lois sur le Conseil d'Etat.

<sup>(44)</sup> M.B.

que le Conseil d'Etat ne peut pas prononcer la nullité d'une convention collective du travail conclue dans un organe paritaire <sup>(45)</sup>.

**2.3. Existe-t-il en la matière des principes non inscrits dans la loi mais généralement acceptés ?**

**2.3.1.** Ainsi qu'il a été spécifié ci-dessus sous le n/ 2.2., aucun acte administratif n'est soustrait au contrôle du juge (compétent). Il n'existe pas davantage de principes non écrits en la matière.

**2.3.2.** Toutefois, dans des cas plutôt exceptionnels, le Conseil d'Etat s'interdit de sanctionner des actes administratifs déterminés qui relèvent, en principe, de sa compétence. Citons ici les "sanctions disciplinaires militaires" et les "actes de gouvernement" <sup>(46)</sup>.

La première catégorie comprend les sanctions disciplinaires (mineures) susceptibles d'être infligées aux militaires en vertu de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des Forces armées <sup>(47)</sup>. Selon une jurisprudence constante, à laquelle se rallie la doctrine dominante, de telles sanctions disciplinaires "mineures" ne constituent pas des actes susceptibles d'être attaqués, nonobstant le fait qu'elles répondent entièrement à la notion d'"acte administratif". Cette jurisprudence, qui s'écarte du droit commun de la fonction publique, est fondée sur le vœu du législateur - tel qu'il s'est exprimé au cours des travaux préparatoires de la loi C.E. - d'éviter que la cohésion au sein de l'armée ne soit perturbée par l'intervention du Conseil d'Etat dans des affaires purement militaires <sup>(48)</sup>.

La question de savoir si "des actes de gouvernement" - c'est-à-dire, les actes administratifs accomplis par les organes de gestion des organismes publics et qui, précisément en raison de leur caractère politique, sont soustraits au contrôle du juge,

---

<sup>(45)</sup> Voir spécifiquement au sujet de ce problème LEROY, M., *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1996, 164-167; HAUBERT, B., "La nature des conventions collectives et des commissions paritaires", *J.T.T.*, 1992, 85 - -----. Cette loi fut attaquée sans succès devant la Cour d'arbitrage comme étant contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution : n/ 37/93 du 19 mai 1993. Les litiges en matière de C.C.T. relèvent dès lors de la compétence exclusive des juridictions du travail.

<sup>(46)</sup> Voir C.E., Bourgeois, n/ 59924, 6 juin 1996, R.W. 1996-97, 711-712, sur lesquels le Conseil d'Etat a estimé que le refus opposé à un membre du Parlement de consulter un avant-projet de loi, ne constitue pas, dans ces circonstances, un acte susceptible d'annulation au sens de l'article 14 de la loi C.E.

<sup>(47)</sup> *Moniteur belge* du 1er février 1975, err. 7 février 1975.

<sup>(48)</sup> Voir BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., pp. 80-82, n/ 68 et les références qui y sont données.

même s'ils impliquent le respect de règles juridiques <sup>(49)</sup> - existent effectivement en droit positif belge, dont la connaissance est (totalement) soustraite au juge, est sujette à controverse <sup>(50)</sup>. La loi C.E. ne connaît pas la notion d'"acte de gouvernement" et la jurisprudence l'a dès lors rejetée depuis le début; toutefois, dans l'arrêt *Communauté flamande du 4 novembre 1985*, le Conseil d'Etat a considéré qu'il se dégage des travaux préparatoires de la loi C.E. que le législateur a voulu que certains actes, tels que ceux que le gouvernement accomplit dans ses rapports avec le pouvoir législatif, bien qu'ils émanent d'organes du pouvoir exécutif, échappent au pouvoir d'annulation du Conseil d'Etat parce qu'ils visent essentiellement le fonctionnement des institutions politiques et ne sauraient dès lors être placés sur le même pied que les décisions administratives qui sont susceptibles d'être annulées <sup>(51)</sup>.

Toutefois, ces exceptions (d'ordre jurisprudentiel) doivent être interprétées de manière restrictive. En fait, l'on peut d'ailleurs soutenir plutôt la thèse inverse, selon laquelle les principes d'égalité et de non-discrimination, inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution, sont méconnus dans la mesure où une catégorie de personnes,

---

<sup>(49)</sup> C.E., SCHILTZ, n/ 22690, 26 novembre 1982, T.B.P., 1983, 393, JACQUEMIN, R.W., 1982-83, 1913, note DE MEYER, J.; MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., VANDE LANOTTE, J., *o.c.*, p. 754, n/ 801, qui donne les exemples suivants d'actes de gouvernement : les actes relatifs à la relation entre le parlement et le gouvernement (p. ex. les arrêtés portant dissolution du parlement, par lesquels le Roi ou un gouvernement communautaire ou régional fait usage du droit d'initiative sur le plan législatif, ou promulgue des lois ou actes ayant force de loi), ainsi que certains actes qui sont relatifs aux rapports entre le pouvoir judiciaire et le gouvernement fédéral (p. ex. arrêtés du ministre de la Justice portant libération provisoire ou interne-ment), ainsi que les résolutions par lesquelles le conseil provincial statue sur la validité des élections provinciales.

<sup>(50)</sup> Voir notamment au sujet de ce problème SALMON, J., *Le Conseil d'Etat*, Bruylant, 1994, 226-228; MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, *o.c.*, pp. 754-755, n/ 801; VAN MENSEL, A. et crts, *o.c.*, pp. 1-3, n/ 4; LAMBRECHTS, W., *o.c.*, 40-41; LAMBRECHTS, W., "De evolutie van het begrip administratieve overheid", *T.B.P.* 1987, (357), 365-366; VAN ASSCHE, W., "La promulgation d'un décret est-elle un acte susceptible de recours ?" (avis et rapport sous C.E., n/ 25797, 4 novembre 1985), *Adm. Publ. (T)*, 1986, 159-164; ÉRGEC, R., "Le contrôle juridictionnel de l'administration dans des matières qui se rattachent aux rapports internationaux : actes de gouvernement ou réserve du pouvoir discrétionnaire ?", *Rev. Dr. Int. Comp.*, 1986, 72.

<sup>(51)</sup> C.E., Communauté flamande, n/ 25797, 4 novembre 1985, R.W., 1986-87, 1090, note (critique) SUETENS, L.P., *Adm. Publ., (T)*, 1986, 159, rapport et avis VAN ASSCHE, W. Voir dans le même sens : C.E., Communauté flamande, n/ 35432, 10 juillet 1990. Voir antérieurement déjà C.E., Claessens, n/ 13893, 13 janvier 1970, *T.B.P.*, 1972, 53, rapport NIMMEGEERS, J.; C.E., Verheugen, n/ 15876, 15 mai 1973; C.E., Février, n/ 17303, 25 novembre 1975; C.E., Schiltz, n/ 22690, 26 novembre 1982, *T.B.P.*, 1983, 393, rapport JACQUEMIJN, R.W., 1982-83, 1913, note DE MEYER, J.

contrairement à d'autres, n'a pas accès au juge administratif pour des actes administratifs déterminés (p. ex. des sanctions disciplinaires) <sup>(52)</sup>.

**2.4. Existe-t-il des dispositions législatives, réglementaires ou administratives spécifiques pour les différents domaines du droit ?**

Vu la réponse donnée sous les points 2.2. et 2.3., l'on peut affirmer qu'il n'existe ni dispositions législatives, ni dispositions réglementaires spécifiques pour les différents domaines du droit.

**2.5. Quelles sont les caractéristiques principales des décisions qui peuvent être soumises au contrôle juridictionnel (des décisions finales, des décisions obligantes, des décisions contraires aux intérêts des requérants, etc.) ?**

L'exposé qui suit est limité aux actes administratifs dont l'examen est du ressort du Conseil d'Etat.

Les conditions auxquelles l'objet du recours, à savoir la décision attaquée, doit répondre pour que le Conseil d'Etat puisse statuer sur le litige, sont considérées dans la jurisprudence, non comme des conditions relatives à la compétence du Conseil d'Etat, mais comme des conditions de recevabilité du recours. Si l'une de ces conditions n'est pas remplie, le Conseil ne se déclarera donc pas incompetent, mais conclura à l'irrecevabilité du recours.

Le recours en annulation pour excès de pouvoir n'est recevable que (1/) s'il a un objet <sup>(53)</sup> et (2/) si cet objet constitue un acte administratif unilatéral au sens défini

---

<sup>(52)</sup> Voir en ce sens Cour d'arbitrage, n/ 33/94, 26 avril 1994 (i.c. les greffiers de l'ordre judiciaire, contrairement à d'autres fonctionnaires, n'avaient pas la faculté d'un recours devant le Conseil d'Etat) et Cour d'arbitrage, n/ 31/96, 15 mai 1996 (i.c. il s'agissait d'un recours contre une décision d'un jury d'examen, instauré par une assemblée législative ou par l'un de ses organes, en vertu de laquelle le requérant, du fait qu'il n'avait pas satisfait à l'épreuve linguistique organisée par cet organe législatif en vue d'un examen de comptable, n'avait pas été versé dans la réserve de recrutement).

<sup>(53)</sup> Est irrecevable le recours en annulation dirigé contre une décision inexistante (voir p. ex. : C.E., DURIEUX, n/ 6098, 26 février 1958; C.E., VANDE CASTEELE, n/s 35708 à 35710, 23 octobre 1990). Le recours dont l'objet disparaît en cours d'instance devient irrecevable (voir p. ex. : C.E., Communauté flamande, n/ 35432, 10 juillet 1990; C.E., Renson et consorts, n/ 45174, 7 décembre 1993); dans ce cas, le Conseil d'Etat constate quelquefois qu'il n'y a pas lieu de statuer, au lieu de déclarer le recours irrecevable (p. ex. C.E., SMEETS, n/ 37212, 13 juin 1991). Voir VAN ASSCHE, W., Raad van State. Ontvankelijkheid der aanvragen en beroepen wat de persoon van de verzoekers betreft, dans A.P.R., 1961, p. 89, n/ 96.

ci-dessus <sup>(54)</sup>, contre lequel (3/) tous les recours administratifs organisés <sup>(55)</sup> sont épuisés <sup>(56)</sup>. La condition de recevabilité selon laquelle il doit s'agir d'une décision en dernière instance est à distinguer de la condition de recevabilité selon laquelle il doit s'agir d'une décision définitive <sup>(57)</sup>. Même une décision prise en première instance devient définitive après expiration du délai pour introduire contre elle un recours administratif, ou si le recours administratif introduit est rejeté comme irrecevable. Bien qu'il existe dans ce cas une décision définitive, à savoir, la décision en première instance, celle-ci n'est pas susceptible d'un recours devant le Conseil d'Etat, dès lors que, en n'épuisant pas ou pas correctement la possibilité du recours administratif organisé contre cette décision, le requérant perd le droit de s'adresser au juge <sup>(58)</sup>. Pour des tiers

---

<sup>(54)</sup> Supra, pt. Toutefois, le fait que la décision attaquée doit *émaner d'une autorité administrative belge* constitue, à notre avis, une condition de compétence, non une condition de recevabilité relative à l'objet du recours : voir dans ce sens BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., p. 7, n/ 2; FALYS, J., *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 1975, pp. 21-22, n/ 3; LAMBRECHTS, W., *Geschillen van bestuur*, Anvers, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1988, 180-181; SALMON, J., *Le Conseil d'Etat*, I, Bruxelles, Bruylant, 1994, 222. De même, le fait que la décision attaquée doit être un acte administratif *unilatéral* se rapporte à la compétence du Conseil d'Etat : des contrats ne peuvent être ni suspendus, ni annulés par le Conseil d'Etat : BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., p. 7, n/ 2; SALMON, J., o.c., 1994, 264-265 et la jurisprudence citée. Sur la base de la théorie des "actes détachables", les actes unilatéraux qui précèdent ou suivent la réalisation du contrat peuvent cependant être attaqués devant le Conseil d'Etat (SALMON, J., o.c., 1994, 260-262).

<sup>(55)</sup> On entend par recours administratif organisé un recours à la suite duquel l'autorité à laquelle il s'adresse est tenue de répondre sur la base d'une disposition législative claire qui organise la forme du recours et ouvre au citoyen une faculté organisée d'appel contre une décision de l'administration active. Au recours organisé, dont l'obligation de répondre constitue une caractéristique essentielle, s'oppose le recours administratif non organisé, c'est-à-dire le recours à l'occasion duquel il n'existe pour l'instance de recours aucune obligation de statuer. Des exemples typiques en sont : la demande gracieuse ou recours gracieux (devant l'autorité qui a pris la décision originelle), le recours hiérarchique (devant le supérieur hiérarchique de l'autorité ayant pris la décision originelle) et le recours administratif général (DUJARDIN, J. et VANDE LANOTTE, J., *Inleiding tot het publiek recht. Deel I : Basisbegrippen*, Bruges, die Keure, 1994, 2-3; LAMBRECHTS, W., o.c., 94-96).

<sup>(56)</sup> Jurisprudence constante : voir BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., p. 100, n/ 79, note 528. L'ouverture d'une faculté de recours administrative organisée suffit; il n'est pas requis que la loi impose également l'obligation d'introduire un recours : p. ex., le fait que la commune peut - et ne doit pas - former un recours contre l'improbation partielle ou totale du budget communal, n'empêche pas son recours devant le Conseil d'Etat de n'être recevable que si elle a formé au préalable le recours organisé par la loi (C.E., commune de Fourons, n/ 43009, 18 mai 1993).

<sup>(57)</sup> BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., p. 59, n/ 53.

<sup>(58)</sup> C.E., DETIMMERMAN, n/ 29285, 3 février 1988; C.E., KESTELOOT, n/ 34833, 2 mai 1990.

intéressés, qui ne disposent pas d'un recours organisé, il s'agit néanmoins d'une décision susceptible d'être attaquée <sup>(59)</sup>.

La recevabilité étant d'ordre public <sup>(60)</sup>, y compris en ce qui concerne l'objet du recours, le Conseil d'Etat doit examiner d'office si le recours a un objet et si la décision attaquée constitue un acte visé à l'article 14 de la loi C.E.

La question de savoir si l'objet du recours constitue un acte susceptible d'annulation ne se pose pas, en outre, dans le référé administratif d'une manière essentiellement différente du recours au fond <sup>(61)</sup>.

## **2.6. Quelles sont les catégories de décisions les plus courantes qui peuvent ou ne peuvent pas être soumises au contrôle juridictionnel ?**

2.6.1. Une définition positive des catégories de décisions susceptibles d'être sujettes au contrôle judiciaire n'existe pas dans le droit administratif belge. Il n'est pas davantage d'usage de donner une telle énumération dans la doctrine, puisque toute décision qui répond - indépendamment du domaine juridique (droit des fonctionnaires, environnement et aménagement du territoire, administrations locales, ...), de la teneur concrète <sup>(62)</sup>, de la forme <sup>(63)</sup>, de la nature explicite ou implicite de la décision <sup>(64)</sup> <sup>(65)</sup> ... - aux

---

<sup>(59)</sup> C.E., MARTENS, n/ 28082, 11 juin 1987.

<sup>(60)</sup> C.E., PLUVINAGE, n/ 24392, 23 mai 1984.

<sup>(61)</sup> Voir à ce sujet BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., pp. 10-11, n/ 5.

<sup>(62)</sup> Décisions prises vis-à-vis de tiers ou à l'égard du requérant, ...

<sup>(63)</sup> En droit belge, les actes juridiques ne sont pas liés à des formes, sauf si une disposition expresse l'impose. Des actes verbaux sont susceptibles d'être attaqués, bien qu'il soit difficile, en règle générale, d'établir leur existence : BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., p. 15, n/s 10-11.

<sup>(64)</sup> Même l'annulation explicite d'une décision implicite peut être poursuivie, si la violation d'une compétence liée est invoquée, à savoir, si le Conseil d'Etat, en jugeant le recours fondé, peut faire apparaître que l'autorité avait l'obligation juridique de prendre une décision déterminée (p. ex. si l'autorité était tenue de nommer un autre candidat, p. ex. parce qu'il existe une règle légale de priorité) (voir BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., pp. 16-17, n/ 12).

<sup>(65)</sup> L'inaction de l'administration peut, elle aussi, être attaquée dans des cas déterminés, à savoir, quand elle peut être considérée comme un refus implicite. L'article 14, alinéa 2, de la loi C.E. implique la présomption que, lorsque l'autorité administrative est tenue de statuer et si, à l'expiration d'un délai de quatre mois à partir de l'injonction qui lui est faite à cet effet par un intéressé, elle n'a pas pris de décision, elle est réputée avoir pris une décision de refus, susceptible d'être attaquée par un recours en annulation. Cette règle n'est pas restreinte aux actes de portée individuelle - le Conseil d'Etat est également compétent pour désapprouver la non-exécution d'une disposition législative ou réglementaire (C.E., BOITQUIN et consorts, n/ 25814, 6 novembre 1985, Adm. Publ., (T), 1986, 80-99, note LEROY, M.; C.E., BOITQUIN, n/ 27554, 18 février 1987). Cf. : C.E., BRAUERS, n/ 41504, 28 décembre 1992) - et ne porte pas atteinte aux dispositions particulières fixant un autre délai ou assortissant d'un autre effet le silence de l'autorité administrative.

critères susvisés de la notion d'"acte administratif", constitue un acte susceptible d'annulation.

**2.6.2.** La typologie suivante, qui est fondée sur la dynamique de la prise de décision, peut être mise en oeuvre en vue de déterminer quels actes administratifs sont inattaquables <sup>(66)</sup> :

**2.6.2.1.** Actes préalables à une décision.

Des actes préalables à une décision ne sont pas, en principe, susceptibles d'annulation, sauf s'ils étaient assortis d'un effet préjudiciable certain et définitif et si le requérant peut retirer un avantage de leur annulation <sup>(67)</sup>. Parmi ces actes, il y a les :

- actes préparatoires, notamment les avis <sup>(68)</sup> ou propositions <sup>(69)</sup>, qui ne sont des actes susceptibles d'annulation que dans la mesure où ils engagent l'autorité revêtue du pouvoir de décision ou limitent la liberté d'appréciation de cette dernière <sup>(70)</sup>;
- mises en demeure, avertissements et injonctions qui sont également des actes préalables à une décision, p. ex. l'imposition d'une sanction, et ne sont pas, en tant que tels, susceptibles d'annulation, dès lors qu'ils ne causent pas un préjudice immédiat <sup>(71)</sup>;
- constatations de fait (p. ex. la prise d'acte par l'autorité de tutelle d'une décision d'une administration placée sous tutelle), dont il ne résulte, en effet, aucune modification de l'ordre juridique <sup>(72)</sup>. Il en va de même de la constatation de l'existence d'un acte.

---

<sup>(66)</sup> D'après BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., pp. 24 et suiv.

<sup>(67)</sup> C.E., LEFEBVRE n/ 11920, 28 juin 1966, R.J.D.A., 1966, 235-239, rapport auditeur DEPONDY; C.E., SCHALLENBERGH et SALENS, n/ 13782, 12 novembre 1969; C.E., VAN OUTRYVE, n/ 17478, 4 mars 1976; C.E., LOUIS, n/ 20690, 7 novembre 1980; C.E., MATHIEU, n/ 22285, 26 mai 1982; C.E., SANCY, n/ 29707, 30 mars 1988.

<sup>(68)</sup> Jurisprudence constante. Voir déjà C.E., HENON, n/ 808, 13 octobre 1953 et plus récemment C.E., ASPESLAGH, n/ 50673, 9 décembre 1994.

<sup>(69)</sup> C.E., DE WIEST, n/ 24443, 7 juin 1984; C.E., AERTS, n/ 27721, 24 mars 1987.

<sup>(70)</sup> C.E., MERCKX, n/ 25819, 6 novembre 1985. Pour de plus amples détails et exemples, voir BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., pp. 26 et s.

<sup>(71)</sup> Voir p. ex. C.E., MORIMONT, n/ 41456, 21 décembre 1992 (avertissement avant une sanction disciplinaire éventuelle).

<sup>(72)</sup> Voir déjà C.E., SOETENS, n/ 5135, 24 mai 1956 et, plus récemment, C.E., BOGEMANS, n/ 40704, 12 octobre 1992.

### 2.6.2.2. Actes faisant suite à une décision.

Parmi ces actes, il y a les :

- simples mesures d'exécution d'une décision, telles que la notification ou la publication de celle-ci <sup>(73)</sup>;
- décisions purement confirmatives - c'est-à-dire, des décisions par lesquelles un organe de l'autorité refait des décisions prises antérieurement <sup>(74)</sup> - : dans ce cas, il n'est prise aucune décision nouvelle, proprement dite, mais l'on se réfère à la décision déjà existante <sup>(75)</sup>.

Une décision qui diffère d'une décision antérieure en ce qui concerne la portée, les effets et les motifs sur lesquels elle est fondée, ne saurait être une simple confirmation. Mais même si la seconde décision ne diffère pas de la première quant à la portée, aux effets et aux motifs, il ne s'agit pas, néanmoins, d'une décision purement confirmative si elle a été prise à la suite d'un nouvel examen. Pour pouvoir faire état d'une décision purement confirmative, il doit s'agir, en premier lieu, d'une décision dont l'objet est identique à celui de la première décision, c'est-à-dire, dont la portée et les effets sont identiques. Le caractère confirmatif d'une décision doit être apprécié, en outre, sur la base des motifs qui la fondent : lorsque la seconde décision a été prise parce qu'il s'est présenté des circonstances nouvelles, de fait ou de droit, il ne s'agit pas d'une décision purement confirmative. Il n'est toutefois pas question d'une confirmation *pure et simple* si la décision existante est, certes, confirmée, mais après un nouvel examen au fond ou après avoir pris connaissance d'éléments nouveaux : dans ce cas, il s'agit d'une nouvelle décision, c'est-à-dire une nouvelle expression de la volonté de l'autorité, susceptible d'être attaquée <sup>(76)</sup>.

---

<sup>(73)</sup> Jurisprudence constante : voir BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., p. 47, n/ 42.

<sup>(74)</sup> C.E., LUPPENS, n/ 42106, 2 mars 1993; C.E., LUPPENS, n/ 45391, 21 décembre 1993.

<sup>(75)</sup> La règle selon laquelle est irrecevable un recours en annulation dirigé contre une décision qui constitue la confirmation pure et simple d'une décision antérieure, non attaquée par un tel recours, n'est applicable qu'aux décisions individuelles (C.E., LAMBERT, n/ 26739, 26 juin 1986). Une disposition réglementaire, même identique à celle qu'elle abroge, constitue toujours une nouvelle expression de la volonté de l'autorité. Pareilles dispositions réglementaires peuvent donc toujours être attaquées par un recours en annulation, pour autant que le recours ait été formé dans le délai. Il n'en est cependant pas ainsi dans le cas d'un arrêté de coordination (BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., p. 58, n/ 51).

<sup>(76)</sup> BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., pp. 52-55, n/s 47-48.

### 2.6.2.3. Autres actes non susceptibles d'être attaqués.

Parmi les autres actes non susceptibles d'être attaqués, il y a : <sup>(77)</sup>.

- les décisions non-définitives, puisqu'elles n'ont pas (encore) d'effets et ne sont pas, à ce titre, susceptibles d'être annulées par le Conseil d'Etat;
- l'abstention voulue ou le refus de faire usage d'une compétence facultative;
- les mesures d'ordre interne et les mesures d'ordre. Les mesures d'ordre interne sont des mesures prises dans l'intérêt du service qui concernent l'organisation propre d'un service public ou doivent aider à en assurer le bon fonctionnement, sans entraîner des effets pour la situation juridique des utilisateurs ou pour la situation statutaire des agents <sup>(78)</sup>. Dès lors, ces décisions ne sont pas, en principe, susceptibles d'être attaquées par un recours en annulation <sup>(79)</sup>. La distinction entre mesures d'ordre interne et mesures d'ordre (attaquables) consiste dans le fait que les premières visent la bonne organisation matérielle et le fonctionnement du service, tandis qu'une mesure d'ordre est dirigée contre le comportement d'une personne déterminée, dans le but d'assurer le bon fonctionnement du service <sup>(80)</sup>. La mesure d'ordre trouve donc son motif dans une perturbation du bon "ordre" du service, cette perturbation pouvant résulter du comportement du justiciable <sup>(81)</sup>. Tandis qu'une simple mesure d'ordre interne n'est pas, en principe, attaquant, une mesure d'ordre est en principe attaquant, soit parce qu'elle modifie la situation juridique de l'intéressé, soit parce qu'elle implique une modification des prérogatives de l'intéressé, dont il résulte à tout le moins un préjudice moral pour l'agent concerné <sup>(82)</sup>.

---

<sup>(77)</sup> Ibid., pp. 59-97, n/s 53-78.

<sup>(78)</sup> Ibid. p. 69, n/ 61; SALMON, J., *o.c.*, 1994, 283; LAMBRECHTS, W., *o.c.*, 21. Cf. C.E., SCHILTZ, n/ 22690, 26 novembre 1982, *R.W.*, 1982-83, 1913, note DE MEYER, J. Cf. aussi CHAPUS, R., *Droit du contentieux administratif*, Paris, MONTCHRESTIEN, 1995, 445, qui énonce : "Plus précisément, et pour la plupart, elles concrétisent l'existence d'une sorte de pouvoir de police interne à l'administration (...) : un pouvoir destiné à assurer, à l'égard des agents des services comme à des usagers de ces derniers, *un certain ordre intérieur*".

<sup>(79)</sup> Jurisprudence constante, voir notamment : C.E., CORNARD et BARATTO, n/ 15265, 20 avril 1972 (des décisions présentant un caractère administratif interne ne sont pas susceptibles en elles mêmes de faire grief aux citoyens). Voir également : CHAPUS, R., *o.c.*, 444; LAMBRECHTS, W., *o.c.*, 21; SALMON, J., *o.c.*, 1994, 283. Le déni de l'accès à la justice pour des décisions de l'espèce vise, en ce qui concerne les fonctionnaires, à ne pas rendre impossible l'exercice de l'autorité hiérarchique (C.E., LIEGEOIS, n/ 27818, 30 avril 1987; CHAPUS, R., *o.c.*, 386; SALMON, J., *o.c.*, 284).

<sup>(80)</sup> Voir LAMBRECHTS, W., *o.c.*, 23.

<sup>(81)</sup> Voir BORRET, J., "Over het onderscheid tussen een tucht- en een ordemaatregel", *T.B.P.* 1982, 112. Pour cette raison, cette mesure est dès lors attaquant.

<sup>(82)</sup> Voir BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., *o.c.*, pp. 75-76, n/ 65.

- la fourniture d'un renseignement ou la communication d'une opinion ou d'une intention ne constitue pas, en principe, un acte susceptible d'annulation, sauf si une décision y est impliquée. A cette catégorie appartiennent aussi les circulaires non normatives <sup>(83)</sup>.
- le rejet par l'autorité d'une demande en réparation pour un dommage exceptionnel.

## **2.7. Quels sont les délais pour effectuer le contrôle juridictionnel ?**

### **2.7.1. Le délai de prescription.**

Les recours en *annulation* sont prescrits soixante jours <sup>(84)</sup> après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance (article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat <sup>(85)</sup>) <sup>(86)</sup>. Les demandes de suspension, elles aussi, ne sont recevables que si elles sont formées devant le Conseil d'Etat dans le délai d'introduction d'un recours en annulation <sup>(87)</sup>. Elles peuvent être introduites avant la requête en annulation, mais pas après <sup>(88)</sup>. Cette règle résulte de l'article 17, § 3, de la loi C.E., qui prévoit que la demande de suspension est introduite au plus tard avec la requête en annulation <sup>(89)</sup>.

---

<sup>(83)</sup> Voir BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., p. 93, n/ 76 en ce qui concerne les circulaires non normatives.

<sup>(84)</sup> Dans quelques cas, le législateur a déterminé lui-même le délai de recours ou autorisé le Roi à élaborer une procédure particulière : voir BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., p. 380-384, n<sup>os</sup>. 426-432.

<sup>(85)</sup> *M.B.*, 23-24 août 1948, err. *M.B.*, 8 octobre 1948 et *M.B.*, 21 novembre 1948, ci-après désigné par R.Pr.

<sup>(86)</sup> Un programme de calcul des délais est disponible sous forme de logiciel gratuit sur le site internetweb <http://www.diekeure.be>.

<sup>(87)</sup> C.E., HUYGHE, n/ 38.266, 5 décembre 1991.

<sup>(88)</sup> Voir, par exemple : C.E., DE PAEPE et VAN GYSEGEM, n/ 41.162, 26 novembre 1992; C.E., MARTENS et consorts n/ 54.798, 16 août 1995.

<sup>(89)</sup> Voir LANCKSWEERDT, E., *Het administratief kort geding*, Anvers, Kluwer rechtswetenschappen België, 1992, 63.

Le Conseil d'Etat examine d'office la recevabilité *ratione temporis* et soulève éventuellement d'office l'irrecevabilité d'un recours tardif <sup>(90)</sup>. Le délai, en effet, est d'ordre public <sup>(91)</sup>.

Une fois le délai de recours écoulé, la décision attaquée est définitive.

## **2.7.2. Délais de la procédure.**

**2.7.2.1.** Dès l'instant où un recours a été formé de manière recevable devant le Conseil d'Etat, il faut y statuer par voie d'arrêt : le droit belge n'envisage pas la possibilité qu'un recours introduit puisse être prescrit ou classé sans suite.

**2.7.2.2.** Il y a lieu de faire une distinction entre les *délais de la procédure* imposés aux parties litigantes, d'une part, et les *délais d'examen et de décision de l'Auditorat et du Conseil*, d'autre part.

- a) A l'égard des parties requérantes, le législateur a, dans trois cas, doté le Conseil d'Etat d'une procédure-couperet. Ces trois cas présentent la caractéristique commune de sanctionner inexorablement par un rejet du recours formé - sauf en cas de force majeure ou d'erreur <sup>(92)</sup> -, l'omission par la partie requérante

---

<sup>(90)</sup> Jurisprudence constante, voir BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., p. 366, note 1764. Les délais imposés par le règlement de procédure pour les actes de la procédure ne sont pas conçus dans l'intérêt de la partie défenderesse comme telle, mais pour empêcher que le maintien d'actes administratifs, lesquels touchent par définition à l'intérêt général, demeure trop longtemps incertain. La circonstance que la partie défenderesse néglige cet objectif ne peut pas constituer pour le Conseil d'Etat un motif pour ne pas en tenir compte. L'exigence de sécurité juridique, qui implique la sauvegarde des actes administratifs contre une incertitude qui se prolongerait pendant un temps indéterminé, transcende l'intérêt propre de l'administration, et doit dès lors éventuellement être protégée d'office par le Conseil contre le mauvais vouloir ou la négligence de cette administration (C.E., VAN HOOFF, n/ 31.304, 8 novembre 1988, considérant 2.1.4.2.1).

<sup>(91)</sup> Jurisprudence constante : voir déjà C.E., Adam, n/ 2.068, 23 décembre 1952 et, plus récemment, C.E., CARLY, n/ 55.147, 13 septembre 1995.

<sup>(92)</sup> Pour les applications relatives aux principes de force majeure dans le cas où il n'est pas envoyé de mémoire en réplique dans les délais : DEBERSAQUES, G., "Het versnellen van de annulatieprocedure voor de Raad van State", T.B.P., 1997, (443), 447-450.

d'accomplir un acte de procédure dans les délais <sup>(93)</sup>. Des délais stricts sont également imposés à l'égard des parties défenderesses <sup>(94)</sup>.

- b) En ce qui concerne les délais imposés à l'auditorat et au Conseil même, il est un fait que le législateur a voulu que les affaires portées devant le conseil d'Etat soient soumises à un double examen : le premier se termine, après le rapport du conseiller d'Etat rapporteur et les plaidoiries, par un avis donné à l'audience par l'auditeur. Sur la base du dossier administratif et des mémoires échangés entre les parties, l'auditeur désigné pour l'affaire rédige un rapport qui analyse les points de droit pertinents - souvent avec des références détaillées à la doctrine et principalement à la jurisprudence -, c'est-à-dire les problèmes (éventuels) de compétence du Conseil d'Etat, la recevabilité de la demande et le fondement de fait et de droit des moyens invoqués <sup>(95)</sup>.

L'article 24 de la loi C.E., modifié par la loi du 4 août 1996 <sup>(96)</sup>, est important en ce qui concerne le délai imposé à l'auditorat pour l'examen de l'affaire. Selon cette disposition, qui n'est pas encore entrée en vigueur à ce jour, le rapport sur l'affaire doit être transmis à la chambre dans un délai de six mois prenant cours à la date à laquelle le membre de l'auditorat reçoit le dossier complet de l'affaire. A la demande de l'auditeur général, ce délai peut être prorogé pour une seule période de six mois par ordonnance motivée de la chambre saisie. Lorsque la chambre ordonne le dépôt d'un rapport complémentaire, ces délais sont réduits à trois mois. En cas d'urgence, le président de la chambre saisie peut, par ordonnance motivée, après avoir recueilli l'avis de l'auditeur général, abréger ces délais. Cette disposition n'étant toujours pas entrée en vigueur à ce jour, aucun délai n'est (encore) imposé à l'auditorat pour rédiger le rapport dans la

---

<sup>(93)</sup> Soit on envoie dans les délais un mémoire en réplique ou, le cas échéant, un mémoire ampliatif (article 14bis R.Pr.); soit on envoie dans les délais une demande de poursuite de la procédure (application de l'article 14<sup>quater</sup> ou de l'article 15<sup>ter</sup>, § 1er, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, *M.B.*, 14 janvier 1992, ci-après désigné par R.Pr.Réf.).

<sup>(94)</sup> Des délais (de prescription) stricts sont également imposés aux parties défenderesses, notamment en ce qui concerne le délai pour l'introduction d'une pièce de procédure. Il s'agit aussi de délais de prescription qui emportent que les pièces de procédure introduites tardivement sont écartées des débats. Si la partie défenderesse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante sont, en principe, réputés prouvés, à moins qu'ils ne soient manifestement inexacts. Par ailleurs, un "délai-couperet" a été instauré récemment pour la partie adverse (article 15bis, § 1er, R.Pr.Réf.). Pour plus de détails, voir DEBERSAQUES, G., "Het versnellen van de annulatieprocedure voor de Raad van State", *l.c.*, notamment 447-451.

<sup>(95)</sup> BAERT, J., "De rol van het auditoraat in de Raad van State", T.B.P., 1996, (526), 528.

<sup>(96)</sup> *M.B.*, 20 août 1996.

procédure au fond. En tout état de cause, un pareil délai serait un délai d'ordre <sup>(97)</sup> puisque, eu égard à la nature du rôle de l'auditorat dans la procédure, son dépassement ne peut impliquer que l'auditorat deviendrait incompétent pour rédiger un rapport.

Par dérogation à cette règle générale - non encore applicable à ce jour -, le règlement de procédure impose, dans un nombre de cas, des délais plus courts à l'auditorat pour rédiger son rapport. Il y a lieu notamment <sup>(98)</sup> de faire référence, à cet égard, au délai imposé pour la rédaction du rapport au fond qui est fait après que la suspension a été ordonnée en référé <sup>(99)</sup>, d'une part, et à celui qui est imposé pour faire rapport si le requérant omet de respecter les délais pour introduire soit le mémoire en réplique ou le mémoire ampliatif <sup>(100)</sup>, soit la demande de poursuite de la procédure <sup>(101)</sup>, d'autre part. Ces délais sont également des délais d'ordre, qui, en outre, n'affectent pas les intérêts des parties requérantes <sup>(102)</sup>.

---

<sup>(97)</sup> LEROY, M., o.c., 420, qui souligne que le fait d'imposer légalement des délais "*procède de l'illusion qu'une procédure peut être accélérée en fixant des délais*" et qu'"*aucun effet tangible ne doit en être attendu*".

<sup>(98)</sup> Il est fait abstraction de procédures particulières, telles que l'article 6 de l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en matière d'astreinte (M.B., 1er juin 1991) selon lequel, dans les quinze jours de la réception de la "note d'observations" de la partie adverse, le membre de l'auditorat désigné fait rapport sur l'affaire.

<sup>(99)</sup> Dans ce cas, le rapport sur l'affaire est transmis à la chambre ou, selon le cas, à l'assemblée générale de la section d'administration, dans le mois du jour où l'auditeur rapporteur est en possession du mémoire en réplique et du dossier complet de l'affaire (article 22 R.Pr.Réf.).

<sup>(100)</sup> En l'occurrence, le membre de l'auditorat désigné fait, dans les huit jours après l'expiration des délais imposés, rapport au président de la chambre saisie de l'affaire (article 14bis, § 1er, R.Pr.).

<sup>(101)</sup> Dans le cas visé à l'article 21, dernier alinéa, de la loi C.E., le membre de l'auditorat désigné fait, dans les huit jours après l'expiration des délais, rapport au président de la chambre saisie de l'affaire (article 14quater, § 1er, R.Pr.). S'il s'agit d'un rapport visé à l'article 17, § 4<sup>ter</sup>, de la loi C.E., il est fait rapport, dans les huit jours à compter de l'expiration du délai imposé au requérant, et en tout cas, dans les soixante jours de la notification de l'arrêt, au président de la chambre ou au conseiller par lui désigné qui a rejeté la demande de suspension (article 15<sup>ter</sup>, § 1er, R.Pr.Réf.).

<sup>(102)</sup> Voir, par exemple, en ce qui concerne le délai visé à l'article 14bis, § 1er, R.Pr., C.E., Huysmans et De Noyette, n/ 53.941, 22 juin 1995, *Rec. Arr. C.E.*, 1995, 101, avec l'avis de l'auditeur adjoint DEBERSAQUES, G. Voir également, en ce qui concerne l'article 14quater R.Pr., C.E., La Haye, n/ 53.685, 13 juin 1995. En toute hypothèse, la circonstance que le rapport a été rédigé hors délai n'emportera pas l'impossibilité d'appliquer la "procédure-couperet".

Dans la procédure de suspension, l'auditeur doit faire rapport dans les huit jours de la réception du dossier (article 12, alinéa 1er, R.Pr.Réf.). Ce délai est également un délai d'ordre. Dans la pratique, il est d'ailleurs parfois préférable, pour l'économie du procès, de dépasser ce délai lorsqu'une partie intéressée a reçu notification de la demande et que le délai de 15 jours dont elle dispose pour former une demande en intervention après réception de la notification du recours (article 10, alinéa 2, R.Pr.Réf.), n'est pas encore écoulé. C'est ainsi que le rapport peut également faire état du point de vue de cette partie au sujet de la recevabilité de la demande, du sérieux des moyens invoqués et du bien-fondé du préjudice relaté et éventuellement prendre position à cet égard.

Le délai pour rendre l'arrêt, est, lui aussi, fixé par la loi : dans la procédure (ordinaire) au fond, l'arrêt doit être prononcé dans les douze mois du jour où en application de l'article 12 ou éventuellement de l'article 13, rapport aura été fait sur l'affaire (article 15 R.Pr.). Selon le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 7 janvier 1991 modifiant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat<sup>(103)</sup>, ce délai prend cours à la date à laquelle le rapport est daté et signé. Ce délai est également un délai d'ordre<sup>(104)</sup>. Dans le cadre de la procédure de suspension, le président de la chambre ou le conseiller d'Etat qu'il désigne, statue sur la demande de suspension dans les quarante-cinq jours de l'introduction de cette dernière. Si la suspension a été ordonnée, il est statué sur la requête en annulation dans les six mois du prononcé de l'arrêt (article 17, § 4, loi C.E.). Ce sont également des délais d'ordre<sup>(105)</sup>.

## **2.8. Des modifications substantielles de la législation sont-elles actuellement en cours ou en projet sur les points évoqués ci-dessus ?**

Non. La dernière modification en profondeur de la législation concernait les modifications de la loi C.E. par la loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973<sup>(106)</sup>, qui a notamment instauré certains des "délais-couperet" précités<sup>(107)</sup>.

---

<sup>(103)</sup> M.B., 16 janvier 1991, notamment p. 972.

<sup>(104)</sup> Ibid., 972.

<sup>(105)</sup> Voir, à ce propos, LAGASSE, J.-P., AMELYNCK, Ch. et VAN DE GEJUCHTE, F., *Le référé administratif*, Bruxelles, Editions Formatique, 1992, 78 et la référence à la genèse de la loi.

<sup>(106)</sup> M.B., 20 août 1996.

<sup>(107)</sup> Voir, pour une analyse, notamment CROMHEECKE, M. et LEFRANC, P., "1 april 1997 : twee nieuwe "hakbijl"procedures en verhoging van de financiële drempel bij de Raad van State", C.D.P.K., 1997, (28), 28-36.

### **3. LA PORTEE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL.**

#### **3.1. Le contrôle juridictionnel porte-t-il tant sur les questions de droit et de fait que sur les questions d'équité ?**

En droit belge, le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, agissant en sa qualité de juge d'annulation, porte à la fois sur "les questions de droit et de fait", et ce dans les limites suivantes :

**3.1.1.** Le contrôle juridictionnel de la *légalité de la décision* - la décision viole-t-elle la loi au sens large ? <sup>(108)</sup> - est complet. L'administration ne peut agir que dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues <sup>(109)</sup>, en sorte qu'il appartient au Conseil d'Etat de vérifier si cette autorité a agi dans les limites de sa compétence. Si tel n'est pas le cas - par exemple l'autorité prend une mesure autre que celle que la loi au sens large lui impose -, cette illégalité est sanctionnée pour cause de violation de la loi. Concrètement, cela signifie que l'administration ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation pour déterminer la signification et la portée exactes d'une norme juridique, en sorte que, pour apprécier l'interprétation que l'administration fait d'une notion de droit, la compétence du Conseil d'Etat n'est pas limitée *a fortiori* à un contrôle marginal de l'application et de l'interprétation faite par l'administration de la norme juridique concernée <sup>(110)</sup>.

---

<sup>(108)</sup> La notion de "loi" doit se comprendre dans son acception matérielle la plus générale : voir, à ce propos, MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., o.c., p. 746, n/ 794.

<sup>(109)</sup> Comme l'a affirmé l'arrêt CRAPS (n/ 12.187, 27 janvier 1967), l'autorité administrative ne peut agir que si elle y a été habilitée par ou en vertu de la loi. L'administration commet une illégalité relative aux motifs de droit, d'une part, lorsque son acte est dépourvu d'un motif de droit légal - c'est-à-dire conforme à la légalité - et applicable en l'espèce et, d'autre part, lorsqu'elle restreint indûment la portée des pouvoirs qui lui ont été attribués (SALMON, J., o.c., 471). Pour une analyse, voir SALMON, J., o.c., 471-478.

<sup>(110)</sup> Ainsi que l'observe l'arrêt Goossens (n/ 27.629, 10 mars 1987, R.W., 1989-90, 259, note LAMBRECHTS, W.), l'interprétation consiste à établir la portée exacte de la loi et une seule interprétation est correcte. N'entre pas, dès lors, dans l'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, le point de vue forcément provisoire adopté par l'autorité administrative à l'égard de la signification ou de la portée de dispositions dont l'interprétation relève de la compétence du juge. Voir également BORRET J., rapport dans l'affaire C.E., a.s.b.l. Onderwijsinrichtingen van de zusters van de voorzienigheid, n/ 20.838, 23 décembre 1980, T.B.P., 1981, 496.

**3.1.2.** Lorsque le Conseil d'Etat statue sur des recours en annulation dirigés contre des actes administratifs, il ne lui est pas interdit d'examiner les éléments de fait de la cause <sup>(111)</sup>.

Le contrôle des faits - dénommé le contrôle des motifs - par le Conseil d'Etat comprend deux aspects, à savoir l'examen de l'existence des faits, d'une part, et celui de la qualification juridique des faits par l'autorité administrative, d'autre part. Selon un principe général du droit <sup>(112)</sup>, tout acte administratif doit reposer, en effet, sur des motifs adéquats en fait et en droit, c'est-à-dire des motifs dont l'existence de fait est dûment établie, qui doivent pouvoir être retenus en droit pour justifier cet acte et, notamment, être raisonnablement admissibles.

**3.1.2.1.** En ce qui concerne le *premier aspect du contrôle des faits* - l'exactitude matérielle des faits - le Conseil d'Etat s'est attribué, dès son origine, le droit de vérifier si les faits invoqués existent réellement lorsqu'ils sont contestés <sup>(113)</sup>. Si, à la suite de son analyse, le Conseil d'Etat estime que la décision repose sur des faits inexistantes ou - ce qui en droit revient au même - insuffisamment établis, la décision est annulée <sup>(114)</sup>.

L'instruction à laquelle procédera le Conseil d'Etat n'est toutefois pas poussée à un point tel qu'il apprécie si des événements se sont produits ou non : il ne se substituera pas à l'administration ni ne déterminera ce qui, à son avis, doit être considéré comme la portée exacte des faits qui sont à la base de la décision <sup>(115)</sup>. Ce que le Conseil d'Etat fera,

---

<sup>(111)</sup> Selon l'article 2 R.Pr., la requête doit contenir, au demeurant, un exposé des faits. La plupart des arrêts commencent d'ailleurs par un exposé des faits et expliquent ensuite l'application de la règle de droit en rapport avec les moyens invoqués. En outre, le détournement de pouvoir ne peut être établi que sur la base des circonstances de fait dans lesquelles la décision attaquée a été prise : MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., o.c., p. 755, n/ 802.

<sup>(112)</sup> C.E., Rammant, n/ 25.491, 18 juin 1985.

<sup>(113)</sup> Jurisprudence constante. Voir SALMON, J., o.c., 478-479 et 487; DEBERSAQUES, G., "Over het bewijs van tuchtfeiten, overmacht en niet-ondertekening van het proces-verbaal VAN VERHOOR" (note sous C.E., DEVOLDER, n/ 40.711, 12 octobre 1992), *T. Gem.*, 1995, (124), 125.

<sup>(114)</sup> Jurisprudence constante : voir, notamment, la jurisprudence citée par OPDEBEEK, I., *Tuchtrecht in de lokale besturen*, Bruges, Die Keure, 1992, p. 139, n/ 18. Ainsi l'autorité ne fera pas preuve de suffisamment de prudence en se fondant exclusivement sur des éléments, des faits et des déclarations dont la force probante était soit inexistante, soit incertaine, soit pas entièrement convaincante, alors qu'elle n'a absolument pas tenu compte de ce qui a été invoqué en faveur du requérant dans la défense (Voir C.E., REYGAERT, n/ 43.732, 6 juillet 1993 et C.E., CAPIAU, n/ 43.733, 6 juillet 1993).

<sup>(115)</sup> Jurisprudence constante. Voir, par exemple C.E., SCHOLIERS, n/ 31.245, 27 octobre 1988; C.E., VAN DE VELDE, n/ 38.869, 27 février 1992; C.E., MASSANT, n/ 40.179, 27 août 1992; C.E., CORBEELS, n/ 41.635, 19 janvier 1993; C.E., THYS, n/ 49.881, 25 octobre 1994. Cf. C.E., PIQUERAY, n/ 28.711, 28 octobre 1987; C.E., MATONNET, n/ 27.651, 11 mars 1987.

par contre, c'est vérifier si l'autorité est parvenue à sa version des faits conformément au droit et à la raison, dans le respect notamment des principes généraux de l'administration de la preuve, en d'autres mots, sa version est-elle légitime <sup>(116)</sup> ? Dans les limites du critère précité, la preuve peut être apportée de quelque manière que ce soit et l'autorité même apprécie si les faits invoqués peuvent être considérés comme existants et établis. En principe, l'autorité disciplinaire apprécie, dès lors, si les éléments qui lui sont soumis sont suffisants et détermine donc librement s'il s'impose de recueillir des informations complémentaires, notamment par la voie de l'audition de témoins <sup>(117)</sup>.

**3.1.2.2.** Il résulte également du principe général de droit précité que le Conseil d'Etat vérifie non seulement si les faits sur lesquels s'est fondée l'administration sont matériellement exacts, mais aussi s'ils "peuvent justifier en droit" la décision - le *second aspect du contrôle* - à savoir si les faits considérés comme exacts sont de nature à justifier légalement la mesure qu'elle a prise <sup>(118)</sup>. Le Conseil d'Etat examine donc si les faits ont été correctement qualifiés et s'ils correspondent aux termes abstraits qui, dans la législation, délimitent le champ d'action de l'administration <sup>(119)</sup>.

L'intensité de ce contrôle du Conseil d'Etat varie en fonction de l'étendue de la liberté d'appréciation <sup>(120)</sup> <sup>(121)</sup> dont dispose l'autorité administrative <sup>(122)</sup>. Afin d'assurer

---

<sup>(116)</sup> Jurisprudence constante. Voir, par exemple : C.E., DEBAILLIE, n/ 25.392, 29 mai 1985, R.W., 1985-86, 1576, note et C.E., CORBEELS, n/ 41.635, 19 janvier 1993. Voir C.E., THYS, n/ 49.881, 25 octobre 1994.

<sup>(117)</sup> C.E., GODAERT, n/ 39.192, 7 avril 1992. Dans le même sens, elle apprécie la valeur des témoignages - s'il y a des témoignages différents - et les met en balance, sans qu'il soit permis au Conseil d'Etat de substituer à cette occasion son appréciation à celle de l'autorité disciplinaire, sauf dans le cas où l'autorité disciplinaire aurait apprécié les différents témoignages d'une manière irrégulière ou tout à fait déraisonnable (C.E., SCHOLIERS, n/ 31.245, 27 octobre 1988).

<sup>(118)</sup> SALMON, J., o.c., 479.

<sup>(119)</sup> Ibid., 480 et LAMBRECHTS, W., o.c., 83.

<sup>(120)</sup> L'appréciation implique que celui qui apprécie dispose, dans des limites déterminées, d'une certaine liberté en vue de prendre une décision. Le choix est donc laissé à l'administration de prendre la mesure qui lui paraît la plus appropriée pour atteindre le but fixé (C.E., GOOSSENS, n/ 27.629, 10 mars 1987).

<sup>(121)</sup> Si l'autorité ne dispose que d'une compétence liée - c'est-à-dire lorsque la loi détermine la teneur ou l'objet de la décision que l'administration doit prendre dès que les conditions posées sont remplies (MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., o.c., p. 748, n/ 796) - le contrôle marginal est inconcevable : soit les conditions dans lesquelles l'administration doit agir sont réunies et elle doit donc agir, soit les conditions ne sont pas remplies et elle ne peut agir. Dans le cas d'une compétence liée, le contrôle du juge est limité, dès lors, à la vérification de l'exactitude des motifs en fait et en droit, mais elle ne peut s'étendre à l'opportunité de la mesure.

<sup>(122)</sup> SALMON, J., o.c., 481.

une gestion efficace de l'administration, le législateur confère à l'administration une certaine liberté de décision <sup>(123)</sup>, ne fût-ce parce qu'il ne peut envisager tous les cas de figure. L'administration a donc le choix de la mesure qui lui semble la plus appropriée pour atteindre le but poursuivi. Elle apprécie l'opportunité de la mesure. Le juge a l'obligation de respecter cette liberté politique et ne peut, dans cette appréciation, se substituer à l'administration <sup>(124)</sup>.

Ce pouvoir d'appréciation, si grand soit-il, n'est cependant pas un pouvoir arbitraire et les actes de l'autorité demeurent soumis au contrôle de légalité par le juge. Tout pouvoir discrétionnaire de l'administration doit toujours être exercé de manière à satisfaire l'intérêt général <sup>(125)</sup>. Les motifs de l'acte administratif doivent en effet pouvoir justifier la décision prise au regard du droit et de la raison, en d'autres mots, la limite juridique du pouvoir discrétionnaire est déterminée par le principe du raisonnable <sup>(126)</sup> qui interdit à l'administration de prendre des décisions qui défient la raison, décisions dont il ne se conçoit pas qu'elles puissent être prises par une autorité agissant raisonnablement <sup>(127)</sup>. Lorsque le juge est confronté, dès lors, à une appréciation dont il ne se conçoit pas qu'elle puisse être prise par une autorité agissant raisonnablement <sup>(128)</sup>, il est présumé - dans le cadre du "contrôle marginal" - que le soupèsément requis des intérêts n'a pas eu lieu et que la condition d'un exercice légitime de la liberté politique n'est pas remplie. La décision est alors illégitime parce qu'elle est "manifestement déraisonnable" <sup>(129)</sup>. Le "contrôle marginal" ("le contrôle de l'erreur manifeste

---

<sup>(123)</sup> MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., o.c., p. 747, n/ 795; SALMON, J., o.c., 479.

<sup>(124)</sup> Il s'ensuit, dès lors, que le juge ne peut refaire l'appréciation de l'administration. Il peut seulement déclarer celle-ci illégitime lorsqu'elle défie toute raison, c'est-à-dire lorsqu'il existe en réalité une disproportion notoire entre les faits et la mesure (Voir C.E., M.C., n/ 40.179, 27 août 1992, T. Gem., 1992, 394). Par conséquent, le requérant ne peut guère escompter que le Conseil d'Etat, s'il ne discerne aucune disproportion notoire de cet ordre, expose et justifie de manière circonstanciée le motif pour lequel l'autorité est restée, à son sens, dans les limites du raisonnable. Sans quoi, le Conseil excéderait le cadre de sa mission en refaisant l'appréciation de l'autorité (*Ibid.*, considérant 4.4.2.).

<sup>(125)</sup> ALLEN, A. et PEETERS, P., "«Bundes treue» in het Belgisch grondwettelijk recht", R.W. 1989-90, 1136. Cf. LAGASSE, D., "L'évolution du contrôle des actes administratifs 'discrétionnaires' par le Conseil d'Etat de 1971 à 1986", *Adm. Publ.(T.)*, 1987, (216), 228.

<sup>(126)</sup> MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., o.c., p. 748, n/ 795; LAMBRECHTS, W., o.c., 79; BORRET, J., rapport dans l'affaire C.E., a.s.b.l. Onderwijsinrichtingen van de zusters van de voorzienigheid, n/ 20.838, 23 décembre 1980, l.c., 496.

<sup>(127)</sup> Voir l'arrêt de principe C.E., Gezels, n/ 25.755, 22 octobre 1985.

<sup>(128)</sup> Voir, C.E., VAN BELLINGHEN, n/ 16.922, 11 mars 1975; C.E., DE WILDE, n/ 26.181, 18 février 1986.

<sup>(129)</sup> Voir SALMON, J. (o.c., 481-482) : «l'erreur manifeste est celle qui, sur le vu du dossier et en raison des circonstances, est d'une gravité telle que son existence "est de nature à s'imposer à un esprit raisonnable avec une force de conviction telle que de plus amples investigations ne sont pas nécessaires"». Voir également pour les applications, le même auteur, 482-486.

d'appréciation") est donc une forme de contrôle juridictionnel limité qui ne permet au juge d'intervenir que lorsque l'inadéquation de l'action de l'autorité ne fait aucun doute <sup>(130)</sup>. Si la décision n'excède pas les limites dans lesquelles les points de vue de personnes raisonnables peuvent diverger, cette décision doit être admise parce qu'elle s'inscrit dans le cadre de la liberté politique de l'autorité. Dans son exercice du contrôle marginal, le juge sanctionne dès lors le mode d'exercice de la liberté d'appréciation, et non le contenu, c'est-à-dire la liberté de choix même.

Pour conclure, le contrôle du Conseil d'Etat, agissant en sa qualité de juge d'annulation, est limité au contrôle (externe et interne) de légalité. Par la voie du contrôle des motifs, il détient toutefois un contrôle (marginal) sur l'exercice par l'administration de son pouvoir d'appréciation (étendu ou non).

### **3.2. L'étendue du contrôle diffère-t-elle selon les domaines du droit ?**

Le contrôle juridictionnel des actes administratifs ne diffère pas d'un domaine du droit à l'autre, mais bien, ainsi qu'il a été précisé ci-dessus, selon que l'autorité investie du pouvoir de décision dispose ou ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire et suivant l'étendue de ce pouvoir.

### **3.3. Les pouvoirs du juge.**

#### **3.3.1. Le juge saisi peut-il modifier une décision administrative qu'il estime incorrecte, ou n'a-t-il que la possibilité de l'annuler ?**

La condition de la compétence du Conseil d'Etat, agissant en sa qualité de juge d'annulation, tient en ce que le recours doit tendre à l'annulation pour cause d'excès de pouvoir d'un acte administratif. Ainsi, le Conseil d'Etat ne peut enjoindre à l'administration de faire un acte déterminé ou de prendre telle ou telle mesure. Il n'est pas davantage compétent pour donner acte à un requérant, ni pour accomplir, en tant qu'organe juridictionnel, des actes administratifs qui sont de la compétence exclusive de l'administration, tels que réformer la décision attaquée, délivrer une autorisation, ... <sup>(131)</sup>.

---

<sup>(130)</sup> MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., o.c., p. 748, n/ 795; LAMBRECHTS, W., o.c., 79.

<sup>(131)</sup> Jurisprudence constante (et abondante) : voir LAMBRECHTS, W., o.c., 180-181; SALMON, J., o.c., 220-222; LEWALLE, P., *Contentieux administratif*, Liège, Ed. Coll. Fac. Dr. Liège, 1997, pp. 402-404. Il est admis que le Conseil d'Etat peut effectivement constater, dans les motifs d'un éventuel arrêt d'annulation indissolublement liés au dispositif, l'existence d'une obligation de remplacer l'arrêté annulé et de celle d'allouer une rétribution, mais qu'il ne peut contraindre la partie défenderesse, dans le dispositif même de son arrêt, à respecter ces obligations (Voir C.E., SCHEIRE, n/ 29.518, 8 mars 1988; Voir LEWALLE, P., o.c., 404).

Lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'une demande de suspension d'un acte ou d'un règlement, conformément à l'article 17 de la loi C.E., il peut seul, au provisoire et dans les conditions prévues à l'article 17, § 2, alinéa 1er, à savoir la présentation de moyens sérieux et l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable, ordonner toutes les mesures (provisoires) nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exclusion des mesures ayant pour objet des droits civils <sup>(132)</sup>.

Par ailleurs, un article 14ter inséré en 1996 <sup>(133)</sup> dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat autorise ce dernier, s'il l'estime nécessaire, à indiquer, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions d'actes réglementaires annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'il détermine. Directement inspirée de l'article 174 du Traité C.E. - de même que l'article 8, alinéa 2, correspondant de la loi spéciale du 8 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage -, cette disposition a été insérée en 1996 afin de remédier aux effets préjudiciables d'une annulation d'un acte réglementaire après plusieurs années d'application <sup>(134)</sup>.

### **3.3.2. Existe-t-il à cet égard des règles différentes selon les domaines du droit ?**

Non.

---

<sup>(132)</sup> Il n'est pas au pouvoir du Conseil d'Etat, en imposant une mesure provisoire, de se substituer à l'autorité pour décider à sa place (voir, par exemple, C.E., Scheire, n/ 39.044, 24 mars 1992 : pour ce qui est d'imposer l'obligation d'inscription et d'admission aux examens; C.E., s.p.r.l. Afvalverwerking Botlek, n/ 40.482, 24 septembre 1992). Il peut, à titre de mesure provisoire, accorder à peine plus au requérant que ce que celui-ci peut obtenir par un arrêt d'annulation (MAST, A., DUJARDIN, J., VANDAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., o.c., pp. 814-815, n/ 844). Le point commun de toutes les mesures provisoires tient en ce qu'elles ne peuvent affecter, en principe, le pouvoir discrétionnaire de l'administration. Voir notamment, à ce propos, LEROY, M., o.c., 626-629; LANCKSWEEERDT, E., o.c., 27-36; GILLIAUX, P., "Les mesures provisoires et conservatoires dans le contentieux administratif" dans *Le contentieux interdisciplinaire*, DE LEVAL, G., LEWALLE, P. et STORME, M. (Ed.), Anvers, Kluwer Editions Juridiques, 1996, (347), 368-370. Dans l'arrêt ordonnant des mesures provisoires, le Conseil d'Etat peut également, à la demande de la partie requérante, imposer une astreinte à l'autorité concernée (article 18, alinéa 5, loi C.E.) (Voir, en ce qui concerne l'astreinte, notamment LEROY, M., o.c., 602).

<sup>(133)</sup> Par l'article 10 de la loi du 4 août 1996 (M.B., 20 août 1996), avec effet au 1<sup>er</sup> octobre 1996.

<sup>(134)</sup> LEROY, M., o.c., 438, qui souligne que "bien que les juridictions précédemment dotées de ce pouvoir en aient fait une application extrêmement parcimonieuse," cette disposition "se justifie d'autant plus qu'un recours au Conseil d'Etat peut être introduit à la suite d'un arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage, et que si la Cour n'a prononcé qu'une annulation dépourvue d'effet rétroactif, il ne serait guère cohérent que l'annulation des actes d'exécution de la norme législative annulée soit, elle, entièrement rétroactive".

**3.3.3. Les pouvoirs des juridictions de première instance diffèrent-ils de ceux des juridictions supérieures ?**

En ce qui concerne le *contentieux objectif*, c'est-à-dire lorsqu'un acte administratif est contesté pour cause d'excès de pouvoir, le droit belge ne prévoit aucun système de juridictions de première instance : seul le Conseil d'Etat est compétent, conformément à l'article 14, alinéa 1er, de la loi C.E., pour statuer par voie d'arrêts sur les recours en annulation formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives <sup>(135)</sup>.

**3.4. Des modifications substantielles sont-elles actuellement en cours ou en projet pour ce qui est de la portée du contrôle juridictionnel ?**

Nihil.

**4. LES JURIDICTIONS EXERÇANT LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL.**

**4.1. Exposé sommaire de l'organisation juridictionnelle.**

**4.1.1. Quelles sont les différentes catégories de juridictions (juridictions judiciaires, juridictions administratives, juridictions spéciales par exemple ?).**

En droit belge, il convient d'opérer la distinction suivante :

- a) En ce qui concerne la compétence juridictionnelle des juridictions en matière de règlement de conflits *subjectifs* entre les pouvoirs publics et le citoyen, le système judiciaire constitutionnel belge n'est caractérisé ni par un régime moniste, ni par un pluralisme juridictionnel. Il occupe essentiellement une position intermédiaire en ce sens que la Constitution (articles 144 et 145 <sup>(136)</sup>) rend les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire compétents de plein droit pour connaître de tous les litiges impliquant l'administration, mais le législateur peut confier à des juridictions administratives les contestations relatives à des droits subjectifs qui n'ont pas pour objet un droit civil.

En vertu de l'article 145 de la Constitution, le législateur a rendu nombre de *juridictions administratives* compétentes pour statuer sur des litiges ayant trait à des droits subjectifs qui n'ont pas pour objet des droits civils. Parmi ces

---

<sup>(135)</sup> En ce qui concerne le contentieux subjectif, le Conseil d'Etat statue, en vertu de l'article 145 de la Constitution, en cassation (ordinaire) sur les décisions des juridictions administratives.

<sup>(136)</sup> Aux termes de l'article 144 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. Sont ici visés les "tribunaux de l'ordre judiciaire". Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont, selon l'article 145 de la Constitution, du ressort des tribunaux, "sauf les exceptions établies par la loi".

juridictions, la section d'administration du Conseil d'Etat, agissant comme juge de cassation dans le cadre du contentieux subjectif, occupe la première place, en tant que juge de cassation statuant sur des décisions de juridictions administratives, puisque sa compétence s'étend à l'ensemble de la sphère du droit administratif. Pour le surplus, il existe un nombre important et une grande diversité de juridictions administratives - spécialement instituées pour la plupart en vue d'un règlement spécifique de litiges dans une matière bien déterminée -, ce qui se traduit par un dédale d'organes, de règles de procédure et de compétences<sup>(137)</sup>. Il n'est dès lors pas possible de donner un synopsis de leur organisation<sup>(138)</sup>.

- b) En ce qui concerne les litiges *objectifs*, ces derniers sont attribués à une juridiction contentieuse par la loi, en vertu de l'article 146 de la Constitution<sup>(139)</sup>. Dans le règlement de ces litiges, le Conseil d'Etat, section d'administration, remplit, en tant que juridiction administrative supérieure, un rôle essentiel.

---

<sup>(137)</sup> Voir en ce sens : CROMHEECKE, M. et VANDE LANOTTE, J., "Een overzicht van administratieve rechtscolleges", T.B.P., 1995, (547), 556. Voir également LEROY, M., *o.c.*, 89 qui déclare : "Le contentieux administratif dit "de premier degré", bien qu'il comprenne parfois plusieurs niveaux de juridiction, ne répond à aucune ligne directrice; au hasard des besoins, plus par empirisme politique que par souci juridique, le législateur a créé, au détour de l'une ou l'autre loi dont l'objet principal est de réglementer un secteur bien délimité de l'activité publique, un organe chargé de statuer sur des réclamations ou des recours qui lui sont adressés". CROMHEECKE, M. et VANDE LANOTTE, J. déclarent dans l'article précité (p. 553) qu'en 1995, il existait approximativement quelque 65 juridictions administratives. En tenant uniquement compte de toutes les voies de recours juridictionnelles administratives possibles, ces auteurs parviennent à un chiffre d'au moins 960 ! Il est à noter qu'environ 10 % d'entre elles n'ont pas (encore) été créées et que 15 % ne statuent plus (*Ibid.*, note 126).

<sup>(138)</sup> Il y a lieu de relever, par ailleurs, que "l'apport" de ces juridictions administratives dans la pratique du droit est plutôt marginal. Ainsi, une récente enquête de terrain a révélé qu'en général, le nombre d'affaires pendantes auprès de juridictions administratives était relativement peu important. Durant la période 1988-1993, une juridiction sur quatre n'a rendu aucune décision juridictionnelle. En outre, plus de la moitié (56 %) des tribunaux actifs dans la pratique traite moins de 100 affaires et seul un tribunal actif sur cinq traite en moyenne plus de 300 affaires par an. Enfin, il faut observer que la tendance de l'évolution de la charge de travail est plutôt à la baisse. La grande part (40 %) des juridictions administratives prévues par la loi rend en outre des décisions sur les suites de circonstances de guerre et d'obligations en matière de milice (CROMHEECKE, M. et VANDE LANOTTE, J., *l.c.*, 555). Dès lors, dans les réponses qui seront faites ci-après au questionnaire, la réglementation concernant les juridictions administratives fera l'objet d'un exposé plutôt marginal.

<sup>(139)</sup> MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., *o.c.*, p. 635, n/ 705 et p. 641, n/ 713. Voir VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., *o.c.*, p. 597, n/ 1142.

#### **4.1.2. Combien d'instances existe-t-il dans chaque catégorie ?**

En ce qui concerne les *juridictions de l'ordre judiciaire*, le double degré n'est pas inscrit dans la Constitution et ne constitue pas davantage un principe général de droit <sup>(140)</sup>. Toutefois, il existe, en principe, pour la majorité des litiges un double degré. Les exceptions sont, en ce qui concerne les contestations de droit civil, fondées en règle générale sur l'importance du litige <sup>(141)</sup>.

En ce qui concerne la possibilité de recours contre une décision d'une *juridiction administrative*, la diversité est importante. Il appert de la dernière étude effectuée à cet égard que la moitié des juridictions environ statue en premier et en dernier ressort <sup>(142)</sup>, la loi ne prévoyant pas toujours une juridiction administrative qui statuera sur l'appel <sup>(143)</sup>.

Un arrêt du Conseil d'Etat, section d'administration, n'est pas susceptible d'appel.

#### **4.1.3. Combien de juridictions existe-t-il pour chaque instance ?**

En ce qui concerne les juridictions de l'ordre judiciaire, les tribunaux de première instance et du travail font l'objet d'une division territoriale par arrondissement judiciaire (27) (article 73 C. jud.). Par ressort (5), il existe une cour d'appel et une cour du travail (articles 101 et 103 C. jud.). Il y a en outre une Cour de cassation pour tout le pays.

En ce qui concerne les instances d'appel contre des décisions de juridictions administratives inférieures, la diversité est, une nouvelle fois, importante.

Enfin, il existe un Conseil d'Etat pour tout le pays (article 160 Const.).

---

<sup>(140)</sup> Cour d'arbitrage 95/75, 9 novembre 1995; Cass., 10 décembre 1987, Pas., 1988, I, p. 439; VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., o.c., p. 534, n/ 999.

<sup>(141)</sup> Sont ainsi rendus, dans des matières civiles, en premier et en dernier ressort : les jugements des tribunaux de première instance (et du tribunal de commerce), qui statuent sur une demande dont le montant ne dépasse pas 75.000 francs belges, ainsi que les jugements du juge de paix et du juge de police (en matières civiles) qui statuent sur une demande dont le montant ne dépasse pas 50.000 francs (article 617 C. jud.).

<sup>(142)</sup> La possibilité de se pourvoir en cassation auprès du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation, selon la réglementation concernée (Cf. LAMBRECHTS, W., o.c., 168), n'est pas considérée en droit belge comme un second degré.

<sup>(143)</sup> CROMHEECKE, M. et VANDE LANOTTE, J., l.c., 556, qui constatent également que pour certains tribunaux administratifs (un sur quatre), le recours doit être introduit auprès de la Cour d'appel, c'est-à-dire la juridiction supérieure de l'ordre judiciaire qui statue sur des recours introduits contre, notamment, des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux de première instance.

**4.1.4. Les différentes catégories de juridictions sont-elles coordonnées à certains égards sur le plan organisationnel, par exemple en ce qui concerne le personnel et les locaux ?**

Non.

**4.2. La carrière du juge.**

**4.2.1. Les carrières de la magistrature sont-elles communes à l'ensemble de l'organisation juridictionnelle ou existe-t-il des filières en principe distinctes ?**

Il n'existe aucune "filière" commune en ce qui concerne la carrière des magistrats. L'on peut essentiellement distinguer trois possibilités différentes.

Une première possibilité concerne la nomination des membres des juridictions administratives. Les règles relatives à la nomination, à la révocation, ... sont toujours *ad hoc*. Parfois, ces membres sont des magistrats (par exemple : la Cour des comptes); dans d'autres cas, ils ne le sont pas (par exemple les membres d'organes politiques comme la députation permanente). Ainsi, de nombreuses juridictions requièrent une qualification spécifique. La nomination même est temporaire ou non déterminée quant à la durée. Au cours de la durée de la nomination, les membres de la juridiction sont en général inamovibles <sup>(144)</sup>.

Une deuxième concerne les magistrats de l'ordre judiciaire. Les conditions de nomination et de promotion, ainsi que la procédure, sont fixées d'une manière précise et uniforme dans la Constitution et (principalement) dans le Code judiciaire <sup>(145)</sup>.

Enfin, les magistrats du Conseil d'Etat connaissent des conditions de recrutement et de promotion propres ainsi qu'une procédure spécifique <sup>(146)</sup>.

**4.2.2. Si les filières sont en principe distinctes, est-il courant que les juges passent d'une catégorie de juridiction à une autre ?**

En ce qui concerne la nomination en tant que conseiller d'Etat, l'article 70, § 2 (nouveau <sup>(147)</sup>) prévoit explicitement parmi les conditions de nomination que nul ne peut être nommé conseiller d'Etat, si (notamment) il n'a pas réussi le concours d'auditeur adjoint et de référendaire adjoint au Conseil d'Etat, le concours de référendaire à la Cour d'arbitrage, le concours d'auditeur adjoint à la Cour des comptes ou l'examen d'aptitude

---

<sup>(144)</sup> CROMHEECKE, M. et VANDE LANOTTE, J., o.c., 555.

<sup>(145)</sup> Voir notamment De opleiding en de Werving van Magistraten, LEMMENS, P. (Ed.), Gand, MYS & BRESCH, 1993, 118 p.

<sup>(146)</sup> Voir les articles 70 (membres du Conseil d'Etat) et 71 (membres de l'auditorat et du bureau de coordination) de la loi C.E..

<sup>(147)</sup> Tel qu'il a été modifié par la loi du 8 septembre 1997, M.B., 16 octobre 1997.

professionnelle prévu par l'article 259bis du Code judiciaire, ou n'exerce pas en Belgique des fonctions de magistrat du ministère public ou de juge effectif.

Dans la pratique, il n'est d'ailleurs pas exceptionnel que des magistrats soient nommés conseillers d'Etat. Il est ainsi expressément prévu (article 70, § 2, alinéa 3, loi C.E.) que les conseillers d'Etat sont, pour la moitié au moins de leur nombre, nommés parmi les membres de l'auditorat et du bureau de coordination. Dans la pratique, le Conseil compte en outre parmi ses membres plusieurs anciens auditeurs à la Cour des comptes et des magistrats de l'ordre judiciaire.

#### **4.2.3. Les juges peuvent-ils être recrutés dans d'autres catégories professionnelles, procureurs, avocats ou professeurs par exemple ?**

En ce qui concerne les conseillers d'Etat, l'article 70, § 2, de la loi C.E. dispose expressément que tant les titulaires d'une charge d'enseignement du droit dans une université belge que ceux qui ont présenté avec succès une thèse de doctorat en droit ou sont agrégés de l'enseignement supérieur en droit, que ceux qui exercent une fonction administrative du rang 15 au moins ou équivalent dans une administration publique belge soit dans un organisme public belge, peuvent être nommés conseillers d'Etat s'ils satisfont aux autres conditions de nomination, à savoir avoir trente-sept ans accomplis, être docteur en droit ou licencié en droit et justifier d'une expérience professionnelle utile de nature juridique de dix ans au moins.

Il n'est ensuite pas exclu que des avocats puissent également être nommés conseillers d'Etat, s'ils remplissent les conditions de nomination, notamment la réussite de l'examen ou des concours mentionnés ci-dessus sous le point 4.2.2.

En ce qui concerne les membres de l'auditorat et du bureau de coordination, quiconque satisfait aux conditions de nomination, peut être nommé respectivement auditeur adjoint ou référendaire adjoint. Dans la pratique, il apparaît que l'auditorat compte parmi ses membres plusieurs anciens avocats, fonctionnaires et collaborateurs universitaires.

#### **4.3. Dans quelle mesure des juges non professionnels participent-ils au jugement ?**

En ce qui concerne le *Conseil d'Etat*, il y a lieu de répondre à cette question par la négative, puisque la section d'administration est exclusivement composée de magistrats de carrière et que seuls de tels magistrats y siègent.

En ce qui concerne les *juridictions administratives*, la situation est une nouvelle fois extrêmement diversifiée. Il appert de l'étude déjà évoquée ci-dessus que 70 % des juridictions administratives doivent être composées d'un ou de plusieurs magistrats. De nombreuses juridictions administratives requièrent une qualification spécifique de leurs membres <sup>(148)</sup>.

---

<sup>(148)</sup> CROMHEECKE, M. et VANDE LANOTTE, J., l.c., 555.

En ce qui concerne les *juridictions de l'ordre judiciaire*, il convient notamment de souligner la composition du tribunal du travail qui connaît des litiges relatifs aux relations de travail et aux affaires sociales (art. 578-583 C. jud.) et qui dès lors statue pour une part importante sur le contentieux (administratif) social. Le tribunal du travail n'est pas uniquement composé de juges de carrière, mais également de juges non professionnels proposés par les organisations représentatives des employeurs, des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. La composition des chambres de la Cour du travail est soumise *mutatis mutandis* aux mêmes normes (article 104 Const.).

#### **4.4. Comment les compétences des différentes juridictions sont-elles délimitées sur le plan de la législation : par des règles générales ou par des énumérations détaillées inscrites dans la loi ?**

Les dispositions constitutionnelles citées ci-dessus constituent le critère général de distinction<sup>(149)</sup>. Les compétences des *juridictions de l'ordre judiciaire* sont réglées d'une manière fragmentaire dans la Constitution (voir par exemple les articles 147 et 158 de la Constitution), mais celle-ci ne précise pas pour quelles matières les justices de paix, les tribunaux de première instance, ... sont respectivement compétents. Ces compétences sont fixées spécifiquement dans le Code judiciaire et dans le Code d'instruction criminelle<sup>(150)</sup>.

Les *juridictions administratives* ont chacune une compétence spécifique, déterminée par la loi.

La compétence d'annulation du *Conseil d'Etat* est générale et est fixée à l'article 14 de la loi C.E.<sup>(151)</sup>, sauf lorsque pour un acte administratif déterminé, une disposition légale explicite attribue la compétence au pouvoir judiciaire ou lorsqu'en vertu des articles 144 et 145 précités de la Constitution, le pouvoir judiciaire est compétent pour statuer sur l'acte concerné<sup>(152)</sup>.

#### **4.5. Quelles juridictions exercent le contrôle juridictionnel des décisions administratives. Le contrôle peut-il être exercé par plus d'une catégorie de juridictions ?**

Il n'est pas possible de dire in abstracto quelle juridiction exercera le contrôle judiciaire sur un acte administratif. La question dépendra de l'objet véritable et direct du litige.

---

(149) Supra, pt.

(150) Ce dernier, en ce qui concerne les juridictions répressives.

(151) Il existe parfois une disposition expresse, par laquelle le législateur a estimé d'une manière explicite que le litige a trait à un droit politique au sens de l'article 145 de la Constitution : voir infra en ce qui concerne le contentieux des étrangers.

(152) Voir LEWALLE, P., o.c., 434 et les exemples qu'il cite. Voir par exemple également *infra* en ce qui concerne la compétence en matière d'expropriations.

En droit, un seul juge est en principe compétent pour apprécier une action ayant le même objet, une même cause juridique et opposant des parties identiques, à peine, sinon, d'empiéter sur la compétence d'une autre juridiction. Ainsi, les juridictions ordinaires ne sont par exemple pas compétentes, par principe, pour annuler une décision administrative. Une action engagée devant les juridictions du pouvoir judiciaire a dès lors d'autres effets qu'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat : alors que dans le premier cas, l'action vise à reconnaître au demandeur l'existence d'un droit subjectif, dans le second cas, elle concerne un recours objectif. La connaissance de l'objet formel du recours, tel qu'il ressort de la requête, ne suffit pas pour déterminer qui, du Conseil d'Etat ou du juge ordinaire, est compétent : il convient en effet d'examiner quel est l'objet *véritable et direct* de la demande. S'il vise à faire consacrer l'existence d'un droit subjectif, civil ou politique, ou à faire assurer le respect d'un tel droit, alors le juge ordinaire sera compétent <sup>(153)</sup>. Par contre, si l'objet véritable et direct concerne le contrôle de la légalité de la décision attaquée, alors le Conseil d'Etat sera compétent.

Il n'est dès lors pas exclu que *dans les faits* deux juges puissent toutefois être compétents en ce qui concerne un seul et même litige (bien que différent pour ce qui est de l'objet "véritable et direct") <sup>(154)</sup>.

**4.6. La tendance est-elle à la création de nouvelles juridictions administratives ou à l'élargissement des compétences des juridictions administratives existantes, ou plutôt à la suppression des juridictions administratives ?**

Il est malaisé de dire si une tendance se distingue ou non : dans la pratique, les motifs en faveur de la création par le législateur d'une juridiction administrative (inférieure) se révèlent être très spécifiques, sans qu'une tendance puisse en être dégagée <sup>(155)</sup>.

**4.7. Des modifications substantielles sont-elle actuellement en cours ou en projet dans le domaine de l'organisation juridictionnelle ?**

Nihil.

---

<sup>(153)</sup> Doctrine et jurisprudence constante. Voir par exemple Cass., 26 janvier 1995, Pas. 1995, p. 77; DEWOLF, P., rapport dans l'affaire C.E., s.a. Bekaert, n/ 53.908, 21 juin 1995, T.B.P., 1996, 26.

<sup>(154)</sup> Voir infra, pt ... pour une application de cette compétence parallèle.

<sup>(155)</sup> Voir CROMHEECKE, M. et VANDE LANOTTE, J., o.c., 552. Voir également *supra*, note 100.

## 5. LA PROCEDURE JURIDICTIONNELLE.

*Indiquez si - et le cas échéant en quoi - les règles de procédure administrative se distinguent des règles correspondantes de la procédure judiciaire sur les points suivants :*

### Observations générales préalables.

1. Vu l'utilité plutôt marginale, pour la pratique belge du droit <sup>(156)</sup>, des procédures qui s'appliquent aux juridictions administratives inférieures, la discussion qui suivra sera limitée à la comparaison des procédures devant les juridictions ordinaires et le Conseil d'Etat, section d'administration, agissant en tant que juge d'annulation.
2. D'une manière très générale, l'on peut dire qu'il n'existe aucun rapport entre les procédures qui s'appliquent aux juridictions du pouvoir judiciaire d'une part et celles qui valent pour le Conseil d'Etat, section d'administration, d'autre part, et que les deux procédures sont régies par leurs propres règles : la procédure devant les juridictions de l'ordre judiciaire est réglée par les dispositions du Code judiciaire; celle devant le Conseil d'Etat, section d'administration, par le Règlement général de procédure du 23 août 1948 et par quelques règlements particuliers de procédure.

Dans la comparaison des deux procédures, il est essentiel de savoir qu'elles sont d'un autre ordre, la procédure devant la section d'administration partant du principe de l'autonomie de la procédure administrative. Elle se fonde sur des normes qui lui sont propres de sorte que le Code judiciaire ne constitue pas le droit commun qui est applicable, sous réserve de textes contraires. Si le Conseil d'Etat est amené à appliquer certaines règles consacrées par le Code judiciaire, ce n'est pas parce que ses prescriptions seraient applicables de plein droit au litige, mais parce que la procédure devant les cours et tribunaux et celle qui est réglée dans l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité, sont régies par des principes qui, comme le débat contradictoire, le respect des droits de la défense, ou l'obligation de motiver les décisions, sont communs dans tout pays démocratique à toute bonne administration de la justice. La règle de la nullité de certains actes de procédure imposée par le Code judiciaire en raison du non-respect de l'une ou l'autre formalité ne lie pas le Conseil d'Etat. Il prend la décision qui lui est inspirée par l'arrêté du Régent du 23 août 1948, par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ou par les principes généraux sur lesquels se fonde le contentieux administratif <sup>(157)</sup>.

Vu précisément le caractère totalement différent des deux procédures, l'exposé qui suivra sera limité - sauf indication contraire - à la procédure devant le Conseil d'Etat.

---

<sup>(156)</sup> Voir supra.

<sup>(157)</sup> Voir notamment Conseil d'Etat, Deroep, n/ 16.361, 9 avril 1974 et le rapport au Régent précédant le Règlement de procédure (M.B., 23-24 août 1948, 6822); MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., *o.c.*, p. 872, n/ 890; LAMBRECHTS, W., *o.c.*, 238.; VANDE LANOTTE, J. et GOEDERTIER, G., *o.c.* pp. 628-629, n/ 1208.

## **5.1. Comment la procédure est-elle engagée ?**

**5.1.1.** En ce qui concerne les recours en annulation <sup>(158)</sup> formés auprès du Conseil d'Etat, section d'administration, les recours visés à l'article 14 de la loi C.E. sont, selon l'article 1er du R.Pr., introduits au moyen d'une requête signée soit par la partie, soit par un avocat inscrit au tableau de l'Ordre, ainsi que par toute personne établie dans un Etat membre des Communautés européennes et y habilitée, depuis trois ans au moins, à exercer la profession d'avocat <sup>(159)</sup>. Cette requête - dont la teneur est fixée par l'article 2 du R.Pr. - se caractérise par le fait qu'elle est transmise au Conseil d'Etat sous pli recommandé à la poste, comme toutes les pièces de procédure (article 84, alinéa 1er, R.Pr.) : l'intervention d'un huissier de justice n'est pas prévue.

**5.1.2.** En ce qui concerne les actions formées devant les juridictions ordinaires, l'article 700 du Code judiciaire dispose que les demandes principales sont portées devant le juge au moyen d'une citation, sans préjudice des règles particulières applicables aux comparutions volontaires et aux procédures sur requête <sup>(160)</sup>. La notification d'une copie d'un acte à l'intéressé intervient en règle générale par exploit d'huissier (article 32 C. jud.).

## **5.2. La procédure est-elle principalement orale ou écrite ?**

La procédure devant le Conseil d'Etat, section d'administration, est écrite (article 22, alinéa 1er, de la loi C.E.). Les parties doivent dès lors exposer tous leurs moyens par écrit dans les pièces de procédure prévues par la loi. Même si les parties et leur avocats peuvent présenter des observations orales à l'audience, ils ne peuvent produire d'autres moyens que ceux développés dans la requête ou les mémoires (article 29 R.Pr.). L'usage veut d'ailleurs que les plaidoiries à l'audience soient brèves <sup>(161)</sup>. Dans le cadre du référé, la pratique s'écarte dans une plus grande mesure de la nature écrite de la procédure, en ce sens que la procédure est davantage orale. Il en est notamment ainsi dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence, où, hormis la requête introductive, il n'y a par définition aucune autre pièce écrite. Toutefois, ce constat s'applique également à la procédure ordinaire de suspension, l'audience publique étant dans la pratique la seule occasion qui s'offre aux parties de répliquer à la note de la partie adverse et/ou au rapport de l'auditeur.

---

<sup>(158)</sup> Un régime analogue s'applique à la demande de suspension.

<sup>(159)</sup> Le Conseil d'Etat soulève d'office l'irrecevabilité d'un recours introduit par une requête signée par un avocat stagiaire : jurisprudence constante : voir BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., p. 190, n/ 192. *Adde* C.E., Bisaso, n/ 64.941, 1er mars 1997. Dans l'arrêt *a.s.b.l. Syndicat National des Militaires*, n/ 69.285 du 30 octobre 1997, la question préjudicielle a été posée à la Cour d'arbitrage de savoir si l'article 19, alinéa 3, de la loi C.E. ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

<sup>(160)</sup> La teneur de ces requêtes diffère de celle requise pour saisir le Conseil d'Etat (voir articles 1026 et 1034ter C. jud.).

<sup>(161)</sup> LEROY, M., o.c., 428.

### **5.3. Appartient-il au juge de veiller à ce que l'affaire soit mise en état ?**

Une caractéristique essentielle de la procédure devant le Conseil d'Etat est précisément sa nature inquisitoire, c'est-à-dire que sa direction incombe au Conseil d'Etat et non, comme dans la procédure civile, aux parties <sup>(162)</sup>. Il en résulte que, s'il y a lieu à enquête, la chambre peut ordonner les mesures nécessaires de sa propre initiative, c'est-à-dire sans devoir y être priée par les parties, (article 25 de la loi C.E.) et qu'elle peut correspondre directement, sans intervention d'un quelconque organe de l'administration active, avec toutes les autorités administratives et se faire remettre par celles-ci tous documents et renseignements utiles (article 23 de la loi C.E.). Pour le même motif, la communication de requêtes, de mémoires et de demandes de poursuite de la procédure - dans les délais fixés - ne se fait pas par les soins des tribunaux ordinaires mais par l'intermédiaire du greffe. L'auditeur général ou le membre de l'auditorat qu'il désigne veille, pour la même raison, à l'accomplissement des mesures préalables à l'instruction (article 5, alinéa 2, R.Pr.).

En conclusion, on peut dire dès lors que le juge administratif veille à ce que l'affaire soit mise en état.

### **5.4. Quels sont les moyens de preuve admissibles.**

Contrairement au Code judiciaire, le règlement de procédure ne règle pas en détail la preuve pour le Conseil d'Etat.

Les magistrats intervenant disposent d'un vaste pouvoir d'instruction pour vérifier la légalité (l'illégalité) de la décision attaquée (à la lumière des moyens invoqués ou soulevés d'office). Ainsi le conseiller d'Etat et le membre de l'auditorat désignés peuvent correspondre directement avec toutes les autorités et leur demander tous renseignements utiles. Ils ont le droit de se faire communiquer tous documents par les autorités administratives et peuvent réclamer aux parties ou à leurs avocats toutes explications complémentaires (article 16 R.Pr.). Le conseiller et le membre de l'auditorat désignés peuvent entendre les parties et toutes autres personnes (article 17 R.Pr.), ils peuvent procéder sur les lieux à toutes constatations (article 19), commettre des experts et déterminer leur mission (article 20 R.Pr.). La chambre peut également entendre des témoins (article 25 de la loi C.E. et article 25 R.Pr.). Toutefois, dans la pratique, les devoirs d'instruction se limitent à une correspondance avec les administrations concernées pour mettre le dossier en état <sup>(163)</sup>.

Pour le surplus, dans le cadre du pouvoir d'appréciation dont dispose le Conseil d'Etat, la preuve est libre : en droit belge, la preuve n'est pas réglementée. Vu le caractère *inquisitoire* de la procédure, l'attribution de la charge de la preuve ne répond pas davantage aux règles *actori incumbit probatio* et *reus in excipiendo fit actor* qui s'appliquent au juge civil. La partie requérante ne doit pas établir l'illégalité de la décision attaquée; il incombe à l'administration de démontrer que les moyens invoqués

---

<sup>(162)</sup> MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., o.c., p. 874, n/ 891.

<sup>(163)</sup> LEROY, M., o.c., 419.

sont inexacts <sup>(164)</sup>. Dans certains cas, le législateur a d'ailleurs instauré des présomptions (irréfragables ou non) qui soit entravent la défense de la partie défenderesse <sup>(165)</sup>, soit conduisent à la conclusion que la demande est fondée et que la décision attaquée doit dès lors être annulée <sup>(166)</sup>.

### **5.5. Le contrôle juridictionnel est-il subordonné au versement de droits par les parties ?**

Aux termes de l'article 70 du R.Pr., une requête introductive d'un recours en annulation contre un acte ou un règlement des diverses autorités administratives, ainsi que la demande de suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement d'une administration, donne lieu au paiement d'une taxe de 7.000 francs. Une requête en intervention donne lieu au paiement d'une taxe de 5.000 francs. Ces taxes doivent être acquittées au moyen de timbres fiscaux (article 71 R.Pr.).

Ces taxes doivent en principe <sup>(167)</sup> être respectivement acquittées par la partie requérante et la partie intervenante.

---

<sup>(164)</sup> Voir LEROY, M., o.c., 337. Ainsi, lorsque les faits sont contestés, l'autorité est tenue de démontrer que les faits sont établis, en d'autres termes, de démontrer quels éléments ont été à la base de la décision attaquée (DEBERSAQUES, G., "Over het bewijs van tuchtfeiten, overmacht en niet-ondertekening van het proces-verbaal van verhoor", *l.c.*, 127 et les nuances quant à l'attribution de la charge de la preuve).

<sup>(165)</sup> Ainsi, si la partie défenderesse n'a pas transmis le dossier administratif dans les délais fixés, les faits évoqués par la partie requérante sont en principe réputés avérés, sauf s'ils sont manifestement inexacts : voir DEBERSAQUES, G., "Het versnellen van de annulatieprocedure voor de Raad van State", T.B.P., 1997, (443), 450.

<sup>(166)</sup> La section d'administration peut notamment, suivant une procédure accélérée, annuler l'acte ou le règlement dont la suspension est demandée, si dans les trente jours à compter de la notification de l'arrêt qui ordonne la suspension, la partie adverse ou celui qui a intérêt à la solution de l'affaire n'a pas introduit une demande de poursuite de la procédure (article 17, § 4bis, loi C.E. et article 15bis, § 1, R.Pr.Réf.). Voir CROMHEECKE, M. et LEFRANC, P., "1 april 1997 : twee nieuwe "hakbijlprocedures en verhoging van de financiële drempel bij de Raad van State", *C.D.P.K.*, 1997, 28-42, not. 28-36.

<sup>(167)</sup> Si la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement est demandée, la taxe fixée pour la requête en annulation n'est due que lors de l'introduction de la demande de poursuite de la procédure. Dans ce cas, elle est acquittée par la personne qui demande la poursuite de la procédure, c'est-à-dire, le cas échéant, par l'administration mise dans son tort.

Les requêtes qui ne sont pas timbrées, ne sont pas inscrites au rôle. Si le requérant acquitte la taxe, mais pas dans un délai raisonnable, le Conseil d'Etat constate d'office l'irrecevabilité du recours <sup>(168)</sup>.

#### **5.6. Est-il possible de bénéficier d'une aide judiciaire publique ?**

Oui, en ce sens que les mêmes personnes qui, en droit commun, peuvent bénéficier de l'aide judiciaire gratuite, peuvent également se voir accorder cette aide en ce qui concerne la procédure devant le Conseil d'Etat <sup>(169)</sup>. Le président de la chambre saisie de l'affaire statue sur la demande de Pro Deo sans procédure (article 80, alinéa 1er, R.Pr.). Si le Pro Deo - est refusé, la partie requérante est invitée à timbrer sa requête. A défaut de ce faire dans les quinze jours de l'avis donné par le greffier, la requête est rayée du rôle (article 81 R.Pr.).

L'assistance des impécunieux par la commission de ce qu'il est convenu d'appeler un avocat Pro Deo n'entre pas dans les attributions du Conseil d'Etat - il n'existe pas de barreau du Conseil d'Etat - de sorte que la cause est distribuée, conformément aux dispositions communes du Code judiciaire (article 455), par le Bureau de Consultation et de Défense.

#### **5.7. La représentation par un avocat est-elle obligatoire ?**

Non. Un requérant devant le Conseil d'Etat est à la fois autorisé à signer lui-même toutes les pièces de procédure et à comparaître devant le juge. Du reste, il est relativement courant que, dans la pratique (principalement en ce qui concerne la fonction publique), le requérant défende sa cause *en personne*.

La partie adverse n'est pas non plus tenue de désigner un avocat pour assurer sa défense. D'ailleurs, dans la pratique, elle est souvent représentée par un de ses fonctionnaires. Si, par exemple, l'Etat belge introduit un recours, il est également admis que le ministre compétent délègue à certains fonctionnaires le pouvoir d'introduire et (ou) de signer les pièces de procédure <sup>(170)</sup>.

---

<sup>(168)</sup> MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., o.c., p. 878, n/ 895.

<sup>(169)</sup> Voir article 78 du R.Pr. Selon l'article 664 du Code judiciaire, l'assistance judiciaire consiste à dispenser, en tout ou en partie, ceux qui ne disposent pas des revenus nécessaires pour faire face aux frais d'une procédure de payer les droits de timbre, d'enregistrement, de greffe et d'expédition et les autres dépens qu'elle entraîne. La personne qui demande l'assistance judiciaire joint à sa requête un certain nombre de documents (notamment un certificat du contrôleur des contributions) (article 79 R.Pr. en combinaison avec l'article 676 du Code judiciaire).

<sup>(170)</sup> BAERT, J. et DEBERSAQUES, G., o.c., pp. 173-174, n/ 168 et la jurisprudence évoquée. Par contre, un recours signé par un membre du cabinet n'est pas recevable : *ibid.*

**5.8. La procédure administrative est-elle en règle générale contradictoire ?**

Contrairement à la procédure devant le tribunal civil, la procédure est menée par le Conseil d'Etat et non par les parties elles-mêmes. Il s'agit donc d'une procédure *inquisitoire* <sup>(171)</sup>.

Il n'empêche, cependant, que les parties en cause jouent un rôle important dans le déroulement de la procédure dans la mesure même où l'on attend d'elles qu'elles collaborent à l'instruction. C'est ainsi que le requérant qui n'introduit pas la pièce de procédure requise dans les délais voit son recours rejeté <sup>(172)</sup>. La loi prévoit également des sanctions pour la partie adverse qui n'apporte pas sa collaboration <sup>(173)</sup>.

**5.9. Les parties à une affaire relevant de la procédure administrative peuvent-elles obtenir le remboursement de leurs frais de procédure ?**

Selon le droit belge, les dépens sont en principe <sup>(174)</sup> mis à la charge de la partie perdante au terme de la procédure. Toutefois, depuis sa création, le Conseil d'Etat a décidé que les dépens de l'intervention seraient toujours supportés par la partie intervenante, quelle que soit l'issue de la procédure <sup>(175)</sup>.

---

<sup>(171)</sup> LEROY, M., *o.c.*, 337; LAMBRECHTS, W., *o.c.*, 239; MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., *o.c.*, p. 874, n/ 891.

<sup>(172)</sup> Pour l'application de ces procédures abrégées lorsque le requérant - suivant l'état de la procédure - n'introduit pas de mémoire en réplique ou de demande de poursuite de la procédure ou ne le fait pas dans les délais, voir DEBERSAQUES, G., "Het versnellen van de annulatieprocedure voor de Raad van State", *l.c.*, 443-451; OPDEBEEK, I., "De sancties op het stilzitten van verzoeker en verweerder in de procedure ten gronde voor de Raad van State", *R.W.*, 1996-97, 345 et s.; BAETEMAN, G., "Recente hervormingen m.b.t. de werking en de bevoegdheid van de Raad van State" in *Liber Amicorum Paul De Vroede*, Anvers, Kluwer rechtswetenschappen België, 1994, 21-40;

<sup>(173)</sup> *Supra*,

<sup>(174)</sup> La jurisprudence apporte un nombre d'adaptations très subtiles à ce principe. C'est ainsi qu'en principe les dépens sont mis à la charge de la partie défenderesse ou de l'autorité si la partie requérante a obtenu satisfaction au cours de l'instance à la suite, par exemple, du retrait de la décision entreprise par l'autorité ou de l'annulation de cette décision. Les dépens sont également mis à la charge de la partie défenderesse si, par exemple, cette dernière a induit le requérant en erreur quant à la recevabilité de son recours. Cfr notamment LAMBRECHTS, W., "De proceskosten voor de Raad van State en haar filosofie" (note sous C.E., BERCKX, n/ 21081, 31 mars 1981), *R.W.*, 1981-82, 2497-2503.

<sup>(175)</sup> LAMBRECHTS, W., "De proceskosten voor de Raad van State en haar filosofie", *l.c.*, 2503. La *ratio* de ce principe est que l'intervention de la partie intervenante dans le litige, en soi, ne vienne pas grever les dépens à charge des parties requérante et intervenante qu'induit la procédure.

Dans la pratique, les frais de justice sont plutôt minimes. Bien qu'ils puissent inclure (en théorie) les droits de timbre pour la requête en suspension et la requête en annulation, les honoraires et déboursés des experts, les taxes des témoins et les frais inhérents aux notes marginales au bureau des hypothèques <sup>(176)</sup>, ils sont limités en pratique à la catégorie citée en premier lieu <sup>(177)</sup>.

Selon le droit belge, les honoraires des avocats ne peuvent incomber à la partie succombante <sup>(178)</sup>. Contrairement à la procédure devant le juge civil, il n'est pas non plus accordé d'indemnité de procédure, ni d'indemnité de débours devant le Conseil d'Etat <sup>(179)</sup>.

**5.10. Existe-t-il par ailleurs des règles de procédure qui ne sont valables que pour les procédures administratives ?**

Ainsi qu'il a été exposé dans l'observation précédente, il y a une procédure de droit commun qui n'est pas applicable au Conseil d'Etat agissant en tant que juge d'annulation <sup>(180)</sup>. Le règlement de procédure du Conseil d'Etat n'est dès lors applicable qu'à cette haute juridiction administrative.

**5.11. Des modifications substantielles sont-elle actuellement en cours ou en projet en ce qui concerne les règles de procédure qui viennent d'être évoquées ?**

Aucune.

---

<sup>(176)</sup> Voir article 66 R.Pr. et LAMBRECHTS, W., "De proceskosten voor de Raad van State en haar filosofie", *l.c.*, 2497-2499.

<sup>(177)</sup> 2 x 7.000 F pour une requête en annulation et en suspension.

<sup>(178)</sup> Voir entre autres Cass., 7 avril 1995, *Pas.*, 1995, I, 403, *Arr. Cass.*, 1995, 390, *R.W.*, 1995-96, 188, note VAN OEVELEN, A., *Rec. Cass.*, 1996, 14, note BROECKX, K.; VAN OEVELEN, A. et BROECKX, K., "De verenigbaarheid met artikel 1023 Ger.W. van het beding dat advocatenhonoraria ten lasten van de verliezende partij legt, nogmaals het cassatiearrest van 7 april 1995", *P&B/R.D.J.P.*, 1997, 26-31; RAES, B., "Een bedenking over de verhaalbaarheid van erelonen en kosten van advocaten, in het licht van de rechtspraak van het Hof van Cassatie", *P&B/R.D.J.P.*, 1997, 23-25.

<sup>(179)</sup> En effet, l'article 1022 du C. jud. et l'arrêté royal du 30 novembre 1970 fixant pour l'exécution de l'article 1022 du Code judiciaire, le tarif des dépens recouvrables (*M.B.*, 3 décembre 1970, err. 12 février 1970) ne sont pas d'application.

<sup>(180)</sup> *Supra.*

**6. LA RELATION ENTRE LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES**

**6.1. Lorsque les juridictions judiciaires et les juridictions administratives ont à appliquer des règles identiques, par exemple concernant le droit à l'audience orale ou les voies de recours extraordinaires, existe-t-il un dispositif permettant d'aboutir à une application uniforme de ces règles ?**

Dès lors que la procédure devant les juridictions ordinaires est régie par d'autres règles de droit que celles applicables aux juridictions administratives en général et au Conseil d'Etat statuant en tant que juge d'annulation en particulier, les règles de procédure applicables (concernant par exemple l'intérêt, l'action en justice, la règle de la nullité résultant de la méconnaissance de certaines formalités (substantielles, ...) sont interprétées chacune en fonction de leur propre champ d'application. Il n'y a notamment pas d'instance qui veille à l'uniformité d'interprétation de ces règles. Evidemment, dans la pratique, le Conseil d'Etat s'inspirera par exemple de la solution au problème proposée par le juge ordinaire, à condition toutefois que celle-ci soit conciliable avec ses propres règles de procédure (inquisitoire).

**6.2. Existe-t-il des dispositions permettant à une juridiction judiciaire de recueillir l'avis d'une juridiction administrative et vice-versa ?**

Non.

**6.3. Une juridiction judiciaire peut-elle "emprunter" un juge de la juridiction administrative pour l'instruction d'une affaire à caractère mixte, et vice-versa ?**

Non. Il y aurait incompatibilité avec les règles de compétence et les règles qui régissent la composition du siège et qui touchent à l'ordre public.

**6.4. Quelle est la répartition des compétences entre les autorités/juridictions administratives d'une part et les juridictions judiciaires de l'autre pour ce qui est des affaires concernant :**

**6.4.1. Le retrait du permis de conduire.**

La déchéance du droit de conduire est principalement <sup>(181)</sup> réglée par la loi sur la circulation routière <sup>(182)</sup> (articles 38-49), qui fait la distinction entre une déchéance prononcée à titre de peine et la déchéance prononcée pour incapacité physique. Dans les

---

<sup>(181)</sup> Voir pour d'autres dispositions légales, DUPONT., L. et VERSTRAETEN, R., *Handboek Belgisch strafrecht*, Louvain, Acco, 1990, 390-391.

<sup>(182)</sup> Loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, *M.B.* 27 mars 1968.

deux cas, la décision relève de la compétence exclusive du juge (pénal) et non du juge administratif .

#### **6.4.2. L'expulsion de ressortissants étrangers.**

Le titre III de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers <sup>(183)</sup> énumère les recours dont dispose un étranger contre les décisions administratives prises en application de la loi précitée. Ces recours sont soit administratifs (recours urgent auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (articles 63/2-63/5), demande en révision (articles 64-67) ou de levée de certaines mesures de sûreté au ministre (article 68)), soit judiciaires (recours en annulation et demande de suspension au Conseil d'Etat (articles 69-70), recours auprès de la chambre du conseil du tribunal correctionnel (articles 71-74)).

Selon l'article 69 de la loi sur les étrangers, un recours en annulation, régi par l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, peut être introduit devant le *Conseil d'Etat* contre une décision refusant le bénéfice d'un droit prévu par la loi du 15 décembre 1980 <sup>(184)</sup>. Le cas échéant, une demande de suspension <sup>(185)</sup> peut également être introduite devant cette haute juridiction administrative.

Les recours auprès du pouvoir judiciaire concernent le contrôle de certaines mesures privatives de liberté prises à l'égard de certains étrangers (voir notamment l'art. 71 de la loi sur les étrangers). Le législateur énonce notamment qu'un nombre de décisions énumérées de manière limitative ne sont pas susceptibles d'une demande en référé devant le juge ordinaire <sup>(186)</sup>.

---

<sup>(183)</sup> *M.B.*, 31 décembre 1980., dénommée ci-après la loi sur les étrangers.

<sup>(184)</sup> Dans sa récente modification législative du 10 juillet 1996 (*M.B.*, 5 octobre 1996), le législateur a suivi la proposition de la section de législation du Conseil d'Etat visant à modifier l'article 69 de la loi sur les étrangers (*doc. parl.*, Chambre, 1995-96, n/ 364/1, 140-142). En insérant cette disposition dans la loi, le législateur a conféré un caractère politique aux droits individuels impliqués par la loi sur les étrangers, sur la base, manifestement du critère organique pour faire la distinction entre les droits subjectifs civils et politiques. Le règlement des litiges en la matière est confié à un autre juge que le juge ordinaire (voir en ce sens : VANHEULE, D., "Raakpunten van het vreemdelingen- en het burgerlijk recht" in *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, POSTUNIVERSITAIRE CYCLUS W. DELVA 1996/1997 (Ed.), Gand, MYS & BRESCH, 1997, 420). Voir également LEROY, M., *o.c.*, 252.

<sup>(185)</sup> C'est ainsi que, par nature, les décisions de la Commission permanente de recours des réfugiés ne sont pas susceptibles du recours en suspension (voir article 57/23 de la loi sur les étrangers).

<sup>(186)</sup> Article 63, alinéa 2, de la loi sur les étrangers. Sont visés : le refoulement (article 3), l'ordre de quitter le territoire (article 7), le refus du droit de séjour (article 11), le refus du droit de retour (article 19) et les décisions de refus prises à l'égard des (candidats) réfugiés (chapitre II du Titre II et chapitre *Ibis* du titre III) : voir VANHEULE, D., *l.c.*, 411-421.

### **6.4.3. Les permis de construire.**

Dans les trois Régions, le permis de bâtir ou le permis d'urbanisme est délivré par une instance de l'administration active. Conformément aux règles de compétence communes, tant les demandes d'annulation des décisions de refus de délivrer pareils permis que les demandes introduites par des tiers intéressés contre l'octroi de tels permis, relèvent de la compétence du Conseil d'Etat, section d'administration, agissant en tant que juge d'annulation.

### **6.4.4. L'expropriation**

La compétence du Conseil d'Etat, section d'administration, dépend, d'une part, de la qualité du requérant et, d'autre part, du moment où est demandée l'annulation et/ou la suspension d'un arrêté d'expropriation. A la suite de l'évolution fondamentale de la jurisprudence <sup>(187)</sup>, la situation actuelle peut être synthétisée comme suit :

Le propriétaire, les tiers intéressés qui peuvent intervenir devant le juge de paix dans l'instance ultérieure <sup>(188)</sup> et les "véritables" tiers (p. ex. un voisin) peuvent aussi bien introduire un recours en annulation qu'un recours en suspension contre l'arrêté d'expropriation devant le Conseil d'Etat. Toutefois, les propriétaires et tiers intéressés précités sont irrecevables (ne sont plus recevables) à agir devant le Conseil d'Etat une fois la procédure judiciaire d'expropriation engagée (par la citation à comparaître de l'exproprié devant le juge de paix), même si cette procédure judiciaire a été intentée après que le Conseil d'Etat a été saisi du recours en suspension et ou en annulation <sup>(189)</sup>. Leur seule ressource consiste dès lors à soulever l'illégalité de l'arrêté d'expropriation par voie d'exception devant le juge de paix <sup>(190)</sup>.

---

<sup>(187)</sup> Voir SALMON, J., *o.c.*, 244; LEWALLE, P., *o.c.*, 437-445; LEROY, M., *o.c.*, 253-257.

<sup>(188)</sup> I.e. les tiers intéressés à titre de bail, d'antichrèse, d'usage ou d'habitation : voir article 6 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, *Mon.*, 31 juillet 1962.

<sup>(189)</sup> Jurisprudence constante et abondante. Voir notamment pour la synthèse LEWALLE, P., *o.c.*, 445; DENYS, M., "Actuele problemen van het onteigeningsrecht" in *De onteigening ten algemene nutte*, JURA FALCONIS LIBRI (Ed.), Louvain, Jura Falconis, 1996, 73; SALMON, J., *o.c.*, 246.

<sup>(190)</sup> Dans une jurisprudence constante, la Cour d'arbitrage a jugé que la protection juridictionnelle offerte par les deux juridictions est équivalente, de sorte que cette distinction (dans le temps) en ce qui concerne le juge compétent n'emporte pas une violation du principe d'égalité : voir p. ex. Cour d'arbitrage, n/ 57/92, 14 juillet 1992, *J.T.*, 1993, 67, note LAGASSE, D.; Cour d'arbitrage, n/ 51/95, 22 juin 1995, *R.W.*, 1995-96, 391, note SUETENS, S, *J.T.*, 1995, 764, note LAGASSE, D.; Cour d'arbitrage, n/ 66/95, 28 septembre 1995.

#### **6.4.5. Les impôts.**

Il est admis de longue date que le *ius tributis* est un droit politique au sens de l'article 145 de la Constitution <sup>(191)</sup>. Il appartient par conséquent au législateur de déterminer la juridiction compétente pour statuer sur les litiges en matière fiscale. Il appert dans la pratique que, pour la plupart des décisions en matière fiscale, il est prévu une procédure de recours particulière devant le juge ordinaire, de sorte que celui-ci peut être considéré pour ainsi dire comme le juge naturel ou le juge de droit commun en ce qui concerne le contentieux fiscal <sup>(192)</sup>. Vu la condition de *omnisso medio* ou de l'absence de recours administratif ou judiciaire (préalable), le Conseil d'Etat ne dispose manifestement que d'une compétence marginale en matière de contentieux fiscal. Il appert dès lors dans la pratique judiciaire qu'il n'y a que peu de décisions de l'autorité fiscale contre lesquelles aucun recours n'est ouvert devant le juge ordinaire. Il en est ainsi dans un certain nombre de situations où l'autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire concernant des décisions individuelles <sup>(193)</sup>, de sorte que le Conseil d'Etat s'est par conséquent déclaré compétent en la matière <sup>(194)</sup>.

#### **6.5. Existe-t-il des règles générales concernant l'effet d'une décision d'une juridiction administrative sur une décision rendue plus tard par une juridiction judiciaire (ou vice-versa), et dans ce cas, quelle en est la teneur ?**

Seul sera examiné l'effet d'un arrêt du Conseil d'Etat, statuant en tant que juge d'annulation, vis-à-vis du juge civil.

La réponse à cette question a trait à l'autorité de la chose jugée d'un arrêt accueillant le recours en annulation ou d'un arrêt de rejet.

Le *rejet* d'un recours en annulation implique seulement que les moyens dont excipe la partie requérante n'ont pas été acceptés par le Conseil d'Etat et que l'acte entrepris n'est entaché d'aucune irrégularité que le juge est tenu de soulever d'office. Dès

---

<sup>(191)</sup> Voir MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., *o.c.*, p. 645, note 25; VAN ORSHOVEN, P., "Het fiscaal contentieux voor de Raad van State" in *Liber amicorum J. Mertens de Wilmars*, Anvers, Kluwer rechtswetenschappen België, 1982, 343.

<sup>(192)</sup> Voir VAN ORSHOVEN, P., *l.c.*, notamment 350; DE WOLF, P., extrait du rapport en cause C.E., BEKAERT s.a., n/ 53908, 21 juin 1995, *T.B.P.* 1996, 28.

<sup>(193)</sup> Il est généralement admis que le Conseil d'Etat est toujours compétent pour soumettre tous les règlements fiscaux (p. ex., les règlements provinciaux et communaux) à son contrôle de légalité : VAN ORSHOVEN, P., *l.c.*, 347.

<sup>(194)</sup> P. ex., un recours en annulation contre la décision du directeur des contributions directes refusant l'exonération des intérêts de retard sur la base de l'article 417 du Code des impôts sur les revenus 92 (C.E., n/ 25408, 29 mai 1985; C.E., 10 mai 1984, *F.J.F.*, n/ 84/161) et contre le refus du Ministre des Finances d'admettre des commissions secrètes comme charges professionnelles (C.E., s.a. Sadacem n/ 25712, 9 octobre 1985, *J.T.*, 1986, 268; C.E., n/ 2970, 8 novembre 1989) : voir DEWOLF, P., *l.c.*, 28. Pour d'autres applications, voir VAN ORSHOVEN, P., *l.c.*, 347-349. Voir également SALMON, J., *o.c.*, 239-242.

lors, le rejet d'un recours n'affecte en rien la compétence du juge judiciaire pour considérer cette décision comme non conforme à la loi sur la base de l'article 159 de la Constitution. Il peut dès lors s'ensuivre que le juge ordinaire et le Conseil d'Etat prononcent un jugement en sens contraire sur la régularité d'un même acte administratif, sans qu'une instance soit compétente pour lever cette contradiction <sup>(195)</sup>, et que le juge ordinaire soit contraint de refaire l'examen déjà effectué précédemment par le Conseil d'Etat, sous peine autrement, de ne pas motiver régulièrement sa décision <sup>(196)</sup>.

L'arrêt par lequel le Conseil d'Etat annule la décision s'impose *erga omnes*. L'autorité de la chose jugée de pareil arrêt s'impose dès lors à tous : aux parties, aux tiers, mais également aux (autres) juridictions <sup>(197)</sup>.

Un principe analogue s'applique également en sens inverse, étant entendu qu'en général l'autorité de la chose jugée d'un jugement prononcé par le juge civil ne vaut qu'*inter partes*.

**6.6. Existe-t-il des règles générales en matière de litispendance, ou des règles similaires pour le cas où une affaire déjà pendante devant la juridiction administrative est soulevée également devant une juridiction judiciaire (ou vice-versa), et si oui, quelle en est la teneur ?**

Dans l'hypothèse où la demande dont sont à la fois saisis le juge de l'ordre judiciaire et le Conseil d'Etat a le même objet et la même cause juridique et si les parties sont identiques <sup>(198)</sup>, le droit belge ne prévoit pas de règlement d'attributions "préventif", dès lors qu'il est requis que la décision soit "passée en force de chose jugée" avant de pouvoir procéder au règlement d'attributions <sup>(199)</sup>.

Des règles existent cependant lorsque la section d'administration et une cour ou un tribunal de l'ordre judiciaire se sont déclarés l'un et l'autre soit compétents, soit incompétents (dans une décision passée dès lors en force de chose jugée) pour connaître

---

<sup>(195)</sup> MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., *o.c.*, p. 795, n/ 832; Cass., 7 novembre 1975, *R.C.J.B.*, 1977, 417, note VANWELKENHUYZEN, A. Dans le même sens : GANSHOF VAN DER MEERSCH, W., concl. Cass., 16 décembre 1965, *J.T.*, 1966, 317-318; Cass. 22 octobre 1970, *Pas.*, 1971, I, 162, concl. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W. Voir également LEROY, M., *o.c.*, 525-526; SALMON, J., *o.c.*, 516-517.

<sup>(196)</sup> Voir Cass., 24 mars 1977, *Pas.*, 1977, I, 789 et LEROY, M., *o.c.*, 525-526 pour les applications.

<sup>(197)</sup> SALMON, J., *o.c.*, 528-529 ainsi que la jurisprudence et la doctrine évoquées.

<sup>(198)</sup> Sans quoi les décisions judiciaires (éventuellement) ontradictaires ne porteraient pas sur la même demande.

<sup>(199)</sup> PAS, W., comm. relatif à l'article 34 loi C.E., *Comm. Pub.*, p. 3, pt. 5.2.; Voir Cass., 21 décembre 1956, *Arr. Cass.*, 1957, 282; concl. KRINGS, É. dans Cass., 8 janvier 1982, *Arr. Cass.*, 1981-82, 595. Voir article 645 C. jud. portant sur le règlement de juges en matière civile qui est applicable dans les conflits réels d'attributions en vertu de l'article 34 de la loi C.E.

de la même demande. Dans ce cas, selon l'article 34 de la loi C.E., le règlement d'attributions sur le conflit est poursuivi par la partie la plus diligente et jugé par la Cour de cassation suivant le mode prévu pour le règlement de juges en matière civile <sup>(200)</sup>, étant entendu toutefois que l'arrêt de règlement d'attributions est rendu par la Cour, chambres réunies. Cette procédure semble n'être que très rarement appliquée dans la pratique : la Cour de cassation a statué trois fois sur la base de l'article 34 de la loi C.E. et n'a prononcé qu'une seule fois le règlement d'un conflit d'attributions <sup>(201)</sup>.

**6.7. Les questions précitées posent-elles des problèmes dans la pratique et, le cas échéant, y a-t-il des exemples de tels problèmes ?**

Dans la pratique, la question de la délimitation des sphères de compétence du Conseil d'Etat, d'une part, et des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, d'autre part, ne se pose pas souvent en droit. Il appert ainsi que jusqu'au 1er janvier 1995, la Cour de cassation - saisie, en application de l'article 33 de la loi C.E., soit d'un arrêt par lequel le Conseil d'Etat a décidé de ne pouvoir connaître de la demande par le motif que la connaissance de celle-ci rentre dans les attributions des autorités judiciaires, soit d'un arrêt par lequel le Conseil d'Etat a rejeté un déclinatoire fondé sur le motif que la demande relève des attributions de ces autorités - a statué sur 40 pourvois à ce sujet, dont 9 ont été jugés fondés <sup>(202)</sup>. Les conflits d'attributions entre le Conseil d'Etat et les cours et tribunaux sont dès lors rares.

Dans les faits, toutefois, la relation entre le référé administratif et le référé devant le juge de l'ordre judiciaire pose parfois des problèmes (d'ordre pratique). La jurisprudence de la Cour de cassation n'exclut pas une compétence parallèle du Conseil d'Etat et du juge civil des référés dans les litiges où la contestation d'un acte administratif occupe une position centrale. Ainsi, dans un même litige contre l'autorité, une demande en référé peut, sous certaines conditions, être portée tant devant le Conseil d'Etat que devant le juge civil, de manière alternative ou cumulative, et ce même si l'irrégularité de l'acte posé par l'administration peut être rapportée devant le Conseil d'Etat en vue d'une annulation, ou si elle y a déjà été rapportée. Cela peut effectivement se produire, vu les règles de partage des compétences prévues aux articles 144 et 145 de la Constitution, où l'objet véritable et direct du litige occupe une position centrale. Si, d'une part, le requérant invoque la méconnaissance par l'autorité d'une obligation juridique à laquelle correspond un droit subjectif du requérant, il peut saisir le juge civil des référés; si toutefois il demande la suspension erga omnes de la décision administrative en vertu de la violation de dispositions légales conformément auxquelles l'acte attaqué aurait dû être pris, le requérant introduit un recours objectif et il peut en saisir le Conseil d'Etat <sup>(203)</sup>.

---

<sup>(200)</sup> Articles 645-647 C. jud.

<sup>(201)</sup> PAS, W., *l.c.*, p. 1, note 1.

<sup>(202)</sup> MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. et VANDE LANOTTE, J., *o.c.*, p. 860, note 14.

<sup>(203)</sup> Pour un *état de la question* et la jurisprudence récente de la Cour de cassation concernant ce cumul de référés, voir notamment LINDEMANS, D., "Cumulatie van administratief en civiel kort geding" in *Publiek recht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht, o.c.*, (315), 325 et LEROY, M., *o.c.*, 630-637, notamment sa critique, pp. 636-637.

Abstraction faite de la question de savoir si cette faculté légale (constitutionnelle) de pratiquer le "*forum shopping*" (libre choix des juridictions) est souhaitable ou non<sup>(204)</sup>, elle pose un certain nombre de problèmes dans la pratique pour le traitement du référé devant le Conseil d'Etat si, par exemple, le requérant a déjà obtenu satisfaction du juge civil ou a déjà été débouté à ce niveau<sup>(205)</sup>.

Gustaaf BAETEMAN  
Premier Président du Conseil d'Etat

Geert DEBERSAQUES  
Auditeur au Conseil d'Etat

-----

---

<sup>(204)</sup> Voir notamment pour un aperçu des points de vue : LINDEMANS, D., *l.c.*, 334-335.

<sup>(205)</sup> Alors qu'à l'origine, partant du principe que ce qui a déjà fait l'objet d'une suspension ne doit pas être suspendu une deuxième fois, la jurisprudence avait tendance à rejeter la demande de suspension si le requérant avait obtenu satisfaction devant le juge civil (cf. DEBERSAQUES, G., "Over de schorsing door de Raad van State van een reeds door de kort gedingrechter geschorste beslissing", *Rec. Arr. R.v.St.*, 1994, 323) - avec toutes les conséquences que cela comportait si, par exemple, la demande devant le juge civil était ensuite rejetée en appel - la jurisprudence récente du Conseil d'Etat semble admettre que si une suspension n'a plus d'utilité, l'affaire est néanmoins renvoyée au rôle "à titre conservatoire" (voir p. ex. C.E., s.p.r.l. SOPANOL, n/ 68943, 21 octobre 1997). Ainsi, la partie la plus diligente peut ramener le recours à l'audience. Si le juge des référés a déjà rejeté la demande dès lors que, par exemple, l'exécution de la décision entreprise ne portait pas gravement atteinte aux droits subjectifs invoqués devant ce juge, le Conseil d'Etat a déjà décidé également qu'il était "tenu" par ce jugement : voir à ce sujet LEROY, M., *o.c.*, 637 et surtout DE WAELE, T., "Het 'moeilijk te herstellen ernstig nadeel' in het administratief kort geding inzake leefmilieu en onroerend goed : een overzicht van rechtspraak met commentaar", *C.D.P.K.*, 1997, (210), 270-271 et les nuances qu'il apporte.