

R a p p o r t A n n u e l

1995 - 96

CONSEIL D'ETAT
Rapport annuel - Année 1995-96

	<u>Pages</u>
 <u>SOMMAIRE</u>	
Avant-Propos	I à III
Introduction	1
 <u>PREMIERE PARTIE</u>	
 APERCU DES NOUVELLES REGLES CONCERNANT LES COMPETENCES DE LA SECTION DE LEGISLATION ET DE LA SECTION D'ADMINISTRATION	
	5
A. <u>LA SECTION DE LEGISLATION</u>	6
B. <u>LA SECTION D'ADMINISTRATION</u>	9
1. Effets d'un arrêt d'annulation	9
2. Chambre à conseiller d'Etat unique siégeant en référé	9
3. Déroulement de la procédure au fond après décision dans la procédure de suspension	10
4. Levée ou rétractation d'un arrêt de suspension	11
5. Intervention en cas d'irrecevabilité ou de manque de fondement manifestes et en cas de bien-fondé manifeste	12
6. Délais imposés à l'Auditorat pour l'examen de l'affaire	12
7. Procédure en cas de rapport simplifié de l'Auditorat	13
8. Instauration d'un droit de timbre pour les demandes de suspension (et les interventions) et révision du droit de timbre pour les requêtes introductives d'une demande d'indemnité ou d'un recours en annulation, les requêtes relatives à la résiliation et à la révision de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre, les requêtes en opposition, en tierce opposition ou en révision et les requêtes en intervention introduites dans ces matières	14
9. Chambre à conseiller d'Etat unique pour les recours en annulation	15
10. Entrée en vigueur	16

DEUXIEME PARTIE

RAPPORTS PARTICULIERS D'ACTIVITES	17
I. <u>L'ASSEMBLE GENERALE DU CONSEIL D'ETAT</u>	18
II. <u>LA SECTION DE LEGISLATION</u>	22
A. <u>LA COMPOSITION DES CHAMBRES</u>	22
1. <u>Chambres françaises</u>	22
- La 2e chambre	
- La 9e chambre	
2. <u>Chambres néerlandaises</u>	23
- La 1re chambre	
- La 8e chambre	
B. <u>REPARTITION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES DE LA SECTION DE LEGISLATION</u>	24
1. <u>Assemblée générale de la section</u>	24
2. <u>Chambres réunies ou multiples</u>	24
C. <u>VOLUME D'ACTIVITES</u>	25
1. <u>Aperçu statistique de l'activité de la section de législation depuis 1948</u>	25
2. <u>Affaires introduites durant l'année judiciaire 1995-96</u>	27
a) Répartition par demandeur d'avis	28
b) Répartition par objet des demandes	30
3. <u>Avis donnés (par chambre) pendant l'année judiciaire 1995-96</u>	33
4. <u>Quelques constatations</u>	34
III. <u>LA SECTION D'ADMINISTRATION</u>	36
A. <u>COMPOSITION DES CHAMBRES</u>	36
1. <u>Chambres françaises</u>	36
- La 3e chambre	
- La 6e chambre	
- La 11e chambre	
- La 12e chambre	
2. <u>Chambres néerlandaises</u>	37
- La 4e chambre	
- La 7e chambre	
- La 10e chambre	
3. <u>Chambre bilingue</u>	39
La 5e chambre	

B.	<u>REPARTITION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES</u>	39
	1. <u>Chambres françaises</u>	40
	a) En fonction de l'autorité compétente	40
	b) En fonction de l'objet de la demande (décision attaquée)	40
	2. <u>Chambres néerlandaises</u>	41
	a) En fonction de l'autorité compétente	41
	b) En fonction de l'objet de la demande (décision attaquée)	42
C.	<u>VOLUME DES ACTIVITES (STATISTIQUES)</u>	42
	1. <u>Affaires contentieuses</u>	42
	a) Schéma général de l'évolution des affaires contentieuses	42
	b) Contentieux "étrangers"	49
	c) Durée moyenne des instances contentieuses.	49
	2. <u>Affaires non contentieuses (avis)</u>	50
	a) Avis donnés sur la base de l'article 9 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (questions et difficultés d'ordre administratif non contentieuses)	50
	b) Affaires minières	50
	c) Statuts des Unions professionnelles	51
	d) Récapitulatif	52
D.	<u>QUELQUES CONSTATATIONS</u>	52
IV.	<u>L'AUDITORAT APRES LA LOI DU 4 AOUT 1996</u>	54
A.	<u>GENERALITES</u>	54
B.	<u>LE TRAITEMENT DES DOSSIERS</u>	58
C.	<u>VOLUME DES AFFAIRES (STATISTIQUES)</u>	61
	1. <u>Evolution du volume des affaires de 1985 jusqu'au 31 août 1996</u>	61
	a) Affaires entrées	61
	b) Rapports déposés	61
	2. <u>Affaires traitées pour la section de législation au cours de l'année judiciaire 1995-96</u>	62
	a) Affaires entrées	62
	b) Rapports déposés	62
	c) Affaires pendantes	63
	d) Situation de la section de législation ..	63

3.	<u>Affaires traitées pour la section d'administration au cours de l'année judiciaire 1995-96</u>	64
a)	Affaires inscrites au rôle de l'Auditorat du 1er septembre 1995 au 31 août 1996	64
b)	Rapports d'administration rédigés (1er septembre 1995 - 31 août 1996)	66
	Composition des sections de l'Auditorat francophone	69
	Composition des sections de l'Auditorat néerlandophone	70
	<u>ANNEXE 1</u>	
	DIRECTIVES POUR LES MEMBRES DES SECTIONS DE LEGISLATION	71
	<u>ANNEXE 2</u>	
	A TOUS LES MEMBRES DE L'AUDITORAT	74
V.	<u>LE BUREAU DE COORDINATION</u>	76
A.	<u>LES MISSIONS DU BUREAU DE COORDINATION</u>	76
1.	<u>Missions spécifiques</u>	76
2.	<u>Mission de documentation</u>	77
a)	Mise à jour et reprise des données antérieures sur support informatisé	77
b)	Développement de nouveaux fichiers	78
3.	<u>Participation aux travaux de la section de législation</u>	79
B.	<u>ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT</u>	79
C.	<u>STATISTIQUES</u>	80
D.	<u>PERSPECTIVES</u>	80
	<u>ANNEXE 1</u>	
	INFORMATIONS REPRISES, POUR CHAQUE TEXTE, DANS LE REPERTOIRE GENERAL INFORMATISE	81
	<u>ANNEXE 2</u>	
	COMPOSITION DU BUREAU DE COORDINATION (15 juin 1997)	83
VI.	<u>LES GREFFES</u>	84
A.	<u>INFORMATISATION</u>	84
B.	<u>DEMEMAGEMENT DU GREFFE DE LA SECTION D'ADMINISTRATION</u>	85
C.	<u>ARCHIVES DES GREFFES DE LA SECTION D'ADMINISTRATION</u>	85

D.	<u>LES GREFFIERS - MODIFICATION DES CONDITIONS DE NOMINATION</u>	86
E.	<u>PROBLEMES RENCONTRES PAR LES GREFFES DE LA SECTION D'ADMINISTRATION.</u>	88
VII.	<u>LE SERVICE DE LA CONCORDANCE DES TEXTES</u>	90
A.	<u>ORGANISATION DU SERVICE</u>	90
	1. <u>Composition</u>	90
	2. <u>Répartition des tâches</u>	90
B.	<u>FONCTIONNEMENT</u>	91
C.	<u>VOLUME D'ACTIVITES</u>	93
	1. <u>Traduction des avis de la section de législation</u>	93
	2. <u>Traduction d'arrêts en 1995</u>	94
	3. <u>Traduction de projets d'arrêts, rapports et textes divers 1995</u>	94
	4. <u>Traduction d'arrêts en 1996</u>	94
	5. <u>Traduction de projets d'arrêts, rapports et textes divers en 1996</u>	94
D.	<u>PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES</u>	94
	1. <u>Du point de vue des traductions</u>	94
	2. <u>Du point de vue de l'équipement</u>	95
	3. <u>Du point de vue du personnel</u>	95
E.	<u>CONCLUSIONS</u>	96
VIII.	<u>LE PERSONNEL ADMINISTRATIF</u>	97
	Création d'un emploi d'administrateur au Conseil d'Etat	97
IX.	<u>DIVERS</u>	100
A.	<u>BIBLIOTHEQUE</u>	100
	1. <u>Situation financière</u>	100
	2. <u>Accroissement de la bibliothèque - Abonnements</u>	101
	3. <u>Informatisation</u>	101
B.	<u>SYSTEME INFORMATIQUE</u>	102
	INTRODUCTION	102
	1. <u>La gestion des systèmes</u>	102
	2. <u>La gestion des procédures</u>	103
	3. <u>La gestion documentaire</u>	103
	4. <u>Divers</u>	104

C.	<u>LES BATIMENTS OCCUPES PAR LE CONSEIL D'ETAT</u>	104
	1. <u>Les bâtiments mêmes</u>	104
	2. <u>Procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde comme ensemble de la totalité des immeubles sis rue de la Science, 27-31, 33 et 35</u> .	105
D.	<u>LE BUDGET DU CONSEIL D'ETAT</u>	106
E.	<u>ACTIVITES EXTERIEURES</u>	107
	1. <u>Relations avec les autorités belges et la presse</u>	107
	2. <u>Relations avec des autorités ou institutions étrangères</u>	107
	a) Réception de délégations étrangères	107
	b) Participation aux activités du Comité exécutif des Conseils d'Etat des pays de l'Union européenne	108
	c) Participation aux activités de l'Association internationale des Hautes juridictions administratives	114
	d) Participation à des colloques ou réunions à l'Etranger	114
	3. <u>Participation à des colloques ou réunions en Belgique</u>	114
F.	<u>MOUVEMENTS DANS LE CADRE ORGANIQUE</u>	115
	1. <u>Nominations et prestations de serment</u>	115
	2. <u>Mise à la retraite ou éméritat</u>	116
G.	<u>NECROLOGIE</u>	116
H.	<u>CEREMONIE OFFICIELLE A L'OCCASION DES FUNERAILLES DE M. LE PREMIER PRESIDENT PAUL TAPIE</u>	117
	<u>ANNEXE 1</u>	
	ELOGE DE M. LE PREMIER PRESIDENT PAUL TAPIE LE 2 MARS 1996 PAR G. BAETEMAN, ALORS PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT	118
	<u>ANNEXE 2</u>	
	HOMMAGE A MONSIEUR PAUL TAPIE - 2 MARS 1996 PAR LE SENATEUR R. LALLEMAND	120

TROISIEME PARTIE

RAPPORT DE SYNTHESE	125
A. <u>AVANT-PROPOS</u>	126
B. <u>GENERALITES</u>	126
C. <u>SECTION DE LEGISLATION</u>	128
D. <u>SECTION D'ADMINISTRATION</u>	131
 <u>ANNEXE 1</u>	
LES CONSEQUENCES DE L'ARRET PROCOLA SUR L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT	133
 <u>ANNEXE 2</u>	
L'ARRET DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME VERMEULE C/ BELGIQUE DU 20 FEVRIER 1996.....	139
1. <u>Contenu de l'arrêt</u>	139
2. <u>Bref commentaire</u>	140
3. <u>Incidence de cet arrêt sur la procédure en annula- tion devant la section d'administration du Con- seil d'Etat</u>	141
 <u>CONCLUSION</u>	145
 <u>Annexe</u>	
LETTRE DE M. L'AUDITEUR GENERAL M. ROELANDT A M. LE PREMIER PRESIDENT G. BAETEMAN DU 16 SEPTEMBRE 1996.....	146
 <u>ANNEXE 3</u>	
LES PROCEDURES SIMPLIFIEES DEVANT LE CONSEIL D'ETAT..	148
 <u>ANNEXE 4</u>	
LE CONTENTIEUX "ETRANGERS"	152
1. <u>Observations générales</u>	152
2. <u>La place spécifique réservée à la procédure de suspension d'extrême urgence dans le contentieux "étrangers"</u>	156
3. <u>L'appréciation du risque de préjudice grave allé- gué par des candidats réfugiés non reconnus à l'appui de leur demande de suspension de décisions d'irrecevabilité de leur demande de reconnaissance de la qualité de réfugié</u>	158

4.	<u>Les principales causes d'irrecevabilité des requêtes</u>	161
	a) Demandes de suspension	161
	b) Recours en annulation	164
5.	<u>Aperçu de quelques réponses apportées à des moyens de droit</u>	165

	<u>STATISTIQUES ETRANGERS</u>	185
	Septembre 1995-juillet 1996 (ces mois compris)	

I.	<u>ARRETS EN ANNULATION</u>	185
	A. NOMBRE TOTAL	
	B. ARRETS D'ANNULATION	
	C. ARRETS DE REJET POUR ABSENCE D'INTERET (ARTICLE 14BIS) (AVANT RAPPORT AUDITEUR)	
	D. ARRETS DE REJET POUR ABSENCE D'INTERET (ARTICLE 14QUATER) (APRES RAPPORT AUDITEUR)	
	E. ARRETS DE REJET SUR LA BASE DES MOYENS	
	F. RETRAIT DE L'ACTE ATTAQUE OU REGULARISATION	
	G. ARRETS DE REJET POUR D'AUTRES MOTIFS	

II.	<u>ARRETS EN SUSPENSION</u>	186
	A. NOMBRE TOTAL	
	B. ARRETS ORDONNANT LA SUSPENSION	
	C. ARRETS DE REJET POUR DEFAUT A L'AUDIENCE	
	D. ARRETS DE REJET POUR RETRAIT OU REGULARISATION	
	E. ARRETS DE REJET SUR LA BASE DES MOYENS	
	F. ARRETS DE REJET SUR LA BSE DE L'ABSENCE DU RISQUE DE PREJUDICE ALLEGUE	
	G. ARRETS DE REJET POUR CAUSE D'IRRECEVABILITE	

	<u>ELEMENTS DE COMPARAISON STATISTIQUES "HORS ETRANGERS"</u> (septembre 1995-juillet 1996).....	189
--	---	-----

- I. SUSPENSION - DEFAUT / DESISTEMENT
- II. ANNULATION

QUATRIEME PARTIE :

JURISPRUDENCE	190
I. <u>JURISPRUDENCE DE LA COUR D'ARBITRAGE AU SUJET DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT</u>	191
A. EXPROPRIATION	191
B. CONSULTATION DE LA SECTION DE LEGISLATION	191
C. PROCEDURE	192
II. <u>JURISPRUDENCE DE LA COUR DE CASSATION (Conflits d'attribution)</u>	194
III. <u>JURISPRUDENCE DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT</u>	196
1. Accord de coopération (entre l'Etat, les Communautés et les Région) - Mesures d'exécution	196
2. Age de la retraite - Egalité entre hommes et femmes - Loi interprétative	197
3. Aménagement du territoire et Urbanisme - Plans et schémas - Rapports mutuels et force obligatoire	200
4. Arrêté de pouvoirs spéciaux - Confirmation par le législateur - Pouvoir du Roi en vue de la modification de pareils arrêtés	202
5. Bicaméralisme - Pouvoir judiciaire - Pensions de magistrats	203
6. Compétences de l'Etat, des Communautés et des Régions - Commerce extérieur	205
7. Compétences de l'Etat, des Communautés et des Régions. Application des pouvoirs implicites	206
8. Compétences de l'Etat, des Communautés et des Régions. Enseignement - Recherche scientifique	208
9. Compétences de l'Etat, des Communautés et des Régions. Procédure d'association des Régions	209
10. Compétences implicites - Coordination de dispositions décrétales et légales	210
11. Droits et libertés constitutionnels. Environnement - Evaluation des incidences	211
12. Egalité entre les Belges et les étrangers. Rappel inopportun des dispositions constitutionnelles	212
13. Enseignement - compétence du législateur décretaal - Délégations limitées aux aspects non essentiels	213

14. Enseignement - Principe de légalité - Principe d'égalité - Epreuve d'admission inter-universitaire	214
15. Financement des Communautés et des Régions et détermination des recettes fiscales par la loi ordinaire ou le Roi sur délégation - limites	218
16. Lois et décrets "programme" ou autres	218
17. Pouvoir exécutif - Délégation au Roi - Pouvoirs spéciaux	219
18. Protection de la vie privée. L'interprétation de l'habilitation légale doit être restrictive	224
19. Protection de la vie privée - Traitement de données judiciaires par une personne de droit privé. Avis préalable écrit donné à l'intéressé ...	225
20. Recevabilité de la demande d'avis - Accord préalable du Ministre du Budget - Délibération en Conseil des Ministres	226
21. Recevabilité de la demande d'avis - Gouvernement flamand - Condition de la délibération collégiale - Délégation à un ministre individuel en ce qui concerne la procédure administrative à respecter	227
22. Sécurité juridique - Principe de confiance - Attentes légitimes	229
23. Traités internationaux	230
24. Transposition du droit communautaire par le biais d'une large délégation au Roi	231
25. Tutelle administrative - Approbation tacite - Admissibilité	231

AVANT-PROPOS

Ainsi que le comité de rédaction l'écrit dans l'introduction à ce second rapport annuel sur les activités du Conseil d'Etat, ma prédiction ne s'est pas réalisée. Je pensais en effet que ce second rapport serait plus simple quant à sa teneur et à sa présentation, dès lors que le premier rapport annuel exposait de manière approfondie et complète l'institution et son fonctionnement.

Poursuivant, d'une part, l'amélioration du fonctionnement de la section de législation et, d'autre part, la résorption de l'arriéré de la section d'administration, la loi du 4 août 1996 a modifié un certain nombre de dispositions des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Les dispositions concernant la section de législation ont été pleinement appliquées sans délai. A cet égard, la modification essentielle concerne la répartition des demandes d'avis en trois catégories : celles sans délai, celles sollicitant un avis dans le délai d'un mois et celles prévoyant un avis dans un délai n'excédant pas trois jours pour lesquelles l'urgence doit être motivée et dans le cadre desquelles l'avis peut être limité à trois aspects, savoir le fondement juridique, la compétence de l'auteur du projet et l'accomplissement des formalités. L'expérience acquise entre-temps révèle qu'à défaut d'une coordination générale concernant l'introduction des demandes d'avis par les ministres concernés des différents gouvernements - laquelle n'est du reste guère aisée à mener à bien - il n'a pas été remédié à la surcharge de travail de la section. D'autres pistes de réflexion devront être suivies, plus particulièrement en ce qui concerne la collaboration à mettre en oeuvre lors de la préparation de l'examen des projets soumis.

La loi du 4 août 1996 a accru le nombre de magistrats du Conseil d'Etat, de l'auditorat et du bureau de coordination ainsi que celui des greffiers. Des règles de procédure complémentaires ont également été introduites en vue de permettre un règlement accéléré et simplifié de certaines demandes de suspension et de certains recours en annulation. Enfin, le système du juge unique qui permet au président de chambre ou au conseiller d'Etat de siéger seul s'est généralisé. L'élaboration du plan quadriennal en vue de résorber l'arriéré, la désignation d'un administrateur et la mise à disposition de matériel informatique ainsi que de bâtiments adaptés, tendent à réaliser l'ensemble des réformes d'une manière optimale.

Quelques réflexions en marge.

Si les auditeurs, les référendaires et les greffiers ont été nommés dans des délais raisonnables, il n'en a pas été de même en ce qui concerne les nouveaux conseillers d'Etat : en effet, ceux-ci se sont fait attendre, d'une part, en raison de circonstances externes, et d'autre part, en raison de la lourdeur de la procédure de nomination. La réorganisation des chambres d'administration n'a dès lors pu être menée à son terme qu'au 1er septembre 1997. Les nouvelles règles de procédure ont pour but d'établir l'intérêt permanent des parties concernées envers leur cause. La simplicité de la procédure générale prévalant dans le passé a fait place à un arsenal de procédures abrégées et de déchéance dans lesquelles l'auditorat joue un rôle important. Il paraît indiqué de ne pas instaurer d'autres innovations en la matière et d'attendre un bilan des résultats des nouvelles règles de procédure.

Le juge unique est admissible en tant que tel dans les affaires de suspension et les procédures simplifiées. L'avenir montrera si le système est viable et compatible avec la solution des litiges au fond, et certainement avec celle des litiges où la suspension n'a pas été demandée, compte tenu en outre de ce que la demande de suspension constitue en quelque sorte un avantage et, dans nombre de cas, une préfiguration de la solution du litige au fond corrélatif.

Le plan quadriennal a entre-temps été élaboré. A cet égard, une certaine prudence s'impose cependant quant aux attentes : les prévisions se fondent en effet sur des éléments chiffrés qui dépendent de multiples facteurs aléatoires, à savoir le nombre d'affaires, la permanence des effectifs, la cohérence de la jurisprudence, etc. Le plan quadriennal a assurément suscité une prise de conscience de l'ampleur du problème de l'arriéré et de la nécessité de trouver une solution.

Le développement de l'informatique et l'occupation de locaux adaptés contribuent à n'en point douter au bon fonctionnement du Conseil dans toutes ses composantes. La nomination de l'administrateur, qui doit résoudre les problèmes de fonctionnement logistique et qui permet au greffier en chef de mieux suivre l'organisation interne des greffes, constitue sans conteste un point positif.

L'année 1996 a été une année charnière importante dans l'évolution du Conseil d'Etat en raison des nombreuses modifications et des nombreux changements intervenus. Les rapports annuels suivants apporteront une réponse définitive quant à leurs résultats.

Le Conseil d'Etat remercie le parlement et le gouvernement pour leur importante contribution en vue d'assurer et d'améliorer son bon fonctionnement.

Ma gratitude va à mes collègues, aux membres de l'auditorat et du bureau de coordination, au service de la concordance des textes, aux greffiers et au personnel du Conseil, pour les nombreux efforts fournis au cours de cette période difficile.

J'aimerais plus particulièrement exprimer ma reconnaissance aux membres du comité de rédaction du présent rapport annuel : sous une forme quelque peu différente de celle de l'année dernière, ils ont apporté une contribution importante à cette vue d'ensemble des activités du Conseil d'Etat au cours de l'année 1995-1996.

G. BAETEMAN,
Premier Président du Conseil d'Etat.

INTRODUCTION.

Dans son avant-propos au premier rapport annuel du Conseil d'Etat - année 1994-95 - M. le premier président G. Baeteman écrivait que le prochain rapport annuel se présenterait sans doute sous une forme moins complexe, dès lors que ce premier document avait analysé de manière approfondie l'institution dans son ensemble. Cette prévision ne s'est pas tout à fait réalisée.

En ce qui concerne les compétences, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat, le présent rapport se limite à faire état des modifications intervenues depuis la fin de la période sur laquelle portait le premier rapport annuel. Il s'agit principalement des adaptations à la loi organique, opérées par la loi du 4 août 1996, qui prévoyait une extension sensible du cadre organique des magistrats et qui introduisait un certain nombre de règles nouvelles quant à la consultation de la section de législation ainsi qu'à la procédure devant la section d'administration. Nombre de ces adaptations avaient déjà été annoncées dans le rapport annuel 1994-95. Toutefois, aucune d'entre elles n'étant devenue effective au cours de la période analysée (1) par ce rapport annuel, il peut suffire d'en esquisser brièvement la portée ci-après.

Le "rapport général" qui figurait dans le premier rapport annuel, s'intitule ici "rapport de synthèse". Selon les auteurs du rapport annuel, ce titre exprime en effet mieux qu'il s'agit de conclusions - et de considérations connexes - qui peuvent être formulées à la lumière des statistiques et rapports concernant les différentes sections et les divers services du Conseil d'Etat. Ces rapports reproduisent, en partie du moins, la vision de ces sections et services mêmes. Le rapport de synthèse a été complété par des rubriques traitant des effets, pour le Conseil d'Etat, des arrêts Procola et Vermeulen de la Cour européenne des droits de l'homme, de certaines procédures simplifiées récemment introduites à l'usage de la section d'administration, ainsi que de la jurisprudence en matière d'étrangers. Pour ne pas alourdir inutilement le rapport de synthèse, ces rubriques ont été incorporées sous forme d'annexes.

(1) Les dispositions pertinentes ne sont entrées en vigueur que le 1er octobre 1996 et celles qui requerraient d'être mises en oeuvre par arrêté royal, plus tard encore. Aucune des places supplémentaires prévues au cadre des magistrats et des greffiers n'avait encore été conférée au terme de la période couverte par le présent rapport annuel.

Afin de pouvoir comparer facilement les informations du premier rapport annuel et celles du second, ce dernier présente la même structure. Comme il a été dit ci-dessus, seul le "rapport général" a été rebaptisé sous le nom de "rapport de synthèse", lequel figure après les rapports particuliers.

Un effort a également été entrepris en vue de faire concorder les périodes sur lesquelles portent les données statistiques consignées.

Contrairement à ce qui était le cas dans le rapport annuel 1994-95, l'aperçu de la jurisprudence porte uniquement sur les avis de la section de législation. En effet, il n'est ni réalisable, ni même souhaitable (1) de brosser un tableau complet de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Une part importante des arrêts sera d'ailleurs publiée tôt ou tard et il ne s'agit pas d'assurer leur publication (notamment) via le rapport annuel. Limiter le choix à un nombre restreint d'arrêts vraiment importants n'a guère davantage de sens, puisque ces arrêts sont de toute façon publiés et commentés dans des revues juridiques et dans la littérature spécialisée. Il a été jugé opportun, par contre, de maintenir l'aperçu des avis de la section de législation, même si, à l'instar du rapport annuel précédent (2), cet aperçu devait rester limité aux avis qui ont été publiés ailleurs, par exemple dans les documents parlementaires. En effet, la presse juridique consacre généralement bien moins d'attention à cette activité du Conseil d'Etat, du moins d'une manière systématique. En outre, il convient de ne pas oublier que le rapport annuel est tout d'abord destiné à informer les autorités politiques sur le fonctionnement du Conseil d'Etat et pour ces autorités, les avis de la section de législation sont proportionnellement plus importants.

(1) La distinction entre ce qui est essentiel et ce qui ne l'est pas implique un jugement de valeur toujours plus ou moins subjectif. En outre, le risque existe qu'une sélection effectuée par le Conseil d'Etat lui-même se voie attribuer une espèce de valeur "officielle", ce qui n'est évidemment pas le but.

(2) Il est fait référence à cet égard au commentaire relatif à cette limitation, dans le précédent rapport annuel.

Dans la perspective de la rédaction du deuxième rapport annuel, l'Assemblée générale a décidé le 1er octobre 1996 de constituer une commission, dont la composition est la suivante :

- M. J. DE BRABANDERE, président de chambre, président de la commission,
- Mme M.-R. BRACKE, président de chambre,
- M. P. LIENARDY, conseiller d'Etat,
- M. P. DE WOLF, premier auditeur, chef de section,
- Mme B. HAUBERT, premier auditeur, chef de section,
- Mme D. LANGBEEN, greffier en chef,
- M. R. QUINTIN, référendaire,
- M. M. FAUCONIER, secrétaire de la commission.

Cette commission a élaboré un projet de rapport (1) qui a été transmis le 13 février 1998 au premier président pour être soumis à l'assemblée générale du Conseil d'Etat, discuté par cette assemblée le 31 mars 1998, le 30 avril 1998 et le 23 mai 1998, et approuvé le 30 juin 1998.

*

* *

(1) 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), MM. Y. KREINS, M. VAN DAMME et P. LEMMENS, conseillers d'Etat (examen de certains avis), M. P. GILLIAUX, auditeur (effets de l'arrêt Procola sur l'organisation du Conseil d'Etat) et M. J. JAUMOTTE, auditeur (examen de la jurisprudence relative au contentieux en matière d'étrangers), ainsi que de Mme A.-M. ROOSELEER, premier conseiller linguistique, (service de la concordance des textes).

Première partie.

**APERCU DES NOUVELLES REGLES CONCERNANT LES
COMPETENCES DE LA SECTION DE LEGISLATION
ET DE LA SECTION D'ADMINISTRATION.**

A. LA SECTION DE LEGISLATION.

La loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 (M.B. du 20 août 1996) a apporté un certain nombre de modifications tant à l'organisation et aux compétences qu'à la procédure de la Section de législation. Ces dispositions étant entrées en vigueur le 1er octobre 1996, on se limitera dans le présent rapport à en donner un bref aperçu. La manière dont elles ont été exécutées et leur influence sur les activités de la Section de législation ne pourront être examinées que dans le rapport annuel 1996-97.

- Les articles 2, 3, 4 et 6 des lois coordonnées ont été modifiés afin d'inclure la Commission communautaire française de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale parmi les autorités habilitées à saisir la Section de législation et de donner compétence à cette dernière pour émettre un avis sur des avant-projets de décret ou des projets d'arrêtés réglementaires émanant de cette autorité. En ce qui concerne le Collège de la Cocof, l'avis de la Section de législation ne peut être sollicité que sur des projets d'arrêtés réglementaires concernant des matières transférées, en application de l'article 138 de la Constitution, de la Communauté française.

- Un article 3bis nouveau a été inséré dans les lois coordonnées afin de rendre obligatoire la consultation de la Section de législation en ce qui concerne les arrêtés pris en application d'une loi d'habilitation portée en vertu de l'article 105 de la Constitution, c'est-à-dire les arrêtés d'exécution des lois accordant des pouvoirs spéciaux au Roi ainsi que des lois-cadre. De tels arrêtés doivent toujours être accompagnés d'un rapport au Roi et l'avis du Conseil d'Etat doit être joint audit rapport lors de leur publication au Moniteur belge.

- Un article 6bis nouveau est inséré dans les lois coordonnées dans le but de confirmer et renforcer le rôle du Conseil d'Etat et plus particulièrement du Bureau de coordination en matière de coordination et de codification de la législation. Cette disposition remplace les articles 2 et 3 de la loi du 13 juin 1961 relative à la coordination et à la codification des lois. Une notion nouvelle est ajoutée dans ledit article : celle de simplification des lois. Selon l'exposé des motifs de la loi du 4 août 1996 :

"L'objectif ici poursuivi est ... de permettre aux différents législateurs d'obtenir du Conseil d'Etat des suggestions en vue d'adapter de manière ordonnée des normes juridiques dépassées ou dont

l'exécution, l'interprétation ou l'application soulève de sérieuses difficultés",

et doit être mis en rapport avec les recommandations que le Conseil d'Etat peut formuler dans le rapport annuel.

Ces demandes pourront désormais émaner tant des autorités fédérales que régionales et communautaires. Néanmoins, seuls le Premier Ministre ou les Présidents des gouvernements communautaires ou régionaux sont habilités à adresser de telles demandes au Conseil d'Etat.

- Les articles 79, alinéas 2 et 82 à 84 des lois coordonnées ont été modifiés tant en ce qui concerne l'organisation que la procédure de demande d'avis.

Le remplacement des membres de la Section de législation par tiers tous les ans (article 79, alinéa 2) est abrogé, cette disposition n'ayant jamais été appliquée sur le vu des difficultés qu'elle aurait engendrées au niveau de l'organisation de la Section de législation.

La Section de législation pourra désormais entendre en séance le fonctionnaire délégué ou le représentant du ministre désigné dans la demande d'avis (article 82) (1), sans que cela puisse en rien modifier les prérogatives de l'auditeur rapporteur.

Les membres de l'Auditorat sont déchargés de leur rôle dans la vérification de la concordance des textes des avis bilingues, celle-ci faisant double emploi avec le contrôle exercé par un membre du Conseil (article 83, alinéa 1er).

L'article 84 nouveau réorganise la procédure de demande d'avis. Le but en est de lutter contre les effets négatifs des usages instaurés depuis longtemps, à savoir l'abus du recours à l'article 84 ancien, qui permet de solliciter l'avis de la Section de législation dans les trois jours, l'usage s'étant installé pour le demandeur de fixer lui-même un bref délai (dix jours, un mois, deux mois ...) dans lequel il souhaite recevoir l'avis.

Ces pratiques ont en effet pour conséquences de retarder ou interrompre les travaux sur des demandes plus anciennes mais aussi d'obliger le Conseil d'Etat à se limiter à des observations parcellaires ou superficielles, ce qu'il fait par ailleurs observer couramment au préambule de ses avis.

(1) C'est pourquoi l'obligation de mentionner le nom dudit délégué ou fonctionnaire dans la demande d'avis a été ajoutée à l'article 3, § 1er, alinéa 1er.

L'article 84 n'envisage plus que trois types de demandes d'avis :

- 1) la règle générale, par laquelle les demandes, formulées sans délai, sont examinées dans l'ordre de leur inscription au rôle; ceci n'empêche évidemment pas que les avis soient donnés dans un ordre différent compte tenu de l'importance ou de la complexité des projets (1).
- 2) les deux exceptions, à savoir :
 - les demandes d'avis dans un délai ne dépassant pas un mois (article 84, alinéa 1er, 1°); pour prévenir les abus, ces demandes doivent être introduites à la requête du Conseil des ministres ou des gouvernements communautaires ou régionaux, la notification de cette décision étant jointe à la demande d'avis.
 - les demandes d'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours (article 84, alinéa 1er, 2°) pour lesquelles deux mesures ont été prises :
 - a) la motivation de l'urgence doit figurer non seulement, comme c'était le cas depuis 1991, dans la demande d'avis, mais également dans le préambule des actes réglementaires, ce qui permettra à la Section d'administration du Conseil d'Etat de vérifier, en cas de recours en annulation, la réalité de l'urgence invoquée au préambule de l'acte soumis à sa censure et de sanctionner ces actes (2);
 - b) lorsque l'urgence est invoquée, l'avis de la Section de législation peut se limiter à trois aspects, à savoir le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites (par ex., concernant ce dernier aspect : avis de l'Inspecteur des finances, accord du Ministre qui a le budget dans ses attributions, du Ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions, protocole de négociation syndical, avis de la Commission européenne ou de tout organe consultatif dont l'intervention est légalement requise). Si l'avis porte sur un projet ou une proposition de loi ou des amendements, le Conseil d'Etat doit examiner si le texte a pour objet des matières visées aux

(1)(2) Doc. Parl. Sénat, 1995-96, n° 1-321/1, pp. 14-15.

articles 74, 77 et 78 de la Constitution (mono ou bicaméralisme).

Les auteurs des projets devront donc être conscients du caractère succinct de la consultation du Conseil d'Etat dans un délai de trois jours.

B. LA SECTION D'ADMINISTRATION.

En ce qui concerne la section d'administration, la loi du 4 août 1996 a pour objectif premier de procurer à bref délai des moyens destinés à résorber l'arriéré judiciaire. En outre, cette loi doit permettre de réduire la durée moyenne de la procédure de 3 ans à 18 mois au maximum et autoriser le Conseil d'Etat à accorder une attention plus soutenue aux contestations dans lesquelles se posent des problèmes fondamentaux.

Ces objectifs sont poursuivis de différentes manières : le renforcement du Conseil d'Etat s'opère notamment par la création de nouvelles chambres et une extension des effectifs du personnel, conjuguées avec d'autres mesures touchant à l'organisation interne et à la procédure.

La mise en oeuvre concrète des mesures de renforcement et des mesures organisationnelles n'est pas évoquée ici. La loi du 4 août 1996 n'est analysée que dans la mesure où elle concerne des mesures relatives à la procédure.

Les diverses mesures sont passées en revue ci-après suivant l'ordre dans lequel elles se présentent dans les lois coordonnées :

1. Effets d'un arrêt d'annulation.

La rétroactivité des arrêts d'annulation du Conseil d'Etat est admise d'une manière assez générale par la jurisprudence et la doctrine. Toutefois, cette rétroactivité ne constitue pas un principe général du droit et doit être appliquée en tenant compte des exigences de la sécurité juridique et de l'équité ainsi que des nécessités du service. C'est pour parer à l'insécurité juridique éventuelle que le législateur a inséré un nouvel article 14ter dans les lois coordonnées.

Ce nouvel article prévoit que, s'il y a lieu, la section d'administration indique, 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'elle détermine.

En l'espèce, il s'agit donc uniquement des effets d'une disposition d'acte réglementaire annulée; autrement dit, ce nouvel article ne concerne pas les effets d'un acte administratif de portée individuelle qui a été annulé. Le législateur considère, en effet, que le problème de la rétroactivité d'un arrêt d'annulation dans des cas individuels se pose avec moins d'acuité.

2. Chambre à conseiller unique siégeant en référé.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 1996, toutes les affaires en référé (suspension et mesures provisoires) ont été examinées, en principe, par une chambre composée de trois conseillers, à l'exception des affaires d'étrangers. Dans les cas d'extrême urgence uniquement, la suspension ou les mesures provisoires pouvaient être ordonnées provisoirement par le président de la chambre ou par le conseiller d'Etat qu'il désigne, sous réserve, il est vrai, de confirmation de la décision provisoire par la chambre plénière (anciens articles 17, § 1er, et 18 des lois coordonnées).

Les nouveaux articles 17, § 1er, alinéa 2, et 90, § 2, des lois coordonnées disposent que toutes les affaires en référé sont traitées désormais par une chambre à un conseiller. La confirmation de la suspension ou des mesures provisoires par la chambre plénière n'est donc plus requise. La loi du 4 août 1996 a dès lors remplacé les anciens articles 17, § 1er, alinéa 2, et 18, alinéa 2, des lois coordonnées.

Dans un seul cas, la confirmation de la décision du conseiller unique demeure requise, à savoir lorsque, en raison du caractère urgent, la suspension ou les mesures urgentes sont ordonnées alors qu'une partie n'a pas été entendue. En cas de suspension, la chambre à trois conseillers doit confirmer la décision provisoire, et le magistrat qui a ordonné la suspension provisoire ne peut plus siéger dans la chambre qui statue sur la confirmation. Si le conseiller unique a ordonné des mesures provisoires à titre provisoire, une chambre à trois conseillers statue sur le maintien des mesures qui n'ont pas été exécutées. Cette fois encore, le magistrat qui avait ordonné les mesures provisoires ne peut plus siéger dans cette chambre. L'arrêt qui a ordonné la suspension ou les mesures provisoires convoque alors les parties dans les trois jours.

Par ailleurs, le président de chambre peut toujours décréter, si la partie requérante en fait la demande dans la requête ou d'office, de l'avis de l'auditeur général ou du membre de l'Auditorat qu'il désigne, qu'une affaire est renvoyée à une chambre de trois membres, par exemple pour d'importantes questions de principe.

3. Déroutement de la procédure au fond après décision dans la procédure de suspension.

Dès avant l'adoption de la loi du 4 août 1996, les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat comportaient un nombre de dispositions visant à accélérer la procédure au fond.

C'est ainsi que l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées prévoit depuis 1990 déjà que la partie requérante perd son intérêt lorsqu'elle ne respecte pas les délais prévus pour l'introduction d'un mémoire en réplique ou d'un mémoire ampliatif. Dans le même sens encore, l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées dispose qu'il existe, dans le chef de la partie requérante, une présomption de désistement d'instance lorsqu'elle n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la signification du rapport de l'auditeur dans lequel est proposé le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité du recours.

Le nouvel article 17, § 4bis et 4ter, étend les possibilités d'accélérer la procédure au fond dans le cas où une procédure de suspension l'a précédée.

Lorsque la suspension est ordonnée, l'article 17, § 4bis, fait l'obligation, à la partie adverse ou à toute personne intéressée, d'introduire une demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification de l'arrêt qui statue sur la demande de suspension. Si la partie adverse ou la personne intéressée ne se manifestent pas, le Conseil d'Etat peut annuler l'acte attaqué suivant une procédure accélérée. L'emploi du mot "peut" fait référence aux cas de force majeure ou d'erreur invincible qui peuvent conduire le Conseil d'Etat à ne pas procéder, en définitive, à l'annulation.

Si la demande de suspension est rejetée, la demande de poursuite de la procédure doit être introduite par la partie requérante, dans le même délai de trente jours à compter de la notification de l'arrêt qui statue sur la suspension. Si pareille demande n'est pas introduite, une présomption de désistement d'instance dans le chef de la partie requérante est constatée dans le cadre d'une procédure accélérée.

La finalité du nouvel article 17, §§ 4bis et 4ter, des lois coordonnées consiste à imposer aux parties de vérifier, à la fin de la procédure en référé, s'il est encore opportun de poursuivre la procédure au fond. La décision en référé peut, en effet, donner une indication quant au dénouement de la procédure d'annulation.

Ces dispositions ont été mises à exécution par l'arrêté royal du 19 décembre 1996 modifiant l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat (M.B., 1er février 1997).

4. Levée ou rétractation d'un arrêt de suspension.

L'article 17, § 2, alinéa 3, des lois coordonnées prévoyait, dès avant l'adoption de la loi du 4 août 1996, que les arrêts ordonnant la suspension sont susceptibles d'être rapportés ou modifiés à la demande des parties. Aucune prévision explicite n'a réglé les effets résultant, pour l'arrêt de suspension, de l'arrêt au fond qui rejette le recours en annulation.

Par souci de la sécurité juridique et de la clarté des rapports juridiques, la loi du 4 août 1996 a ajouté, à l'article 17, un nouveau paragraphe 7. Désormais, la chambre compétente pour statuer au fond, peut lever ou rapporter la suspension ordonnée, si elle n'annule pas l'acte ou le règlement qui fait l'objet du recours. De cette manière, il est mis fin à l'existence formelle de l'arrêt de suspension, ce qui contribue à la sécurité juridique.

5. Intervention en cas d'irrecevabilité ou de manque de fondement manifestes et en cas de bien-fondé manifeste.

Avant la loi du 4 août 1996, les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne mentionnaient que deux délais possibles pour l'introduction d'une demande d'intervention :

- a) En principe, l'intéressé dispose d'un délai de trente jours après la réception de la notification du recours par le greffier en chef pour introduire une demande d'intervention (article 21bis, § 1er, alinéa 3, des lois coordonnées);
- b) Lorsque le recours vise une nomination, une désignation, un agrément ou une autorisation, celui dont la nomination, la désignation, l'agrément ou l'autorisation est contesté, dispose d'un délai de soixante jours après la réception de la notification émanant de l'auditeur général (article 21bis, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées).

Ces délais s'avérèrent incompatibles avec la procédure accélérée instaurée par les articles 93 et 94 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, lorsque ce

dernier n'est manifestement pas compétent ou que la demande est manifestement irrecevable, non fondée ou fondée.

C'est pourquoi la loi du 4 août 1996 a complété le nouvel article 21bis des lois coordonnées par un nouveau paragraphe 3. L'article 21bis, § 3, dispose désormais que, lorsque l'auditeur fait immédiatement rapport et propose de déclarer le recours manifestement irrecevable, manifestement fondé ou non fondé, l'auditeur général notifie le recours et le rapport à ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire et qui peuvent y intervenir. La demande en intervention exposant les moyens doit alors se faire dans un délai de quinze jours au plus tard après la réception de la notification du recours et du rapport. A son tour, le président de chambre ou le conseiller d'Etat qu'il désigne, convoque le requérant, la partie adverse et la partie intervenante à comparaître devant lui au plus tard le dixième jour après l'expiration de ce délai.

Le nouvel article 21bis, § 3, instaure donc une procédure accélérée, mais permet simultanément que les droits de la défense soient mieux respectés et que les parties qui ont intérêt à la solution de l'affaire soient informées dans des délais déterminés.

Ce nouveau règlement des délais n'entre en vigueur qu'à la date fixée par le Roi par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

6. Délais imposés à l'Auditorat pour l'examen de l'affaire.

Selon l'ancien article 24, alinéa 1er, des lois coordonnées, le Roi fixe les délais dans lesquels les rapports écrits établis sur l'affaire par les membres de l'Auditorat doivent être déposés et les modalités suivant lesquelles ces délais peuvent être abrégés ou prorogés. Cette disposition n'a toutefois jamais été mise en oeuvre.

A présent, la loi du 4 août 1996 a remplacé cette disposition par trois nouveaux alinéas qui fixent les délais imposés à l'Auditorat.

Le nouvel alinéa 1er de l'article 24 des lois coordonnées prévoit qu'après l'accomplissement des mesures préalables, un membre de l'Auditorat rédige un rapport daté et signé et le transmet 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 tout au plus pour une seule période de six mois, et ce par ordonnance motivée de la chambre saisie.

Ce délai de principe de six mois, peut être abrégé sous certaines conditions. C'est ainsi qu'en vertu du nouvel alinéa 2 de l'article 24 des lois coordonnées, le délai (et éventuellement aussi sa prorogation) est réduit à trois mois si la chambre ordonne le dépôt d'un rapport complémentaire. En cas d'urgence, le président de chambre peut, en outre, toujours décréter, par ordonnance motivée et après avoir recueilli l'avis de l'auditeur général, que le délai soit abrégé.

Ces délais sont des délais d'ordre. Il s'ensuit que le non-respect de ces délais par l'Auditorat n'est assorti d'aucune sanction.

Ce nouveau règlement des délais n'entre en vigueur qu'à la date fixée par le Roi par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

7. Procédure en cas de rapport simplifié de l'Auditorat.

Conformément à l'ancien article 24, alinéa 2, des lois coordonnées, dans sa version de 1990, le rapport peut, le cas échéant, se limiter à la fin de non-recevoir ou au moyen de fond qui permet la solution du litige. Dans la pratique, cette disposition donna parfois lieu à une ordonnance par laquelle le conseiller d'Etat rapporteur invitait l'auditeur à examiner également les autres moyens, ce qui ne contribuait pas à la résorption de l'arriéré judiciaire.

Par conséquent, le législateur a complété l'article 24, alinéa 2 (actuellement l'article 24, alinéa 4) des lois coordonnées par l'obligation pour la chambre de statuer par voie d'arrêt sur les conclusions du rapport. Il en résulte que chacune des parties, et tout particulièrement la partie requérante, peut se prononcer sur le choix de l'auditeur.

8. Instauration d'un droit de timbre pour les demandes de suspension (et les interventions) et révision du droit de timbre pour les requêtes introductives d'une demande d'indemnité ou d'un recours en annulation, les requêtes relatives à la résiliation et à la révision de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre, les requêtes en opposition, en tierce opposition ou en révision et les requêtes en intervention introduites dans ces matières.

L'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit que le Roi fixe notamment les droits de timbre et d'enregistrement. Cet article a déjà été mis en

oeuvre par l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948.

Tant l'ancien article 30 des lois coordonnées que l'ancien article 70 de l'arrêté du Régent ne concernaient toutefois que les requêtes introductives d'une demande d'indemnité ou d'un recours en annulation, les requêtes relatives à la résiliation et à la révision de certains contrats, les requêtes en opposition, en tierce opposition ou en révision et les requêtes en intervention introduites à l'occasion de pareils recours. En outre, les montants des droits de timbre n'ont plus été revus depuis 1983.

En ce qui concerne les demandes de suspension et les requêtes en intervention introduites à cet égard, aucune taxe n'avait été fixée à ce jour. En d'autres mots, ces demandes étaient entièrement gratuites jusqu'à l'adoption de la loi du 4 août 1996.

Le nombre croissant de demandes de suspension et la constatation qu'une demande de suspension n'est pas nécessairement suivie dans le délai prescrit par une requête en annulation, ont conduit le législateur à compléter l'article 30 des lois coordonnées par des dispositions relatives à la suspension et aux mesures provisoires. La loi du 4 août 1996 a notamment ajouté les articles 17 et 18 des lois coordonnées à l'énumération figurant à l'article 30 des lois coordonnées. Le nouveau texte de cet article 30 est entré en vigueur le 1er octobre 1996.

Entre-temps, le nouvel article 30 des lois coordonnées a déjà été mis à exécution par l'arrêté royal du 17 février 1997 (M.B., 27 février 1997), qui instaure un droit de timbre spécifique pour les demandes de suspension et opère une révision en ce qui concerne les droits de timbre existants.

9. Chambre à conseiller unique pour les recours en annulation.

Jusqu'à l'adoption de la loi du 4 août 1996, l'article 90 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat portait que les chambres de la section d'administration siègent toujours au nombre de trois conseillers d'Etat, sauf pour les affaires d'étrangers, dans lesquelles les chambres siègent à un seul membre.

La loi du 4 août 1996 a remplacé cet article 90 des lois coordonnées en ce sens que l'alinéa 1er porte toujours que les chambres de la section d'administration siègent à trois membres en matière d'avis, de recours en annulation et de demande d'astreinte.

L'alinéa 2 de l'article 90 a toutefois étendu considérablement les cas de figure dans lesquels les chambres ne siègent qu'à un seul membre : outre les recours en annulation dans les affaires d'étrangers, les chambres siègent désormais également à un membre en matière de recours dans lesquels il est fait application de l'article 17, § 4bis (la partie adverse ou l'intéressé n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure après la décision en référé qui ordonne la suspension), de l'article 17, § 4ter (la partie requérante n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure après la décision en référé qui rejette la suspension), de l'article 21, alinéa 2 (la partie requérante n'a pas respecté les délais prévus pour l'envoi d'un mémoire en réplique ou d'un mémoire ampliatif), de l'article 21, alinéa 6 (la partie requérante n'a introduit aucune demande de poursuite de la procédure après le rapport de l'auditeur dans lequel est proposé le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité du recours), ou lorsque le rapport de l'auditeur propose de déclarer le recours sans objet, manifestement irrecevable, manifestement fondé ou manifestement non fondé, de décréter le désistement de l'instance ou de rayer l'affaire du rôle.

10. Entrée en vigueur.

Les nouvelles dispositions entrent en vigueur le 1er octobre 1996, à l'exception des nouvelles dispositions de l'article 17 (modification de la procédure en référé, "procédure de la hache" après la décision en référé), levée ou rétractation de la suspension ordonnée, et de l'article 24, alinéa 1er (détermination du délai pour le rapport de l'Auditorat). Ces dispositions n'entrent en vigueur qu'à une date fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres (1).

(1) Arrêté royal du 19 décembre 1996, M.B., 1er février 1997; entrée en vigueur : 1er avril 1997.

Deuxième partie.

RAPPORTS PARTICULIERS D'ACTIVITES.

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

Du 1er septembre 1995 au 31 août 1996, le Conseil d'Etat s'est réuni en assemblée générale à huit reprises.

1. Le 3 octobre 1995, il a été procédé, en assemblée générale publique et solennelle, à l'élection, à la prestation de serment et à l'installation de M. J. DE BRABANDERE comme président de chambre et à la prestation de serment et à l'installation de M. R. QUINTIN, nommé référendaire par arrêté royal du 1er septembre 1995.

En assemblée générale ordinaire, le Conseil a ensuite examiné les candidatures à la place vacante de conseiller d'Etat et à celle d'assesseur auprès des chambres néerlandaises de la section de législation. Par ailleurs, les débats ont porté sur la composition de la commission du personnel, la composition de la commission de la bibliothèque, le rapport d'activités du Conseil d'Etat, la modification des conditions de nomination des greffiers et la nomination au grade de secrétaire en chef.

Après un échange de vues concernant la protection des membres du personnel contre le harcèlement sexuel sur les lieux de travail, l'assemblée générale a estimé que deux personnes de confiance, qui feraient partie d'un service de confiance, ne suffisaient pas et que, pour maintenir l'équilibre, il faudrait également désigner une personne de confiance du sexe masculin.

L'assemblée générale a délibéré, en outre, de la composition du jury d'examen chargé de faire passer les examens portant sur les connaissances linguistiques des titulaires de fonctions et des membres du personnel administratif du Conseil d'Etat. Elle considère qu'il ne s'impose pas, pour l'heure, d'adapter le jury d'examen chargé de faire passer l'examen portant sur la connaissance de la langue française.

Le Conseil a décidé, par ailleurs, de procéder à la nomination au grade de secrétaire en chef (N), à l'organisation d'un concours de recrutement pour les grades d'attaché (F+N), de commis-sténodactylographe (F+N), de commis (F), de commis-dactylographe (F+N), de secrétaire d'administration (F), à l'éventuelle organisation d'un examen pour le grade de documentaliste (F+N) et à la prolongation de la durée de validité des réserves de recrutement de commis (F) et d'huissier (F).

Enfin, l'assemblée a présenté, en séance publique, les candidats à une place vacante d'assesseur d'expression néerlandaise, à savoir M. J. GYSSELS, assesseur, M. H. COUSY, professeur ordinaire à la K.U.Leuven et M. A. VAN OEVELEN, professeur à l'Université d'Anvers.

2. Le 14 novembre 1995, en assemblée générale publique et solennelle, a été prononcé l'éloge funèbre de M. J. MASQUELIN, président émérite, décédé le 8 octobre 1995. Il a ensuite été procédé à la prestation de serment et à l'installation de M. G. DEBERSAQUES et de Mme R. THIELEMANS, nommés auditeurs (N) par arrêtés royaux du 28 septembre 1995.

Ensuite, le Conseil, siégeant en assemblée générale ordinaire, s'est penché sur les problèmes que posent la semaine volontaire de quatre jours, la ratification de l'ordonnance du 9 octobre 1996 par laquelle le premier président crée la commission du rapport, en fixe la composition et en détermine l'objet, l'organisation d'un examen pour le grade de documentaliste d'expression française et néerlandaise et la proposition relative à la mise en place d'un système moderne de documentation au Conseil d'Etat.

Par après, les problèmes suivants ont également été discutés : la modification des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la révision des conditions de nomination à la fonction de greffier, à propos de laquelle l'assemblée générale donne son assentiment au projet de modification de l'article 72 des lois coordonnées, et l'organisation d'un examen pour le grade de secrétaire d'administration d'expression néerlandaise.

Le problème de la protection des membres du personnel contre le harcèlement sexuel sur les lieux de travail a été examiné par la commission du personnel à la demande de l'assemblée générale. La commission propose de désigner deux personnes comme membres du service de confiance.

A propos du dernier point de l'ordre du jour, l'assemblée générale a consenti à ce qu'il soit pourvu à l'emploi de secrétaire en chef (N) par promotion d'un membre du personnel administratif.

3. Le 28 novembre 1995, le Conseil s'est réuni en assemblée générale publique et solennelle, en vue de la prestation de serment et de l'installation, en qualité de premiers auditeurs (N), de MM. W. VAN NOTEN et J. BOVIN, nommés à cette fonction par arrêtés royaux du 26 octobre 1995.

4. Le 16 janvier 1996, MM. L. HELLIN et A. VANDENDRIESSCHE - nommés conseillers d'Etat par arrêtés royaux des 12 et 13 décembre 1995 - et de M. J. DRIJKONINGEN - nommé référendaire par arrêté royal du 17 octobre 1995 - ont prêté serment et ont été installés dans leurs fonctions.
5. Le 11 mars 1996, le Conseil s'est réuni en assemblée générale publique et solennelle, en vue de procéder à l'élection du nouveau premier président qui est appelé à succéder à M. P. TAPIE, premier président, décédé le 26 février 1996. M. G. BAETEMAN, président, a été élu comme premier président par 26 voix et un vote blanc.

Les débats de l'assemblée générale ordinaire ont ensuite porté sur les points suivants : la nomination d'un greffier à l'emploi de secrétaire en chef, l'examen des candidatures pour la fonction d'assesseur auprès des chambres néerlandaises de la section de législation, la révision du programme d'examen de secrétaire adjoint et l'organisation d'un examen pour ce grade.

Enfin, il a été procédé, en assemblée générale publique, à la présentation de candidats pour la fonction vacante d'assesseur appartenant au groupe linguistique néerlandais. Ont été présentés MM. H. COUSY, professeur ordinaire à la K.U.Leuven, A. VAN OEVELEN, professeur ordinaire à l'U.I.A. et R. VERSTEGEN, professeur ordinaire à la K.U.Leuven.

6. Le 28 mars 1996, en assemblée générale publique et solennelle, le Conseil a procédé à l'installation de M. Gustaaf BAETEMAN à la fonction de premier président du Conseil d'Etat.

La séance s'est poursuivie par l'élection de M. J.-J. STRYCKMANS comme président du Conseil d'Etat et de M. J.-Cl. GEUS comme président de chambre. Les élus ont ensuite prêté serment et ont été installés dans leurs fonctions.

7. Le 14 mai 1996, en assemblée générale ordinaire, le Conseil d'Etat a consacré un long échange de vues aux problèmes que posent la présentation et l'approbation du rapport d'activités du Conseil d'Etat ainsi que la publication et la diffusion des arrêts du Conseil d'Etat sur Internet.

Le Conseil d'Etat a également pris alors les décisions suivantes :

Composition de la commission du personnel :

M. J. VERMEIRE, président de chambre (président),
M. J. CL. GEUS, président de chambre, et
M. R. ANDERSEN, président de chambre (membres
effectifs), Mme M.-R. BRACKE, conseiller d'Etat, et
M. Y. BOUCQUEY, conseiller d'Etat (membres sup-
pléants de la commission).

Pour le surplus, il est décidé d'organiser un concours de recrutement de magistrats pour l'Auditorat et le Bureau de coordination.

8. Le 18 juin 1996, le Conseil s'est réuni en assemblée générale publique et solennelle en vue de la prestation de serment et de l'installation, en qualité de premier auditeur d'expression néerlandaise, de MM. R. VANDER GUCHT et E. HAESBROUCK (N), nommés à cette fonction par arrêtés royaux du 17 avril 1996, et de la prestation de serment et de l'installation de M. H. COUSY, en qualité d'assesseur auprès de la section de législation (N), nommé par arrêté royal du 10 juin 1996.

Ensuite, en assemblée générale ordinaire, le Conseil a examiné les candidatures pour les places vacantes de conseiller d'Etat (F) et d'assesseur (F).

Enfin, l'assemblée générale a repris ses travaux en séance publique afin de procéder à la proposition des candidats pour la place vacante de conseiller d'Etat. Ont été présentés Mme O. DAURMONT, auditeur ainsi que MM. J. VAN HAEVERBEEK, auditeur et D. BATSELE, auditeur.

II. LA SECTION DE LEGISLATION.

On traitera successivement de la composition des chambres, de la répartition des affaires entre elles et du volume des activités de la section.

*
* *
*

Concernant la procédure d'introduction des demandes d'avis, il est à remarquer que, depuis l'installation de Monsieur G. BAETEMAN comme premier président, c'est Monsieur J.-J STRYCKMANS, président du Conseil d'Etat qui est président de la Section de législation.

A. LA COMPOSITION DES CHAMBRES.

Pendant l'année 1995-96, la composition des quatre chambres de législation fut la suivante :

1. Chambres françaises.

- La 2e chambre :

Président: M. J.-J. STRYCKMANS, président de chambre (1)
Membres : MM. Y. BOUCQUEY et Y. KREINS, conseillers d'Etat
Greffier : Mme J. GIELISSEN

Cette chambre a siégé chaque lundi et mercredi matin, ainsi que d'autres jours de la semaine pour l'examen de demandes urgentes.

(1) Président du Conseil d'Etat depuis le 28 mars 1996.

- **La 9e chambre :**

Président : M. R. ANDERSEN, président de chambre
(jusqu'au 31 janvier 96)
M. Ch.-L. CLOSSET, président de chambre
(à partir du 1er février 96)
Membres : MM. Ch. WETTINCK et P. LIENARDY, conseil-
lers d'Etat
Greffier : Mme M. PROOST

Cette chambre a siégé chaque lundi et mercredi
après-midi, ainsi que d'autres jours pour l'examen des
demandes urgentes.

Ont, par ailleurs, siégé comme assesseurs dans les
deux chambres : MM. les professeurs J. DE GAVRE,
Fr. DELPEREE, P. GOTHOT, J. van COMPERNOLLE et
J.-M. FAVRESSE.

2. Chambres néerlandaises.

- **La 1ère chambre :**

Président : M. J. DE BRABANDERE, président de chambre
Membres : MM. M. VAN DAMME et D. ALBRECHT, conseil-
lers d'Etat
Greffier : Mme A. BECKERS-WECKX

Cette chambre a siégé le jeudi matin et après-
midi, ainsi que d'autres jours pour l'examen des
affaires urgentes.

- **La 8e chambre :**

Président : M. W. DEROOVER, président de chambre
Membres : MM. D. VERBIEST, (jusqu'au 16 janvier
1996),
P. LEMMENS et L. HELLIN (à partir du
17 janvier 1996), conseillers d'Etat
Greffier : Mme F. LIEVENS

Cette chambre a siégé le mardi matin et après-midi
ainsi que d'autres jours pour l'examen des affaires
urgentes.

Ont, par ailleurs siégé comme assesseurs dans les
deux chambres : MM. les professeurs G. SCHRANS,
GIJSSELS (jusqu'au 31 décembre 1995), E. WIJMEERSCH,
A. ALEN, H. COUSY (depuis le 18 juin 1996) et
Mme le professeur Y. MERCHERS.

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

La répartition des affaires, telle qu'elle avait été fixée le 16 mai 1995, a été maintenue au cours de l'année judiciaire 1995-96. Il y a lieu de se reporter au Rapport annuel 1994-95, pages 51 à 54.

1. Assemblée générale de la section.

Huit avis ont été donnés en assemblée générale. Tous ces avis concernaient la procédure législative d'adoption des projets de loi (application des articles 77, 78 et 83 de la Constitution).

2. Chambres réunies ou multiples. (1)

- Des chambres réunies (VR) ont donné sept avis, dont plusieurs concernaient des avant-projets de loi, décret ou ordonnance portant approbation d'accords de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions; une autre affaire avait trait à une demande d'avis en application de l'article 32, § 6 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles sur la question de savoir si le problème soumis au comité de concertation Gouvernement fédéral-Gouvernement communautaires et régionaux, concernant les charges du passé de la Liaison Escaut-Rhin, était ou non exempt d'un conflit de compétence.
- Des chambres multiples ont donné neuf avis respectivement sur des avant-projets de loi-programme portant des dispositions sociales ainsi que des dispositions fiscales, financières et diverses sur des avant-projets de décret programme de la Communauté flamande, de la Communauté française et de la Communauté germanophone ainsi que sur l'avant-projet de loi-cadre portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et des amendements.

(1) Pour les projets ayant des objets multiples et comportant de nombreuses dispositions, l'examen de celles-ci est réparti 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 séparément.

C. VOLUME D'ACTIVITES.

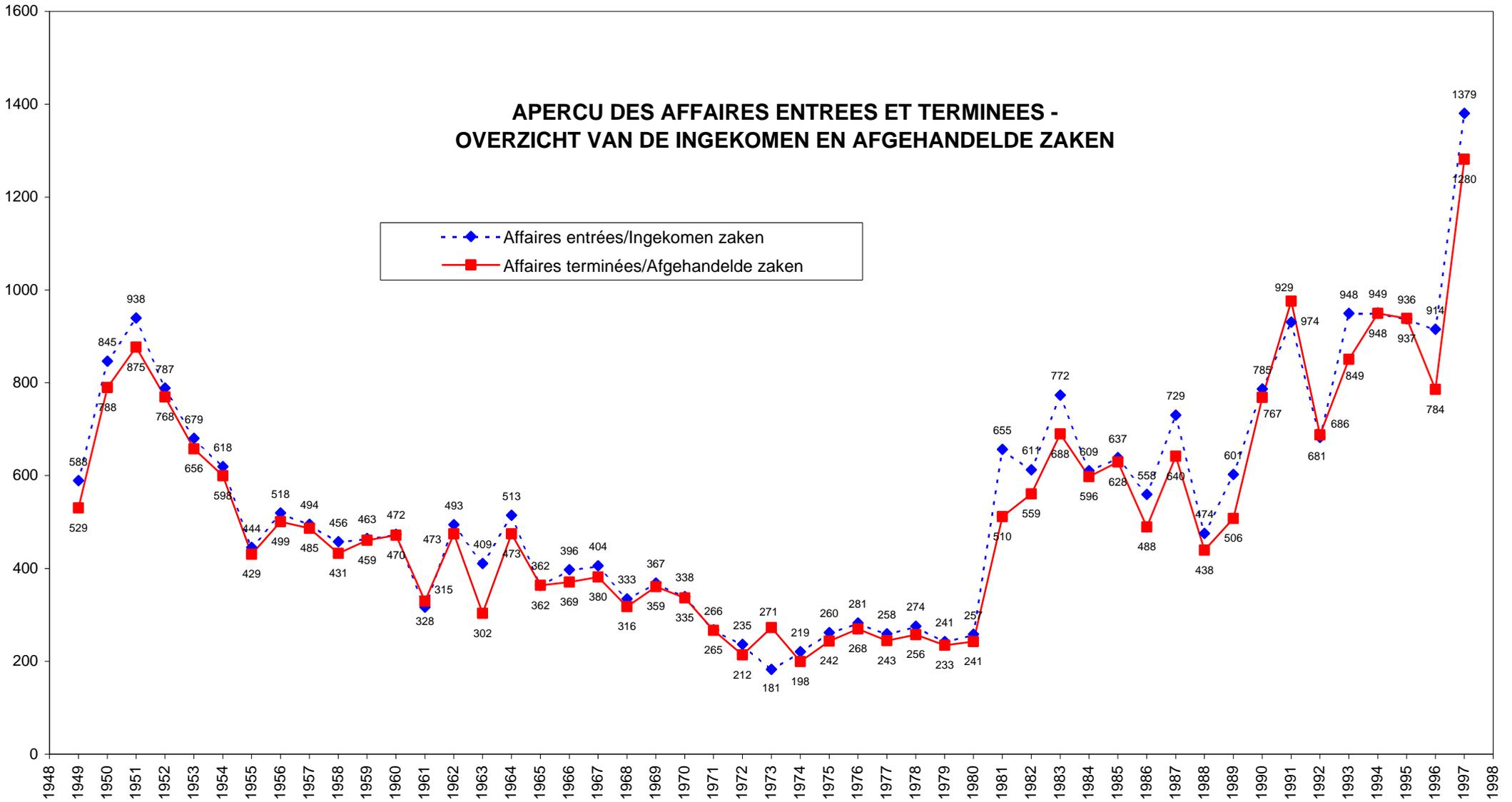
1. Aperçu statistique de l'activité de la section de législation depuis 1948.

Le tableau ci-après des statistiques générales relatives aux demandes d'avis introduites pour chacune des années judiciaires depuis 1948, permet d'apercevoir l'évolution du volume de l'activité demandée à la section depuis que le Conseil d'Etat a été constitué.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE

Afdeling Wetgeving - Section Législation

APERCU DES AFFAIRES ENTREES ET TERMINEES - OVERZICHT VAN DE INGEKOMEN EN AFGEHANDELDE ZAKEN



2. Affaires introduites durant l'année judiciaire 1995-96.

On trouvera ci-après des tableaux statistiques relatifs, d'une part, à l'identité des demandeurs d'avis avec indication des délais demandés et de la distribution des affaires à l'assemblée générale et aux chambres réunies et, d'autre part, à l'objet des demandes, à savoir lois, arrêtés royaux, arrêtés ministériels, décrets, ordonnances, arrêtés des gouvernements communautaires et régionaux, propositions de lois, décrets ou ordonnances, amendements, coordinations.

a) Répartition par demandeur d'avis.

	sans délai	urgen- tes	3 jours	VR (1)	VR (2) Art. 85bis	AG (3)	AG (4) Art. 85bis	TOTAL
Président Chambre des Représentants	2	7	5	4				14
Président Sénat	2	5	2					9
Président Cons. Com. française		4	4					8
Président Parle- ment wallon		3						3
Voorz. Vlaams Par- lement	2	2	5					9
Président Cons. Région BXL-Cap.	1							1
Président Cons. Com. germ.		1						1
Premier Ministre	2	4	11					17
Min. Economie et Télécommunications	11	16	8					35
Min. Affaires Etrangères	2	53	4					59
Min. Justice	10	29	5					44
Min. Finances	6	10	12					28
Min. Affaires So- ciales	34	39	21					94
Min. Politique scientifique	2		2					4
Min. Com. ext. et Aff. europ.		2						2
Ministre Intérieur	17	20	7					44
Min. Fonction pu- blique	3	8	9					20
Min. Transports	6	11	1					18
Min. Emploi et Travail	12	8	3					23

(1)(2) Chambres réunies.

(3)(4) Assemblée générale.

	sans délai	urgen- tes	3 jours	VR	VR Art. 85bis	AG	AG Art. 85bis	TOTAL
Min. P.M.E. et Agriculture	6	25	1					32
Min. Défense nationale	5	9	8					22
Min. Santé publique et Pensions	11	38	14					63
Secr. d'Etat à la Séc., Int. soc. et Env.	9	10	3					22
Secr. d'Etat à la Coop. au développement		1						1
Min.-Pres. v/d Vlaamse regering	6	3	1					10
Vlaamse minis- ters	6	23	58	1				87
Min. Prés. du Gouv. Com. fr.	2	11	9					22
Ministres Com. française	3	18	23					44
Min. Président Gouv. Wallon	1							1
Ministres Rég. Wallonne	8	31	22					61
Min. Prés. Gouv. Région BXL-Capitale	1	6	5					12
Min. Région BXL-Capitale	14	36	19					69
Cocom	1	5	2					8
Cocof	2	1	7					10
Prés. Gouv. Comm. germ.	4	1	1					6
Min. Comm. germanophone	5	2	4					11
TOTAUX	196	442	276	5				914(1)

(1) Certaines demandes d'avis étant introduites par plusieurs demandeurs, 898 affaires ont été inscrites au rôle du greffe législation (n^{os} L. 24.641 à L. 25.538).

	LOIS	A.R.	A.M.	DECRETS ET ORDON- NANCES	ARRETES GOUVER- NE- MENTS	A. MINI- STERIELS GOUVER- NE- MENTS	PROPO- SITION DE LOIS	AMENDE- MENTS LOIS	AMENDE- MENTS PROPOSI- TIONS LOIS	PROPO- SITIONS DECRETS ET OR- DON- NANCES	AMEN- DEMENTS DECRETS ET OR- DON- NANCES	AMEN- DEMENTS PROPO- SITIONS DECRETS ET ORDON- NANCES	COOR- DINA- TIONS	REDAC- TIONS DE TEXTES	CONFLIT COMPE- TENCE GOUVER- NEMENT EXECU- TIFS	TOTAL
S. d'Etat à la Coop. au dévelop.		1														1
Min.-pres. v/d Vlaamse regering				10												10
Vlaamse ministers				32	52	2									1	87
Min.Prés. Gouv. C.F.				5	17											22
Min. Com. française				12	32											44
Min.-Prés. Gouv. wal				1												1
Min.Rég. wallonne				19	42											61
Min. Prés Gouv.Rég. Bxl-Cap.				4	8											12
Min. Rég. Bxl-Cap.				35	34											69
Cocom				6	1					1						8
Cocof				8	2											10
Pr. Gouv. Com.germ.				4	2											6
Min. Com. germ.				4	7											11
	136	330	63	149	197	2	15	5	1	13	1		1		1	914

3. Avis donnés (par chambre) pendant l'année judiciaire 1995-96.

			ART. 84 (3J.)	TOTAL	TOTAUX
I		143	76	219	<u>219</u>
	VR				
II		108	53	161	<u>161</u>
	VR				
VIII		80	41	121	<u>127</u>
	VR	6		6	
IX		113	61	174	<u>180</u>
	VR	6		6	
AG		6		6	<u>6</u>
I/V		18	21	39	<u>39</u>
II/V		21	30	51	<u>51</u>
VR I/V & II/V		1		1	<u>1</u>
TOTAUX		<u>502</u>	<u>282</u>	<u>784</u>	<u>784</u>

4. Quelques constatations.

Les constatations que permettent les divers tableaux statistiques qui précèdent restent très semblables à celles qui ont été exprimées dans le rapport annuel 1994-95 (pp. 66-68). Les observations suivantes peuvent en outre être formulées :

- a) Le nombre de demandes d'avis est resté presque identique à celui des années judiciaires précédentes (914 au lieu de 936 en 1994-95).
- b) Le nombre d'avis donnés a diminué plus sensiblement (moins 16 % environ) que celui des affaires introduites. Cela peut s'expliquer par la modification du rythme de l'introduction des affaires au cours de l'année judiciaire : ralentissement au cours des premiers mois (60 affaires par mois en moyenne entre septembre et décembre 1995) et accélération sensible au cours du premier semestre 1996 (75 affaires par mois en moyenne entre janvier et juin 1996; 174 affaires en juillet 1996).

Il y a sans doute lieu de lier cette constatation au fait que la nouvelle année judiciaire a débuté peu de temps après l'installation des nouveaux gouvernements et qu'elle s'est terminée au moment où le Gouvernement fédéral avait fait adopter les lois-cadre au Parlement.

Au cours de l'été 1996, alors que le rythme de travail était déjà très élevé, le Conseil d'Etat a été informé par la Chancellerie du Premier Ministre que de nombreux projets d'arrêtés royaux portant exécution des lois-cadre seraient soumis pour avis urgent vers la fin juillet et la première quinzaine d'août, c'est-à-dire en période de vacances.

Le premier président et le greffier en chef ont dès lors sollicité du Premier Ministre ainsi que du Ministre de l'Intérieur une aide extérieure pour le greffe et la dactylographie, afin de permettre à la Section de législation de mener à bien ces travaux urgents.

Il est cependant apparu que, en raison du calendrier de travail du Gouvernement fédéral, aucun projet exécutant les lois-cadre n'a été approuvé avant les vacances. Ce n'est qu'à partir d'octobre 1996 que le Conseil d'Etat a été confronté à un afflux de projets urgents portant exécution des lois-cadre, presque exclusivement introduits pour avis dans les trois jours sur la base de l'article 84, alinéa 1er, 2°. Cette problématique sera donc commentée dans le rapport annuel 1996-97.

- c) Les demandes d'avis émanant des ministres fédéraux, communautaires et régionaux restent toujours de très loin les plus nombreuses, au contraire de celles introduites par les présidents des assemblées parlementaires (47 affaires, soit environ 5% des demandes d'avis).
- d) La proportion d'avis donnés dans les trois jours a légèrement diminué mais est restée supérieure au tiers des affaires examinées au cours de la période visée. Cette proportion a été particulièrement élevée pour les projets émanant des gouvernements communautaires (67 affaires sur 109 à la Communauté flamande, soit plus de 60% et 32 affaires sur 66 à la Communauté française, soit 48%), la matière de l'enseignement étant particulièrement souvent l'objet d'avis urgents (45 demandes d'avis dans les trois jours émanant de la Communauté française et de la Communauté flamande)
- e) Les autres affaires urgentes, pour lesquelles les demandeurs choisissent eux-mêmes le délai dans lequel ils souhaitent obtenir l'avis, forment à elles seules près de la moitié des demandes d'avis (442 sur 914, soit 47%); il n'y a dès lors qu'un peu plus du cinquième des affaires (196 sur 914, soit 21,5%) pour lesquelles aucun délai n'a été sollicité.

III. LA SECTION D'ADMINISTRATION.

A. COMPOSITION DES CHAMBRES.

1. Chambres françaises.

La composition des chambres françaises fut la suivante au cours de l'année judiciaire 1995-96 :

- **La 3e chambre :**

Président : M. R. VAN AELST, président de chambre,
et, à partir du 1er avril 1996,
M. J.-Cl. GEUS (1), président de chambre
Membres : M. J.-Cl. GEUS et Mme M.-R. THOMAS,
conseillers d'Etat
Greffier : Mme M.-Cl. HONDERMARCQ

A aussi siégé dans cette chambre en permanence
M. le conseiller d'Etat J. MESSINNE.

La chambre a siégé le vendredi.

- **La 6e chambre :**

Président : M. Ch.-L. CLOSSET, président de chambre,
et, depuis le 1er février 1996,
M. R. ANDERSEN, président de chambre
Membres : MM. M. HANOTIAU et M. LEROY, conseillers
d'Etat
Greffiers : Mme M.-Ch. MALCORPS-DEVOS et, pour
les affaires de langue allemande,
Mme Ch. NOTEBAERT

A aussi siégé dans cette chambre en permanence
M. le conseiller d'Etat Ph. HANSE. MM. les conseillers
d'Etat M. HANOTIAU, M. LEROY et Y. KREINS y ont siégé
pour les affaires de langue allemande.

La chambre a siégé le mercredi.

(1) Elu président de chambre le 28 mars 1996.

- **La 11e chambre :**

Créée le 11 avril 1994 et chargée des référés "étrangers".

Président : M. P. TAPIE, premier président (jusqu'à son décès le 26 février 1996) et, depuis le 1er avril 1996, M. R. VAN AELST, président de chambre

Membres : M. J.-Cl. GEUS, Mme M.-L. THOMAS, MM. M. HANOTIAU, M. LEROY, J. MESSINNE, Y. BOUCQUEY, Ch. WETTINCK, Y. KREINS, Ph. HANSE et Ph. LIENARDY, conseillers d'Etat

Greffier : Mme Ch. NOTEBAERT

La chambre a siégé le lundi et le jeudi, ainsi que d'autres jours (le mercredi et le vendredi) pour les affaires urgentes.

- **La 12e chambre (1) :**

Créée le 16 octobre 1995 et chargée des référés "ordinaires" :

Président : M. P. TAPIE, premier président (jusqu'à son décès le 26 février 1996)

Membres : M. J.-Cl. GEUS, Mme M.-L. THOMAS, MM. M. HANOTIAU, M. LEROY, J. MESSINNE, Y. BOUCQUEY, Ch. WETTINCK, Y. KREINS, Ph. HANSE, P. LIENARDY

Greffier : Mme Ch. NOTEBAERT

La chambre a siégé le lundi et le vendredi.

2. Chambres néerlandaises.

Une 10e chambre de complément ayant été créée, la composition des chambres néerlandaises fut la suivante :

- **La 4e chambre (A partir du 1er septembre 1995) :**

Président : M. J. BORRET, président de chambre

Membres : Mme M.-R. BRACKE et M. R. STEVENS, conseillers d'Etat (à partir du 17 janvier 1996, A. VANDENDRIESSCHE au lieu de M. R. STEVENS)

Greffier : Mme S. VAN AELST

La chambre a siégé chaque mardi, ainsi que d'autres jours pour les référés d'extrême urgence.

(1) Supprimée le 1er avril 1996, suite au décès de M. le premier président P. TAPIE.

- **La 7e chambre :**

A partir du 1er septembre 1995 :

Président : M. J. VERMEIRE, président de chambre
Membres : Mme M. VRINTS et M. R. STEVENS, conseillers d'Etat
Greffier : M. G. DE SLOOVER (jusque début février 1996, remplacé ensuite par Mme Ch. BAMPS)

A partir du 19 avril 1996 :

Président : M. J. VERMEIRE, président de chambre
Membres : MM. D. VERBIEST ET R. STEVENS, conseillers d'Etat
Greffier : Mme Ch. BAMPS et, en qualité de greffier assumé, M. K. VANHOUTTE

La chambre a siégé chaque jeudi, ainsi que d'autres jours pour les référés et les affaires urgentes.

- **La 10e chambre :**

A partir du 1er septembre 1995 :

Président : M. G. BAETEMAN, président et, depuis le 21 mars 1996, premier président du Conseil d'Etat
Membres : MM. D. VERBIEST et A. BEIRLAEN, conseillers d'Etat
Greffiers : Mme S. DOMS et, en qualité de greffier assumé, MM. K. VANHOUTTE et S. DE TAEYE (ce dernier jusqu'au 28 février 1996)

A partir du 19 avril 1996 :

Président : M. G. BAETEMAN, premier président du Conseil d'Etat
Membres : Mme M. VRINTS et M. A. BEIRLAEN, conseillers d'Etat
Greffiers : Mme S. DOMS et, en qualité de greffier assumé, Mme V. WAUTERS

La chambre a siégé chaque lundi, ainsi que d'autres jours pour les affaires urgentes.

3. Chambre bilingue.

La 5e chambre bilingue était composée comme suit :

Président : M. P. TAPIE, premier président (jusqu'à son décès le 26 février 1996) ou M. G. BAETEMAN, président et premier président depuis le 21 mars 1996, et M. J.-J. STRYCKMANS, président depuis le 19 avril 1996

Membres : M. J.-J. STRYCKMANS, président de chambre (jusqu'au 18 avril 1996) ou M. J. DE BRABANDERE, président de chambre; M. R. ANDERSEN, président de chambre ou M. A. BEIRLAEN, conseiller d'Etat et, depuis le 1er février 1996, M. P. LIENARDY, conseiller d'Etat

Greffiers : Mmes A. BECKERS-WECKX et Ch. NOTEBAERT

B. REPARTITION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES.

Les affaires bilingues en application des dispositions relatives à l'emploi des langues 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 A., point 1, b).

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

1. Chambres françaises.

a) En fonction de l'autorité compétente.

III ^e chambre	V ^e chambre	XI ^e chambre
Affaires économiques	Premier Ministre	Toutes les affaires en
Défense nationale	Communications	référé
Affaires sociales	Intérieur	
Pensions	Budget	
Santé publique	Finances	
Justice	Commerce extérieur	
Agriculture	Communications Transport	
Classes moyennes	Politique scientifique	
	Fonction publique	
Emploi et Travail	Affaires étrangères	
Intégration sociale	Coopération au Développement	
Environnement	Sécurité	
	Communauté française	

b) En fonction de l'objet de la demande (décision attaquée).

III ^e chambre	V ^e chambre	XI ^e chambre
Aménagement du territoire	Culture	Toutes les affaires en
Environnement	Enseignement	référé
Urbanisme	Tourisme	
Permis de bâtir	Sport	
Monuments et Sites	Cadres linguistiques	
Autorisations d'exploitation	Marchés publics	
Expropriations	Taxes	
Travaux publics	Affaires minières	
Logement	Affaires allemandes	
Classes moyennes	Dommmages de guerre	
Dommmages Congo	Eau	
Dommmages Malmédy	La Poste	
Centres publics d'aide sociale	Belgacom	
Etrangers	Personnel provincial et communal (sauf C.P.A.S.)	

N.B. : Les statuts des agents fédéraux sont traités selon le ministre compétent (sauf les cadres linguistiques).

2. Chambres néerlandaises.

a) En fonction de l'autorité compétente.

IVe chambre	VIIe chambre	Xe chambre
Affaires intérieures (tant fédérales que régionales)	Aménagement du territoire	Premier Ministre
Enseignement : tout, en ce compris contentieux statut des fonctionnaires attachés au département enseignement, fonds des bâtiments, ARGO, etc.	Environnement Intérieur (fédéral)	Justice Finances (statut VIIe)
Culture (+ statut fonctionnaires concernés)		Emploi et Travail (statut VIIe)
Travaux publics (Ministère des Communications et de l'Infrastructure)		Affaires sociales (statut VIIe)
Communications et Transports		Défense nationale Pensions
Affaires économiques		Agriculture (régional)
Classes moyennes		Santé publique et Politique des personnes handicapées
La Poste et Belgacom/Régie des voies aériennes (en ce compris contentieux du statut)		Budget (statut VIIe)
Energie		Affaires étrangères (statut VIIe)
Région bruxelloise (sauf Aménagement du territoire et Environnement : VIIe)		Coopération au développement
		Commerce extérieur (régional)
		Politique scientifique
		Réformes institutionnelles

**b) En fonction de l'objet de la demande (décision
attaquée).**

IVe chambre	VIIe chambre	Xe chambre
toutes les adjudications	arrêts d'exécution de la législation concernant	Intérieur : contentieux des étrangers et gendarmerie
tout le contentieux rel. aux impôts (en ce compris redevances d'environnement etc.)	l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'environnement et les monuments et sites	tout le contentieux "statut agents" niveau fédéral ou communautaire, à l'exception de l'Enseignement et de la Culture
tout le contentieux rel. au statut du personnel des communes ou des provinces	étrangers	décisions déclaratives d'inhabitabilité
tout le contentieux rel. aux expropriations		tout le contentieux rel. aux C.P.A.S. (en ce compris le statut du personnel)
enseignement		
chemins vicinaux		Implantation de pharmaciens
offices de contrôle des assurances		Nominations dans l'ordre judiciaire et dans le notariat

C. VOLUME DES ACTIVITES (STATISTIQUES).

1. Affaires contentieuses.

a) Schéma général de l'évolution des affaires contentieuses.

Le graphique ci-après traduit l'évolution du nombre des recours introduits et de celui des actes - arrêts ou biffures - qui ont permis de terminer ces procédures.

Du graphique ci-après, il ressort que c'est entre 1990 et 1996 que l'accroissement du contentieux s'est fait sentir et que le nombre d'affaires en instance a considérablement augmenté.

Pour cette période, les chiffres se présentent, dans le détail, de la manière suivante :

- Nombre des affaires entrées :

	Nombre de dossiers inscrits au rôle général	Suspensions "non étrangers"	Suspensions "étrangers"	Total des suspensions
Situation au 31.08.1990	41.876	193	7	200
1990-91	1.895	211	14	225
1991-92	3.050	510	496	1.006
1992-93	5.363	1.634	2.541	4.175
1993-94	6.129	692	3.148	3.840
1994-95	5.574	1.076	2.287	3.363
1995-96	5.333	1.068	1.986	3.054
Situation au 31.08.1996	69.220	5.384	10.479	15.863

Ce tableau mérite une explication : un seul numéro de rôle est attribué aux requêtes relatives à une même affaire pour autant que le ou les requérants soient identiques et que le ou les actes attaqués le soient aussi; dès lors, les chiffres figurant dans la première colonne recouvrent aussi bien des requêtes tendant seulement à une annulation que des requêtes tendant à une suspension ou à la prise de mesures provisoires ou au prononcé d'une astreinte. Un seul dossier est donc compté dans la statistique lorsqu'un même requérant, par exemple, introduit contre une même partie adverse plusieurs requêtes, une en vue d'une annulation de l'acte, une en vue de sa suspension, une en vue d'obtenir une astreinte ou une mesure provisoire. Les chiffres indiqués recouvrent dès lors des dossiers soumis, à des stades différents, à des procédures distinctes, entre les mêmes parties et relativement à un même acte.

C'est pourquoi, le tableau comprend trois autres colonnes détaillant le nombre des requêtes en référé ordinaire et en référé "étrangers", dont le total figure dans la quatrième colonne. Mais statistiquement, le nombre d'affaires entrées et ayant fait l'objet d'une inscription au rôle général englobe celui des affaires en suspension et de celles tendant à des astreintes ou à des mesures provisoires.

Quoi qu'il en soit, des chiffres du tableau il appert que le nombre de dossiers entrés s'est accru, pendant la période considérée, de 27.344 unités, soit 65 % de ceux entrés durant toute la période 1948-1990 ... Dans ce nombre de 27.344 sont comprises les 15.863 demandes de suspension. Même si beaucoup de celles-ci ont été accompagnées ou suivies de demandes d'annulation, de sorte qu'il y a lieu de considérer qu'une bonne partie de ces 15.863 demandes de suspension se retrouve dans les chiffres de la première colonne (recours en annulation et en suspension), il reste qu'un nombre considérable de recours y figure au titre de requêtes en suspension seulement et que, dès lors, le contentieux en référé constitue une cause importante de l'accroissement du nombre des affaires entrées.

- Statistiques des affaires terminées et des affaires en instance.

	Affaires entrées	Affaires terminées			Affaires en instance
		par arrêt	par biffure/ jonction	Total	
Situation au 31.8.1990	41.876	-	-	36.136	5.740
1990-91	1.895	1.663	117	1.780	5.855
1991-92	3.050	1.679	238	1.915	6.990
1992-93	5.363	2.053	325	2.378	9.975
1993-94	6.129	2.196	1.134	3.330	12.774
1994-95	5.574 (y compris 6 affaires de langue allemande)	3.095	1.721	4.816 (y compris 6 affaires de langue allemande)	13.532 (chiffre non disp. pour les affaires de langue allemande)
1995-96	5.333	3.096	955	4.051	14.814
Situation au 31.8.1995	69.220	-	-	54.406	14.814

On remarque donc que le nombre des dossiers en instance est passé de 5.740 en 1990 à 14.814 le 31 août 1995. Mais on voit aussi que, pendant cette période, 18.270 dossiers ont pu être clôturés, soit en six ans près de 50 % du nombre d'affaires terminées durant la période 1948-90.

La diminution de 765 unités du total des affaires terminées par rapport à l'année 1994-95 s'explique simplement par le fait que le nombre d'affaires terminées par "biffure automatique" a diminué de 766 unités.

Pour l'année 1995-96, il y eut 955 biffures automatiques par le greffe : il s'agit de demandes de suspension non accompagnées ou suivies, dans le délai légal, de recours en annulation, ainsi que des cas, plus rares, de requêtes pour lesquelles le droit de timbre n'a pas été acquitté en temps voulu par les intéressés.

Cela étant, il est à noter que les chiffres ne traduisent qu'imparfaitement le volume réel des activités de la section d'administration statuant au contentieux, car ils recouvrent souvent des procédures différentes - au fond ou "interlocutoires" - suivies dans une même affaire et comptée dans la statistique, comme on vient de le souligner, pour une unité. Or, si dans une affaire, il y a une requête au fond et une ou plusieurs requêtes tendant à des mesures "interlocutoires" (référé, etc.), cette situation requiert souvent deux, voire plusieurs examens d'un même dossier, tant par l'Auditorat que par le Conseil. Cette particularité ressortira davantage des statistiques ci-après relatives au nombre des arrêts rendus.

- Arrêts rendus :

Pour les années 1990-96, les chiffres sont globalement les suivants :

Année judiciaire	Arrêts définitifs	Arrêts interlocutoires suspension	Autres arrêts interlocutoires; réouverture des débats et questions préjudicielles	Arrêts rectificatifs	Total
1990-91	1.663	204	192	0	2.059
1991-92	1.679	732	237	6	2.654
1992-93	2.053	1.468	133	2	3.656
1993-94	2.196	2.544	201	4	4.945
1994-95	3.087	2.813	101	10	6.011
1995-96	3.096	3.093	103	13	6.305
Total	13.774	10.854	967	35	25.630

Pour l'année 1995-96, le tableau ci-après détaille le nombre :

- des arrêts définitifs ayant mis fin à des procédures en cours;
- des arrêts "interlocutoires" qui n'ont pas mis fin à de telles procédures et parmi lesquels figurent ceux qui ont statué sur des demandes de référés.

<u>Les arrêts définitifs:</u>	TOTAL GENERAL	:	6.305
- Annulation	: 305		
- Rejet	: 369		
- Désistement	: 333		
- Art. 14bis (non-respect des délais pour envoi des mémoires)	: 1.292		
- Art. 14quater (absence de demande de poursuite de la procédure après rapport)	: 250		
- Biffure (par arrêt)	: 51		
- Art. 93 (incompétence du Conseil d'Etat ou irrecevabili- té manifeste)	: 329		
- Art. 94 (recours ma- nifestement fondés)	: 79		
- Non-lieu à statuer (retrait d'acte)	: 77		
- Elections communales	: 3		
- Elections C.P.A.S.	: 2		
- Elections dépenses électorales	: 0		
- Astreinte	: 6		
<u>Total des arrêts définitifs</u>	: 3.096		
<u>Total des arrêts rectificatifs</u>	: 13		

Les arrêts interlocutoires:

- Réouverture des débats	:	89
- Question préjudicielle	:	6
- En délibéré	:	8
- <u>Référé</u> :		
- Suspension ordonnée	:	251
- Rejet	:	2.276
- En délibéré	:	0
- Désistement	:	24
- Non-lieu à statuer	:	65
- Renvoi au rôle général (F)	:	7
- Rejet rétractation	:	2
- <u>Extrême urgence</u> :		
- Levée	:	1
- Confirmation	:	37
- Rejet	:	305
- Non confirmée	:	5
- Provisoire	:	96
- Non-lieu à statuer	:	19
- Désistement	:	2
<u>Total des arrêts interlocutoires</u>	:	3.196

Récapitulatif des arrêts rendus en 1995-96.

- Arrêts rendus du 1er septembre 1995 au 31 août 1996 inclus :

Arrêts 1995-96	Néerlandais	Français	Bilingue	Total
Affaires ordinaires	1470	1215	34	2719
Affaires étrangers	1021	2658	0	3679
Total	2491	3873	34	6398

b) Contentieux "étrangers".

Le tableau ci-après donne un aperçu du nombre d'affaires traitées concernant les étrangers :

Année	Arrêts défini- tifs	Arrêts interlo- cutoires suspension	Autres arrêts interlocutoires; réouverture des débats et questions préjudicielles	Biffure automa- tique	Total
1995-96	1551	599	11	932	3093

c) Durée moyenne des instances contentieuses.

Par approximation, on peut considérer que la durée moyenne des instances est de trois ans, étant précisé qu'il est statué dans des délais beaucoup plus courts et parfois très brefs dans certaines procédures, comme les procédures interlocutoires (référé et surtout référé d'extrême urgence), celles dans lesquelles les recours se révèlent manifestement fondés, irrecevables ou non fondés et dans les affaires dans lesquelles il est procédé à des biffures ou statué par non-lieu ou prononcé des rejets pour non-respect des délais prévus pour l'envoi des mémoires ou pour absence de demande de poursuite de la procédure après rapport (articles 14bis, 14quater, 93 et 94 du règlement de procédure) ou encore dans les affaires où les requérants se désistent de leurs recours.

2. Affaires non contentieuses (avis).

a) Avis donnés sur la base de l'article 9 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (questions et difficultés d'ordre administratif non contentieuses).

Saisie de 1.107 demandes d'avis au 31 août 1990, la section d'administration avait donné à cette date 1.079 avis, ce qui laissait 28 demandes en instance.

Depuis le 1er septembre 1990, la situation statistique a évolué comme suit :

	Affaires entrées	Affaires terminées	Affaires en instance
Situation au 31.08.90	1.107	1.079	28
1990-91	24	19	33
1991-92	16	17	32
1992-93	19	10	41
1993-94	13	9	45
1994-95	7	9	43
1995-96	13	3*	53*
Situation au 31.08.96	1.199	1.146	53*

* d'après le rôle

b) Affaires minières.

Saisie de 1.824 demandes d'avis au 31 août 1990, la section d'administration avait donné à cette date 1.790 avis, ce qui laissait 34 demandes en instance.

Depuis le 1er septembre 1990, la situation a évolué comme suit (il s'agit d'affaires en grande partie attribuées à la 6e chambre française) :

	Affaires entrées	Affaires terminées	Affaires en instance
Situation au 31.08.90	1.824	1.790	34
1990-91	19	24	29
1991-92	24	30	16
1992-93	23	30	9
1993-94	14	12	11
1994-95	15	23	3
1995-96	5	5*	4*
Situation au 31.08.95	1.924	1.914	4*

* d'après le rôle

c) Statuts des Unions professionnelles.

22.148 dossiers étaient entrés au 31 août 1990 et 21.917 d'entre eux avaient été examinés, ce qui laissait un solde de 233 dossiers en instance.

Depuis le 1er septembre 1990, la situation a évolué comme suit :

	Affaires entrées	Affaires terminées	Affaires en instance
Situation au 31.08.90	22.148	21.917	233
1990-91	230	203	245
1991-92	241	239	258
1992-93	208	169	273
1993-94	160	106	353
1994-95	228	198	383
1995-96	185	170	398*
Situation au 31.08.96	23.400	23.002	398*

* d'après le rôle

d) Récapitulatif.

Nombre d'avis donnés et d'affaires en instance entre le 1er septembre 1995 et le 31 août 1996 :

	<u>Avis donnés</u>	<u>Affaires en instance</u>
- Article 9 des lois coordonnées :	3	53
- Affaires minières :	5	4
- Unions professionnelles :	170	398
	<u>178</u>	<u>455</u>

D. QUELQUES CONSTATATIONS.

1. Le renforcement du rôle de l'Auditorat et son indépendance accrue vis-à-vis du Conseil (cf. IVème partie du rapport, Auditorat, p. 60, note infrapaginale), et de celui de l'auditeur général, d'une part, la fixation d'un délai pour le dépôt des rapports, d'autre part, pourraient avoir pour conséquence un examen moins approfondi des affaires soumises aux chambres d'administration, le goulet d'étranglement se déplaçant alors au niveau de celles-ci.

Par ailleurs, si le Conseil entend préserver la qualité de ses arrêts en procédant à une étude plus minutieuse des affaires, la législation modifiée ne lui laisse guère le choix : ou bien le conseiller rapporteur effectue lui-même cet examen complémentaire, ou bien la chambre ordonne par arrêt la réouverture des débats afin que l'Auditorat instruisse l'affaire plus avant.

Dans la première hypothèse, la charge de travail du conseiller rapporteur sera accrue et des retards s'en suivront nécessairement. En outre, le respect du caractère contradictoire des débats commandera parfois que les parties s'expriment par écrit sur certains points de fait ou de droit non abordés dans le rapport.

Dans la seconde, la procédure, plus complexe et plus longue qu'auparavant, sera source de retards supplémentaires même si les mesures d'instruction complémentaires donnent les résultats escomptés, ce qui n'est pas garanti, compte tenu des constatations formulées ci-dessus.

2. Il peut être constaté que jusqu'à présent, dans la plupart des affaires dans lesquelles il est prononcé un arrêt sur une demande de suspension (sauf en cas de rejet pour cause d'irrecevabilité ou de suspension pour motifs de procédure tenant à la demande de suspension même), les débats au fond sont très sommaires : soit le requérant n'insiste plus, soit la partie adverse se soumet à l'annulation, voire rapporte sa décision attaquée.

La question est de savoir si, malgré les nouvelles dispositions évoquées dans la première partie du présent rapport annuel, un examen plus superficiel de la demande de suspension n'aura pas pour conséquence que davantage d'affaires devront être examinées au fond et qu'ainsi le problème de l'arriéré se posera néanmoins de nouveau à ce stade-là.

IV. L'AUDITORAT APRES LA LOI DU 4 AOUT 1996.

A. GENERALITES.

Les réformes opérées par la loi du 4 août 1996 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ont souligné et également étendu considérablement l'indépendance de l'Auditorat.

Les modifications principales peuvent être résumées comme suit :

- 1° Lorsque l'auditeur conclut à la recevabilité, au bien-fondé ou à l'absence de fondement manifestes d'un recours en annulation, il y a lieu de suivre une procédure accélérée, qui est engagée par l'auditeur général (article 21bis, § 3, L.C.C.E.).
- 2° Lorsque l'auditeur limite le rapport à un seul moyen qui permet la solution du litige, le Conseil statue par voie d'arrêt sur les conclusions de ce rapport (article 24, alinéa 2, L.C.C.E.).

Auparavant, la chambre pouvait ordonner un complément d'instruction par simple ordonnance, sans qu'il soit statué sur les conclusions.

- 3° Au sein de l'Auditorat est institué le grade de premier auditeur chef de section (article 69, L.C.C.E.).

La nomination est faite par arrêté royal, sur avis conforme de l'auditeur général (article 71, § 3bis, L.C.C.E.).

En vue de l'application de cette nouvelle structure, il a été établi une monographie des tâches des premiers auditeurs chefs de section; il y est fait appel en vue des présentations à la nomination.

- 4° Les membres de l'Auditorat participent à l'instruction dans la section de législation, conformément aux directives de l'auditeur général (article 76, § 1er, alinéa 2, L.C.C.E.).

Ces directives ont été distribuées le 13 novembre 1996 et figurent en annexe.

- 5° L'Auditorat mettra à disposition des fichiers automatisés de la jurisprudence (article 76, § 2, L.C.C.E.). Les premières directives concrètes à cet effet ont été données le 10 octobre 1996.

- 6° Dans la section d'administration, les enquêtes ne peuvent désormais plus être imposées aux membres de l'Auditorat que par voie d'arrêt (article 76, § 1er, alinéa 1er, L.C.C.E.).

Auparavant, une ordonnance suffisait à cet effet.

- 7° L'auditeur général peut demander qu'une affaire soit déférée à l'assemblée générale afin d'assurer l'unité de jurisprudence (article 92, alinéa 2, L.C.C.E.).

Pour l'application de ces dispositions aussi, des directives ont été édictées le 18 octobre 1996, qui figurent en annexe.

- 8° Plusieurs articles des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ont été adaptés en ce sens que l'intervention du premier président est supprimée pour ce qui concerne les nominations à l'Auditorat (article 71, § 2, L.C.C.E.) et pour les charges d'enseignement des membres de l'Auditorat (article 107, alinéa 3, L.C.C.E.).

- 9° Pour le traitement de demandes de suspension notamment, les chambres ne peuvent siéger à trois membres, qu'après avis de l'auditeur général (article 90, § 3, L.C.C.E.).

- 10° Désormais, le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat est arrêté sur avis de l'auditeur général et de l'auditeur général adjoint (article 101, alinéa 1er, L.C.C.E.).

- 11° L'administrateur qui sera nommé près le Conseil d'Etat exerce ses attributions sous l'autorité et la direction du premier président et de l'auditeur général (article 102bis, alinéa 2, L.C.C.E.).

*

* * *

Il est indéniable que, de la sorte, le législateur a non seulement modifié dans une mesure importante la structure organique et l'organisation de l'Auditorat, mais a également renforcé considérablement les attributions et l'intervention de ses membres dans le traitement de recours en suspension et en annulation ainsi que de demandes d'avis.

Cela est d'ailleurs confirmé par les premiers commentaires qui ont été consacrés aux modifications législatives (1) (2).

Cette constatation répond également à l'évolution qui a marqué l'Auditorat au fil des années.

Déjà depuis 1956, soit dix ans après la création du Conseil d'Etat, les auditeurs donnaient leur avis dans chaque affaire, au cours de l'audience publique.

Leur rôle et leurs missions sont allés sans cesse croissants. Lors de la discussion de la loi du 3 juin 1971, l'attention fut attirée sur l'évolution fondamentale qu'avait subie l'Auditorat :

"En ce qui concerne l'Auditorat, il est bon de rappeler que celui-ci a profondément évolué. A l'origine, l'Auditorat était subordonné au Conseil d'Etat, il préparait le travail de celui-ci en instruisant les dossiers.

Au fil des années, le rapport de l'Auditorat a pris le caractère d'un avis donné en toute indépendance et constitue actuellement le noeud du litige. (Réforme arrêtée par l'arrêté royal du 15 juillet 1956)" (3).

Les plus récentes modifications législatives du 4 août 1996 ont poursuivi cette tendance.

(1) J. Baert : De rol van het Auditoraat in de Raad van State, TBP, 1996, n° 9, pp. 526-529.

"De auditeurs zijn door de jaren heen steeds minder en minder als de directe medewerkers van de staatsraden beschouwd : thans werken zij onrechtstreeks samen met de zetel t.o.v. wie zij onafhankelijk zijn. Bij die medewerking is de inhoudelijke onafhankelijkheid van de auditeur van wezenlijk belang voor de effectiviteit van de katalysatorfunctie : indien hij, zoals het geval is met "schrijffjuristen", ondergeschikt zou zijn aan de staatsraad-verslaggever, zou een confrontatie van ideeën hoogstens binnenskamers gebeuren, wat uiteraard een open debat niet bevordert".

(2) M. Crombeecke et P. Lefranc : De wet van 4 augustus 1996. Een commentaar, TBP, 1996, n° 11, pp. 651-666.

(3) Doc. Chambre, 1968-1969, n° 369/7, p. 3.

Dans un discours d'installation du 16 août 1996, M. le premier président Paul Tapie a encore attiré l'attention sur l'importance des chefs de section au sein de l'Auditorat et sur l'équilibre que les chefs de corps devront maintenir :

"Si nous nous félicitons d'une extension projetée de nos cadres organiques, nous devons demeurer particulièrement attentifs aux risques que toute extension fait courir à la qualité et à l'unité de notre jurisprudence.

C'est plus particulièrement à ce dernier égard que le rôle des membres de l'Auditorat est capital. Il ne saurait être question, sous le prétexte d'extension, de baisser les exigences du concours non plus que de dépeupler l'Auditorat de ses futurs chefs de section au profit du siège. Des équilibres difficiles vont devoir être défendus par les chefs de corps" (1).

*
* *
*

(1) A.P.T. 1996, pp. 85-86.

B. LE TRAITEMENT DES DOSSIERS.

A la suite d'un amendement déposé au Sénat, la loi du 4 août 1996 prévoit actuellement aussi des délais pour la rédaction des rapports.

Le rapport de l'Auditorat sera 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, à proroger le cas échéant par un second délai de dix mois (1) (art. 24, alinéa 1er, L.C. C.E.).

Bien qu'il s'agisse de délais d'ordre, ils n'en constituent pas moins l'expression très nette de la volonté et du souci du législateur de réaliser un fonctionnement efficace de l'Auditorat.

Selon l'article 15 du règlement général de procédure, l'arrêt doit être rendu dans les douze mois à dater du jour où le rapport de l'Auditorat a été émis.

Il est indispensable pour l'expédition efficace des affaires qu'il ne s'écoule pas un laps de temps trop considérable entre le dépôt du rapport de l'Auditorat, d'une part, et le traitement de l'affaire en audience publique, d'autre part.

L'intervalle doit rester le plus court possible, afin d'éviter que les éléments qui ont servi de base au rapport (tels que l'acte attaqué où la situation juridique de la partie requérante) ne soient modifiés entre temps, de sorte que le rapport est dépassé et en grande partie inutile et qu'il se pose des problèmes qui ne peuvent être résolus sans plus à l'audience publique.

Une audience publique qui suit rapidement le rapport de l'Auditorat et l'introduction éventuelle de derniers mémoires augmente l'efficacité et l'utilité de l'arrêt rendu, et évite qu'une affaire ne doive être étudiée à deux reprises par l'Auditorat. Il doit être tenu compte ici de l'arriéré juridictionnel existant.

*
* *

(1) La date d'entrée en vigueur de cet article doit encore être fixée par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres (art. 47 de la loi du 4 août 1996).

Il convient d'observer que le nombre des affaires ordinaires, tant en suspensions qu'en annulations, est beaucoup plus élevé du côté néerlandophone.

Le tableau suivant le démontre :

Tableau 1

Statistique : Année judiciaire 1995-96
(1er septembre 1995 - 31 août 1996)

ADMINISTRATION

REQUETES ENTREES			
	NEERL.	FR.	TOTAL
<u>SUSPENSIONS</u> :			
ETRANGERS :	571	1501	2072
AFF. ORDINAIRES :	<u>875</u>	<u>324</u>	<u>1199</u>
TOTAL :	1446	1825	3271
<u>ANNULATIONS</u> :			
ETRANGERS :	414	1118	1532
AFF. ORDINAIRES :	<u>2071</u>	<u>1026</u>	<u>3097</u>
TOTAL :	2485	2144	4629
TOTAL GENERAL :	3931	3969	7900
RAPPORTS "DEPOSES"			
	NEERL.	FR.	TOTAL
<u>SUSPENSIONS</u> :			
ETRANGERS :	538	1442	1980
	<u>756</u>	<u>317</u>	<u>1073</u>
AFFAIRES :			
TOTAL :	1294	1759	3053
<u>ANNULATIONS</u> :			
ETRANGERS :	770	1131	1901
AFF. ORDINAIRES :	<u>1488</u>	<u>1044</u>	<u>2532</u>
TOTAL :	2258	2175	4433
TOTAL GENERAL:	3552	3934	7486

Les chiffres soulignés de ce tableau se rééquilibrent par le nombre élevé d'affaires d'étrangers introduites du côté francophone.

C. VOLUME DES AFFAIRES (STATISTIQUES).

Ne sera évoquée ici que l'activité principale de l'Auditorat, à savoir, celle qui est relative à la législation et au contentieux.

1. Evolution du volume des affaires de 1985 jusqu'au 31 août 1996.

a) Affaires entrées.

Affaires entrées en :	Administration :	Législation :
1985	1561	597
1986	1379	739
1987	2125	655
1988	2488	444
1989	1853	753
1990	1820	928
1991	2079	963
1992	3773	692
1993	5482	983
1994	8252	1004
année judic. 1995-96	7900	914

b) Rapports déposés.

Rapports déposés en :	Administration :	Législation :
1985	1525	626
1986	1462	657
1987	1684	690
1988	2172	436
1989	1843	708
1990	1925	937
1991	2077	982
1992	2218	659
1993	5108	978
1994	6130	932
année judic. 1995-96	7486	844

2. Affaires traitées pour la section de législation au cours de l'année judiciaire 1995-96.

a) Affaires entrées.

	AFFAIRES DE LEGISLATION ENTREES
1994	1004
1995-96	914

Au cours de l'année judiciaire 1995-96, l'Auditorat a reçu à traiter 914 affaires de législation (1). Par rapport à 1994 (1004 affaires entrées) cela représente une diminution de ± 9 %.

La distribution des demandes d'avis est effectuée conformément à l'article 83 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Selon que l'avis motivé sera émis par une chambre francophone ou néerlandophone, l'affaire entrée est attribuée, à l'Auditorat, à l'instar de cette répartition, à la section de législation de langue française ou de langue néerlandaise.

b) Rapports déposés.

	RAPPORTS DE LEGISLATION DEPOSES
1994	932
1995-96	844

Au cours de l'année judiciaire 1995-96, les magistrats de l'Auditorat ont rédigé 844 rapports de législation. Par rapport à 1994 (932 rapports), cela représente une diminution nominale de ± 9 %.

(1) Le décompte du nombre total d'unités se fait à partir de la date de réception au secrétariat de l'Auditorat.

c) Affaires pendantes.

1994 : 181 affaires pendantes
1995-96 : 117 affaires pendantes

Pour l'année judiciaire 1995-96, le nombre de rapports de législation déposés par l'Auditorat est de : 844 rapports, soit en moyenne 84 rapports par an par auditeur (1).

d) Situation de la section de législation.

Le nombre d'affaires pendantes - c'est-à-dire les dossiers dans lesquels l'Auditorat n'a pas encore rédigé de rapport - montre que l'arriéré concernant la section de législation est relativement faible.

Traduit en pourcentage, il représente 12 % par rapport au nombre de demandes d'avis entrées au cours de l'année judiciaire 1995-96.

Quatre chambres de trois conseillers chacune s'occupent en permanence de législation; elles sont complétées par dix assesseurs, dix auditeurs et quatorze référendaires qui, à présent, disposent à leur tour de quatre documentalistes.

Compte tenu de la composition actuelle du Bureau de coordination, il pourrait être envisagé d'affecter à temps plein deux référendaires de chaque rôle linguistique à la section de législation, et de manière telle qu'ils fassent rapport sur certaines matières précises et viennent ainsi renforcer le nombre d'auditeurs travaillant pour la législation.

Il faut veiller, en outre, à encore mieux aligner la méthode de travail des chambres de législation sur les trois possibilités d'avis prévues par la loi du 4 août 1996 (trois jours et limitation à trois points, un mois ou pas de délai), qui doivent déterminer en partie la longueur des avis émis.

(1) 10 auditeurs sont affectés à la section de législation.

Selon l'article 76, § 1er, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les membres de l'Auditorat participent à l'instruction.

Cette participation à l'instruction n'implique pas que cette dernière repose sur eux seuls; elle peut se traduire par un rapport écrit ou oral, puisque ses modalités ne sont pas réglées par la loi même.

3. Affaires traitées pour la section d'administration au cours de l'année judiciaire 1995-96.

a) Affaires inscrites au rôle de l'Auditorat du 1er septembre 1995 au 31 août 1996.

- Statistiques globales.

	AFFAIRES D'ADMINISTRATION ENTREES
1994	8252
1995-96	7900

Au cours de l'année judiciaire 1995-96, l'Auditorat a été chargé de 7900 affaires d'administration (1). Ce chiffre comprend le nombre de requêtes en annulation et en suspension, introduites dans des affaires tant "ordinaires" que dans le contentieux "étrangers". Par rapport aux affaires de 1994 (8252 affaires entrées) cela signifie une diminution de ± 9 %.

(1) Le décompte du nombre total d'unités se fait à partir de la date de réception au secrétariat de l'Auditorat.

La répartition linguistique se présente comme suit :

AFFAIRES D'ADMINISTRATION ENTREES			
	AFFAIRES FRANCAISES	AFFAIRES NEERLAN-DAISE	AFFAIRES ALLEMANDES (1)
1994	4562	3690	20
1995-96	3969	3930	20

Pour les affaires françaises, cela représente, par rapport à 1994, une diminution de 13 %; pour les affaires néerlandaises, cela signifie une augmentation de ± 7 %.

Pour 1995-96, on constate que le nombre des affaires françaises introduites est supérieur de 38 à celui des affaires néerlandaises.

Compte tenu du nombre total d'affaires entrées, à savoir, 7900, cela représente une proportion de 50 % d'affaires françaises et 50 % d'affaires néerlandaises.

(1) Les rapports dans les affaires allemandes sont rédigés par un auditeur néerlandophone alors que les affaires sont examinées par une chambre francophone.

b) Rapports d'administration rédigés (1er septembre 1995 - 31 août 1996).

- Statistiques globales.

	Rapports d'administration déposés (1)
1994	6130
1995-96	7486

Au cours de l'année judiciaire 1995-96, les magistrats de l'Auditorat ont déposé 7486 rapports d'administration (2). Ce chiffre comprend le nombre de rapports en matière de recours en annulation et de rapports de suspension tant pour le contentieux ordinaire que pour les étrangers. Par rapport à 1994 (6130 rapports), cela représente une augmentation de ± 22 %.

- Aperçu des rapports français et néerlandais déposés (3).

RAPPORTS D'ADMINISTRATION DEPOSES		
	EN FRANCAIS	EN NEERLANDAIS
1994	2906	3224
1995-96	3934	3552

-
- (1) L'emploi du mot "déposés" doit s'entendre au sens purement linguistique c'est-à-dire déposé au secrétariat de l'Auditorat, et non au sens visé à l'article 14 du règlement de procédure.
- (2) Le décompte du nombre total d'unités se fait à partir de la date d'expédition du rapport par le secrétariat de l'Auditorat au greffe administration, ou selon le cas, au secrétariat des chambres.
- (3) Ces chiffres comprennent les rapports en langue allemande.

Du côté français, cela se traduit par une augmentation de $\pm 35 \%$; pour les rapports néerlandais, cela implique également une augmentation de $\pm 9 \%$ par rapport à 1994.

Pour 1995-96, il est constaté qu'il a été rédigé 382 rapports français de plus que de rapports néerlandais.

Compte tenu du total des rapports déposés, soit 7486, il en résulte une proportion de $\pm 53 \%$ de rapports en français et de $\pm 47 \%$ de rapports en néerlandais (1).

AFFAIRES EN ETAT	
1992	2792
1993	3059
1994	5612
1995-96	[3229 N + 2637 F] = 5866

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

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

(1) Les rapports bilingues sont comptabilisés comme une unité et sont ajoutés soit aux rapports en français, soit aux rapports en néerlandais, compte tenu de la langue dans laquelle ils furent rédigés initialement.

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

AFFAIRES D'ADMINISTRATION ENTREES - ANNULATION	
1992	3196
1993	3104
1994	4722
1995-96	4629

RAPPORTS REDIGES - ANNULATION	
1992	2218
1993	2652
1994	3089
1995-96	4433

Afin que l'arriéré ne s'aggrave pas, il y a lieu de trouver un point d'équilibre entre le nombre de recours en annulation, dont un grand nombre rejoindra quoi qu'il en soit le chiffre total des affaires "en état", et le nombre de rapports rédigés sur les recours en annulation.

COMPOSITION DES SECTIONS DE L'AUDITORAT FRANCOPHONE

AU 1er JANVIER 1996

Ch. MENDIAUX, auditeur général adjoint

SECTION IV (Législation)

J. REGNIER	premier auditeur
B. JADOT	auditeur
P. ERNOTTE	auditeur
J.-L. PAQUET	auditeur
M. PAUL	auditeur

SECTION I

J. FORTPIED	premier auditeur
B. DEROUAUX	premier auditeur
B. HAUBERT	auditeur
S. SAINT-VITEUX	auditeur
J. JAUMOTTE	auditeur
G. BEECKMAN de CRAYLOO	auditeur
R. HENSENNE	auditeur
C. DEBROUX	auditeur

SECTION II

E. DEBRA	premier auditeur
Ph. BOUVIER	auditeur
O. DAURMONT	auditeur
A. DEBUSSCHERE	auditeur
P. HERBIGNAT	auditeur

SECTION III

J.-M. DAGNELIE	premier auditeur
M. QUINTIN	auditeur
P. GILLIAUX	auditeur
S. GUFFENS	auditeur
I. KOVALOVSKI	auditeur
J.-F. NEURAY	auditeur

COMPOSITION DES SECTIONS DE L'AUDITORAT NEERLANDOPHONE

AU 1er JANVIER 1996

M. ROELANDT, auditeur général

SECTION I (Législation)

B. SEUTIN	auditeur
P. DEPUYDT	auditeur
W. VAN VAERENBERGH	auditeur
G. VAN HAEGENDOREN	auditeur
R. THIELEMANS	auditeur
G. JACOBS	premier auditeur (détaché)

SECTION II

F. GEENS	premier auditeur
W. VAN NOTEN	premier auditeur
R. AERTGEERTS	auditeur
R. VANDER ELSTRAETEN	auditeur
M. LEFEVER	auditeur

SECTION III

H.F.J. VERHULST	premier auditeur
R. VAN DER GUCHT	auditeur
F. DE BUEL	auditeur
J. LUST	auditeur
B. THYS	auditeur adjoint

SECTION IV

J. DE COENE	premier auditeur
E. HAESBROUCK	auditeur
J. BAERT	auditeur
J. STEVENS	auditeur
E. LANCKSWAERT	auditeur

SECTION V

J. HUBREGTSEN	premier auditeur
P. DE WOLF	premier auditeur
J. BOVIN	premier auditeur
G. DEBERSAQUES	auditeur
J. CLEMENT	auditeur

ANNEXE 1

13 novembre 1996.

DIRECTIVES POUR LES MEMBRES DES SECTIONS DE LEGISLATION

L'article 76, § 1^{er}, alinéa trois, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, dispose que les membres de l'Auditorat participent à l'instruction dans la Section de Législation, conformément aux directives de l'auditeur général.

1. Puisqu'il ne peut être établi à l'heure actuelle quelle sera la répercussion du nouveau régime de l'article 84 sur les demandes d'avis, une période d'essai avec des évaluations périodiques sera instaurée pendant une année.
2. Pour les demandes d'avis urgentes (article 84, alinéa 1^{er}, 2^o; trois jours), le rapporteur se borne à l'examen des trois points énoncés par l'article 84, alinéa deux, et le cas échéant à la question visée à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2.

L'examen du fondement juridique comprend également le contrôle par rapport à toutes normes supérieures.

L'examen de la compétence vaut pour l'ensemble et pour les divisions du texte en projet.

Dans ces cas, des propositions de textes ou des remarques de forme ne seront pas reprises au rapport de l'auditeur.

3. Lors d'une demande d'avis urgente, trois jours, la motivation de l'urgence est contrôlée dans les limites suivantes :
 - 3.1. Pour les actes réglementaires :
 - 3.1.1. Si la demande d'avis ou le préambule du projet d'arrêté, ne contiennent aucune motivation, le rapport se borne à ce point.
 - 3.1.2. Si la motivation mentionnée dans la demande d'avis, et/ou dans le préambule, est manifestement tautologique, le rapport se borne également à ce point.

3.1.3. Si une autre motivation est invoquée, elle ne sera pas contrôlée (1).

Tel que visé au point 2, le rapport se limitera à l'examen des trois points.

3.2. Pour des projets de loi, de décret ou d'ordonnance :

La même procédure que celle prévue pour les actes réglementaires, est suivie.

Dans ces cas, les auditeurs ne doivent plus entrer en contact avec le cabinet ministériel compétent, afin d'obtenir encore une motivation adéquate.

L'Assemblée Générale du Conseil d'Etat a décidé que dans les cas 3.1.1., 3.1.2., et 3.2. pour les deux hypothèses identiques, la demande d'avis sera déclarée irrecevable.

4. Pour les demandes d'avis (article 84, alinéa 1^{er}, 1°, un mois) l'auditeur peut examiner de manière plus étendue le projet ou la proposition. En principe des propositions de textes ou des remarques de forme ne sont pas faites.

Le degré de l'étendue de l'examen dépendra aussi du nombre d'autres demandes confiées à l'auditeur concerné(e).

L'auditeur veillera dès lors à ce que le temps consacré à un projet ne lèse pas l'examen des autres affaires qui lui ont été attribuées.

L'auditeur fera attention à ce que le délai d'un mois puisse être respecté dans la mesure du possible et dans celle de la disponibilité du délégué.

5. Des demandes d'avis mentionnant un autre délai que trois jours ou un mois, sont à considérer comme des demandes ordinaires auxquelles s'applique la règle générale de l'article 84 : examen dans l'ordre de l'inscription au rôle.

(1) Le contrôle se fait a posteriori par la Section d'Administration du Conseil d'Etat (Doc. parl. Sénat, 1995-96, n° 321/6, p. 24, article 27).

6. Pour des coordinations, des codifications et des simplifications de législations, la loi du 4 août 1996 confie la tâche la plus importante au Bureau de coordination (article 6bis, L.C. C.E.).

L'auditeur concerné est autorisé de s'absenter de la séance de la chambre, si l'examen opéré par le référendaire n'appelle pas d'observations de sa part.

L'auditeur en informe le président de chambre.

7. Il est recommandé de s'entendre avec le référendaire désigné pour se partager l'examen de certains projets ou propositions.

Si le référendaire désigné a rédigé une note sur le projet ou la proposition, qui ne donne plus lieu à des remarques de l'auditeur-rapporteur, il (elle) est autorisé(e) de s'absenter de la séance de la chambre.

L'auditeur en informe le président de chambre.

8. En cas d'absence justifiée, l'auditeur-rapporteur n'est pas tenu de se faire suppléer à la séance. L'auditeur ou son chef de section en informe le président de chambre.

9. Si les délégués paraissent qualifiés pour éclairer utilement la chambre, leur présence en séance peut être demandée au président de chambre.

L'auditeur général,

M. ROELANDT.

ANNEXE 2

A TOUS LES MEMBRES DE L'AUDITORAT

L'article 92, alinéa deux, des L.C. C.E., inséré par la loi du 4 août 1996, dispose ce qui suit :

"Lorsque, après avoir pris l'avis de l'auditeur, chargé du rapport, l'auditeur général estime, pour la même raison (1), qu'une affaire doit être traitée en assemblée générale de la section d'administration, le premier président en ordonne le renvoi à cette assemblée".

L'exposé des motifs précédant la loi du 4 août 1996, explique ladite disposition comme suit :

"L'unité de la jurisprudence doit être assurée par l'intervention des deux chefs de corps au Conseil d'Etat, à savoir le premier président et l'auditeur général. Ce sont ces deux magistrats qui, conformément à l'article 74, alinéa 1^{er}, ont prêté serment entre les mains du Roi, et qui sont dès lors appelés en tant que les plus hautes autorités du Conseil d'Etat, à garantir l'unité de la jurisprudence qui est d'un intérêt primordial pour l'institution".

Pour une application facile de cette nouvelle disposition, je vous saurais gré de bien vouloir suivre la procédure suivante.

Chaque fois que vous estimez qu'une affaire traitée par vous, devrait être renvoyée à l'assemblée générale pour assurer l'unité de la jurisprudence, vous le signalez dans le rapport de l'Auditorat.

En même temps, vous envoyez une brève note séparée à l'auditeur général, avec copie à l'auditeur général adjoint et à votre chef de section afin d'attirer leur attention particulière.

En ce moment, je vous conseille de n'user de cette procédure que pour des cas flagrants de jurisprudence divergente.

(1) C.-à-d. assurer l'unité de la jurisprudence.

A titre d'exemple, je me réfère au préjudice grave difficilement réparable (PGDR) dans les affaires d'étrangers, à la compétence du Conseil d'Etat pour l'enseignement libre, à la suspension de décisions explicites de refus.

Dans l'exposé des motifs de la loi du 4 août 1996 (1), le Gouvernement a très clairement souligné, à l'occasion de l'adaptation de l'article 92 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la nécessité de rendre les deux chefs de corps du Conseil d'Etat responsables de la jurisprudence, et pour le même motif elle a accordé à l'auditeur général également le pouvoir de faire convoquer l'assemblée générale.

A cette fin, l'auditeur général a adressé au premier président, le 19 novembre 1996, cinq dossiers d'étrangers en vue de leur traitement par l'assemblée générale de la section d'administration.

A la même date, il a d'ailleurs transmis un autre dossier, dans lequel est évoquée la jurisprudence divergente en matière d'intérêt.

18.10.1996

L'auditeur général,

M. ROELANDT.

(1) Entrée en vigueur le 1er octobre 1996.

V. LE BUREAU DE COORDINATION.

A. LES MISSIONS DU BUREAU DE COORDINATION.

1. Missions spécifiques.

La loi du 4 août 1996 a quelque peu modifié les tâches qui incombent au Bureau de coordination.

En vertu de l'article 6bis nouveau des lois coordonnées, ledit bureau peut en effet être chargé désormais de simplifier des législations désignées par les mêmes autorités qui peuvent lui demander de procéder à des coordinations ou à des codifications.

En ce qui concerne lesdites demandes de coordination ou de codification, si aucune demande n'a été introduite durant l'année judiciaire écoulée, il restait cependant à traiter des dossiers en attente. Ainsi en était-il pour les demandes suivantes, introduites en 1994 :

- coordination des lois relatives à la structure fédérale de l'Etat;
- coordination de la législation électorale;
- coordination de la loi provinciale, demande devenue depuis lors sans objet en raison du vote de la loi du 25 juin 1997 modifiant la loi provinciale, la loi du 1er juillet 1860 apportant des modifications à la loi provinciale et à la loi communale en ce qui concerne le serment et la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales (Moniteur belge, 5 juillet 1997), mais réintroduite depuis lors sur la base de l'article 6bis des lois coordonnées.

Il faut également tenir compte de certaines demandes d'avis qui, sans porter à proprement parler sur des coordinations ou des codifications, représentent une tâche qui présente certains points communs avec celles-ci :

- texte néerlandais du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (demande introduite fin 1992);
- texte néerlandais du Code de Commerce (demande introduite fin 1995);

- mise en concordance des dispositions légales existantes avec la loi du 10 juillet 1996 relative à l'abolition de la peine de mort (demande introduite en août 1996).

Le retard enregistré dans le traitement des demandes de coordination et assimilées est à attribuer au fait que l'effectif disponible au Bureau de coordination jusqu'à l'extension de cadre prévue par la loi du 4 août 1996 suffisait à peine pour répondre aux demandes ordinaires d'avis.

2. Mission de documentation.

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

La tenue de la documentation législative et réglementaire représente une des missions essentielles du Bureau de coordination. Les magistrats de la section de législation et de la section d'administration doivent en effet pouvoir être informés à tout moment de l'état actuel et de l'historique de n'importe quel texte légal ou réglementaire.

Si, jusqu'il y a quelques années, les tables chronologique et thématique sur support papier pouvaient encore rendre des services satisfaisants, leurs inconvénients (obligation de consultation au Bureau de coordination même, modes de recherche limités) et la pesanteur de leur gestion (mobilisation de plusieurs personnes pour la seule tenue à jour) ont conduit à opter pour des méthodes plus adaptées aux besoins.

Il a dès lors été décidé de recourir à une gestion intégralement informatisée des données de référence. Depuis le début de 1994, les données nouvelles ne sont plus reprises sur support papier. En outre, dans le courant de 1995, a été entamé le report intégral des renseignements du passé dans la banque de données informatisée. Ce report doit bien entendu se faire sans perdre la richesse des informations recueillies antérieurement, tout spécialement en ce qui concerne leur analyse. Ces informations sont en outre complétées de données nouvelles, telles que les entrées en vigueur, les modifications subies, les recours introduits, les traités, etc., qui n'étaient pas en mesure de figurer sur les supports "papier".

Lorsque ce report aura été complètement accompli, chaque magistrat du Conseil d'Etat disposera de son bureau, via le réseau, et à tout moment, de toutes les données de référence. Un grand nombre de ces renseignements sont d'ores et déjà disponibles (1).

L'on trouvera ci-après, en annexe, l'ensemble des informations reprises systématiquement dans le répertoire général informatisé. Le Bureau de coordination s'est assigné comme objectif de disposer d'un répertoire complet en tous ses éléments en 2001.

b) Développement de nouveaux fichiers.

Outre la tenue à jour modernisée de ses fichiers "traditionnels" le Bureau de coordination s'est attaché, durant l'année judiciaire écoulée, à développer des fichiers destinés à améliorer l'information. Leur état d'avancement a permis de les rendre également accessibles par le réseau, au départ du répertoire général. Il s'agit notamment des fichiers suivants :

- un inventaire des recours introduits auprès de la Cour d'Arbitrage, des questions préjudicielles posées à celles-ci, ainsi que des suites réservées à ces recours et questions. L'utilisateur est renvoyé à ce fichier par l'indication du numéro de rôle de la Cour d'Arbitrage en regard du texte concerné;
- un relevé des principales décisions des autorités de l'Union européenne ainsi que de leur transposition en droit belge. L'objectif est, d'une part, de tenir au courant, au jour le jour, des toutes dernières évolutions du droit communautaire et, d'autre part, d'indiquer d'éventuels précédents en matière de transposition de directives;
- un fichier des documents parlementaires. Ce fichier permet non seulement de connaître l'état d'avancement des divers projets ou propositions, mais aussi de retrouver telle ou telle proposition au départ du nom de son auteur, savoir si la section de législation a rendu un avis, etc.;

(1) Début juin 1997, plus de 32000 textes étaient répertoriés dans la banque de données informatisée.

- un rôle, qui a pris le relais du rôle tenu manuellement depuis les débuts du Conseil d'Etat; il ne s'agit pas tant en l'espèce d'un instrument de gestion administrative que d'un outil d'investigation juridique, tout spécialement en ce qui concerne la recherche de précédents.

3. Participation aux travaux de la section de législation.

La participation aux travaux de la section de législation continue, comme par le passé, à mobiliser la majorité des membres du Bureau de coordination. Les facilités nouvelles en matière de références documentaires n'ayant pas encore leur équivalent en matière de documents proprement dits, une part importante du travail doit encore et toujours être consacrée à reconstituer des textes dont on ne dispose pas sous une forme coordonnée.

B. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT.

1. La loi du 4 août 1996 a porté le nombre de membres du Bureau de coordination de dix à quatorze, dont - il s'agit d'une nouveauté - deux référendaires chefs de section. Les référendaires chefs de section, qui sont le pendant des premiers auditeurs chefs de section, ont pour tâche de répartir les affaires entre les membres du Bureau de coordination et de diriger leurs travaux. La procédure pour la nomination des premiers référendaires chefs de section, membres du Bureau de coordination, devait encore être entamée au cours de la période de référence (1). Deux membres du bureau se consacrent essentiellement à la tenue des textes légaux 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.

L'un des problèmes auxquels le Bureau de coordination a été confronté par le passé, était le fait que s'il était le passage obligé pour la plupart des magistrats recrutés par concours, ceux-ci faisaient usage dès que possible de la faculté que leur offrait la loi de rejoindre l'Auditorat. Il en est résulté une relative instabilité dans la composition du Bureau de coordination, certains de ses membres n'y restant des fois que quelques semaines. La situation s'est quelque peu modifiée : cinq magistrats poursuivent

(1) Voir la composition du Bureau de coordination en annexe 2.

pour le moment leur carrière au sein du Bureau de coordination, tandis que l'extension du cadre ainsi que la perspective de moins nombreuses vacances au sein de l'Auditorat et du Conseil freinent le mouvement de départs. Ceci devrait favoriser une meilleure continuité dans le traitement des dossiers.

2. Les réalisations en matière de documentation sont dues pour une large part aux documentalistes, qui, au nombre de quatre depuis le 1er août 1996, se sont vu attribuer une ample mission de recherche (1) ainsi que d'analyse des données figurant dans le répertoire informatisé.

C. STATISTIQUES.

La participation du Bureau de coordination aux travaux de la section de législation étant systématique, les statistiques relatives au nombre de dossiers traités par cette section de législation s'appliquent également au Bureau de coordination. Il suffit, dès lors, d'y renvoyer.

D. PERSPECTIVES.

Si l'utilisation de répertoires informatisés permet une consultation plus commode des informations existantes, il ne s'agit que d'un système de références et non d'une banque de données relationnelle. L'utilisateur est dès lors obligé de consulter les différentes sources renseignées, sans disposer immédiatement du texte qu'il cherche.

A très bref délai, le programme actuel sera remplacé par un logiciel plus évolué qui permettra le lien direct avec d'autres données, qu'il s'agisse des fichiers du Bureau de coordination ou des autres fichiers existant au sein de l'institution (notamment, ceux des avis et arrêts).

Les textes légaux et réglementaires publiés au Moniteur devraient également être disponibles sous une forme informatisée et mis en lien de la même manière avec les répertoires existants.

La mise au point, par les documentalistes, d'un authentique thesaurus, adapté aux besoins du Conseil d'Etat, est au rang des priorités. Il est fait encore usage, pour le moment, d'un table systématique convenant davantage pour les recherches sur documents papier et dont l'emploi est malaisé pour les utilisateurs qui ne la consultent pas journallement.

(1) Voir "D. PERSPECTIVES", ci-après.

ANNEXE 1

**INFORMATIONS REPRISES, POUR CHAQUE TEXTE,
DANS LE REPERTOIRE GENERAL INFORMATISE.**

1. Identification du texte (1):
 - a) date;
 - b) nature (loi, décret, arrêté, etc.).

2. Contenu du texte:
 - a) intitulé proprement dit;
 - b) portée de l'acte (contenu succinct des dispositions autonomes);
 - c) relevé de toutes les modifications apportées éventuellement à d'autres textes.

3. Indication du fondement légal.

4. Indication de l'avis ou des avis de la section de législation, de l'invocation de l'urgence ou de l'absence de toute indication à ce propos.

5. Indications relatives à l'entrée en vigueur: date, habilitation donnée au Roi ou au gouvernement, etc..

(1) Ne sont pas repris dans le répertoire les arrêtés de portée individuelle (promotions, nominations de membres d'une commission, transferts, autorisations ou refus d'exercer une profession, etc.).

La répartition opérée par le Moniteur en "lois, décrets, ordonnances et règlements", "autres arrêtés" et "avis officiels" ne guide pas nécessairement le choix pour les textes à répertorier. Il arrive en effet que des textes à portée générale figurent par extrait et éventuellement dans une seule langue dans la rubrique "autres arrêtés"; d'autre part, des circulaires, reprises logiquement dans la rubrique "avis officiels" peuvent revêtir un caractère réglementaire.

6. Données relatives à la publication:
 - a) date du Moniteur belge;
 - b) référence à la Pasinomie;
 - c) indication de la publication d'un rapport au Roi ou de celle de l'avis de la section de législation;
7. Recours éventuel devant le Conseil d'Etat, avec indication des suites données.
8. Indication du numéro de rôle en cas de question préjudicielle ou de recours devant la Cour d'Arbitrage (le fichier "Cour d'Arbitrage", accessible immédiatement indique les suites données).
9. Mots-clés, destinés à la recherche.
10. Modifications : toutes les modifications et abrogations ou annulations, que ce soit le fait de l'auteur de l'acte ou la suite d'un arrêt d'annulation
11. Champ libre, où figurent toute mention jugée utile: référence à d'autres textes, mention de l'existence d'une traduction allemande et d'une façon générale, toute particularité du texte répertorié.

ANNEXE 2

COMPOSITION DU BUREAU DE COORDINATION
(15 septembre 1996)

Néerlandophones :

M.-C. CEULE	premier référendaire
K. VERMASSEN	premier référendaire
J. DRIJKONINGEN	référendaire
E. VANHERCK	référendaire adjoint
L. VERMEIRE	référendaire adjoint

Francophones :

R. QUINTIN	référendaire
M. BAUWENS	référendaire adjoint
X. DELGRANGE	référendaire adjoint
P. VANDERNACHT	référendaire adjoint
B. CUVELIER	référendaire adjoint

VI. LES GREFFES.

A. INFORMATISATION.

A l'aube de la réforme fondamentale des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat touchant aux différentes missions consultatives et juridictionnelles du Conseil d'Etat, à son organisation et son fonctionnement, les membres des greffes et des secrétariats des chambres de toute l'Institution, que ce soit de la section de législation ou de la section d'administration, ont joint leurs efforts à expérimenter et à tenter d'améliorer les programmes d'informatisation des procédures - pour certains très incomplets - conçus vers les années 1991 et 1992.

A la suite de différents contacts entre les utilisateurs de ces programmes et le service informatique, un ensemble d'erreurs a pu être répertorié et corrigé à la fois dans le cadre de la procédure de la section de législation (programme PROLEX) et dans le cadre de la procédure d'annulation de la section d'administration (programme PROADMIN.). Ces contacts ont permis de mettre en exergue le problème de la répartition des tâches et des responsabilités dans l'organisation des différents services utilisateurs des programmes.

Cette expérience prouve combien il est important de veiller à une informatisation optimale des services tant du point de vue de la conception et de la réalisation des programmes, voire l'amélioration et l'actualisation de ceux qui existent déjà, que de la performance de l'appareillage. Le résultat aurait pour avantage de mieux rationaliser les tâches de chacun, d'imposer une discipline de travail et d'en uniformiser les méthodes, telles que celles concernant notamment l'encodage et l'interprétation des données.

A l'heure actuelle, les efforts de chacun dans le cadre de l'informatisation des services pèsent malgré tout très lourdement car ils sont dispensés parallèlement à un travail encore toujours réalisé manuellement dès lors que l'informatique ne produit pas encore des résultats totalement ou suffisamment fiables que pour abandonner la tenue manuscrite des registres, rôles et autres livres imposée par l'arrêté royal du 17 octobre 1956, de la manière prescrite par ledit arrêté. Une modification de texte s'impose par ailleurs pour tenir compte de l'informatisation.

Le remplacement d'un appareillage devenu obsolète et insuffisamment performant s'avère impérieusement nécessaire afin de permettre une gestion plus efficace et une consultation plus rapide des différents stades de la procédure des dossiers. Il serait encore souhaitable, dans une même

optique de bonne gestion, de prévoir dans un avenir proche l'acquisition d'un bon matériel pour chacun des membres du greffe et du personnel des services des greffes afin qu'ils puissent travailler dans les meilleures conditions et de la manière la plus fiable possible, dans l'esprit d'un haut rendement de qualité et de service efficace et diligent à rendre à tout justiciable ou à toute autorité en relation avec le Conseil d'Etat.

B. DEMENAGEMENT DU GREFFE DE LA SECTION D'ADMINISTRATION.

Au mois de juin 1996, les services des greffes francophone et néerlandophone de la section d'administration ont quitté les locaux devenus trop exigus du bâtiment central de la rue de la Science pour s'installer dans les nouveaux locaux du nouvel immeuble sis rue d'Arlon. Les nouveaux bureaux sont conçus dans un site paysager sobre et fonctionnel. Le déménagement s'est fait la veille d'un week-end, sans anicroche, avec la collaboration de l'ensemble du personnel, dans les meilleures conditions et dans le cadre d'une parfaite organisation. Dès le lundi, les services étaient parfaitement opérationnels.

C. ARCHIVES DES GREFFES DE LA SECTION D'ADMINISTRATION.

Durant l'année judiciaire 1994-95, des contacts ont été pris avec les Archives générales du Royaume pour un transfert des dossiers des greffes de la période de 1948 à 1965 et des rôles correspondants. Le travail a, pendant plus d'une année, mobilisé un demi-jour par semaine 6 à 7 employés des greffes, et par conséquent perturbé quelque peu le fonctionnement des services. L'entreprise était cependant indispensable et urgente eu égard au déménagement des greffes de la section d'administration.

Grâce à l'assistante des Archives générales du Royaume, Madame Rolande DEPOORTERE, un planning et une méthode de travail ont été élaborés pour organiser le traitement des dossiers qui ne sont pas encore transférables aux Archives générales (dossiers de moins de 30 ans). Concrètement, il s'agit de gérer les archives conservées par le greffe de façon à réduire leur volume et optimiser l'efficacité du classement. Le simple élagage des dossiers réduit leur volume de 70 %.

Pour atteindre cet objectif, il a été proposé d'affecter un agent administratif à la gestion des archives, à raison de quelques heures par semaine. Un contrôle de cette gestion permanente des archives serait en principe

suiwi par les Archives générales du Royaume toutes les huit ou dix semaines.

D. LES GREFFIERS - MODIFICATION DES CONDITIONS DE NOMINATION.

La commission du personnel, sur les propositions de l'auditeur général et du greffier en chef, a proposé à l'Assemblée générale du Conseil d'Etat de modifier les conditions de nomination des greffiers prévues à l'article 72, § 1er, alinéa 1er des lois coordonnées qui prévoyait que :

"Personne ne peut être nommé greffier s'il :

- 1° n'a pas 25 ans accomplis;
- 2° n'est pas titulaire d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ou d'études y assimilées par le Roi;
- 3° n'a pas été membre pendant cinq ans au moins du personnel administratif du Conseil d'Etat".

La nouvelle proposition permet aux secrétaires d'administration juristes de poser leur candidature à la fonction de greffier aux conditions suivantes :

"Art. 72, § 1er, alinéa 4 - Par dérogation à la condition fixée à l'alinéa 2, 3°, les titulaires d'un diplôme de docteur ou de licencié en droit peuvent être nommés greffiers s'ils ont été en fonction pendant un an au moins dans le personnel administratif du Conseil d'Etat".

Ces nouvelles conditions ont certes été consacrées par le projet de loi devenu la loi du 4 août 1996, mais un amendement a permis aux agents de niveau 1 non juristes d'accéder à ladite fonction, sous la forme de mesures transitoires :

"Par dérogation aux conditions fixées au deuxième alinéa, 3° de l'article 72, § 1er des mêmes lois coordonnées, modifié par la loi du 17 octobre 1990 et par la présente loi, (lire loi du 4 août 1996), les greffiers assumés qui au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont titulaires d'un diplôme donnant accès au niveau 1 des administrations de l'Etat peuvent, par mesure transitoire, être nommés greffiers s'ils ont exercé effectivement pendant au moins deux ans les fonctions de greffier au Conseil d'Etat.".

Le même projet a prévu l'augmentation du nombre des greffiers de six unités, trois dans chaque rôle linguistique, ce qui porte le nombre total à 17 greffiers, le greffier informaticien compris.

La réforme du fonctionnement et de l'organisation de la section d'administration (notamment les audiences à juge unique), et les nouvelles règles de procédure apporteront bien des changements dans la manière dont les greffiers devront assumer leurs fonctions sous la direction et la responsabilité du greffier en chef. Ils devront pouvoir assister mieux les magistrats. Comme dans l'ordre judiciaire, pour le greffier en exercice au Conseil d'Etat, assister les magistrats signifiera le contrôle de la régularité de l'instance, la surveillance du bon déroulement des différentes procédures possibles et la coordination parfaite des audiences de la chambre plénière pour laquelle le greffier est désigné et des audiences de chacun des membres de ladite chambre. En outre, la mission d'assistance pourra comporter des travaux de recherches documentaires, de jurisprudence ou de doctrine, facilités actuellement par les différents programmes développés par le service informatique. De bonnes connaissances en informatique s'avéreront nécessaires.

Les greffiers, coordinateurs de la répartition, du suivi et du traitement des affaires de leur chambre respective, joueront un rôle important dans le cadre de la résorption de l'arriéré judiciaire du Conseil d'Etat qui selon la nouvelle loi devra faire l'objet d'un plan quadriennal. Ils veilleront à une distribution efficace des dossiers entre les différents membres de leur chambre suivant la répartition des matières fixée par ordonnance du premier président. Dans le cadre de cette mission, ils assureront la bonne tenue des statistiques informatisées de leur chambre. Ensemble, avec le greffier en chef, ils auront le souci d'aider, de former et de renseigner les greffiers assumés, les membres des secrétariats des chambres sans oublier les membres du personnel des greffes.

Les nouvelles réformes procédurales pouvant s'avérer imparfaites ou incomplètes, les greffiers en concertation avec leur greffier en chef devraient faire part de leur expérience et des problèmes qu'ils rencontrent. Ils pourront éventuellement apporter des solutions concrètes dans les domaines qui relèvent de leurs compétences et faire des propositions de modifications du règlement de procédure à l'Assemblée générale.

E. PROBLEMES RENCONTRES PAR LES GREFFES DE LA SECTION D'ADMINISTRATION.

1. L'afflux du nombre d'affaires introduites au Conseil d'Etat est en progression constante. Les affaires introduites sous le bénéfice de l'extrême urgence, assez nombreuses en ce qui concerne la matière des étrangers, exigent prioritairement de la part du personnel des greffes beaucoup de temps et de manipulations. L'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 prévoit que les communications, les convocations et les notifications adressées aux parties ou aux personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire peuvent se faire par porteur contre accusé de réception. En cas d'extrême urgence, elles peuvent se faire par télécopieur.

Il ressort clairement de cette disposition que l'usage du télécopieur n'est permis que dans le cadre des affaires d'extrême urgence et à l'usage exclusif des services du conseil d'Etat. Cependant, dans la pratique, les justiciables ou leur conseil usent abusivement du télécopieur pour l'introduction de certains recours, la transmission de pièces, de mémoires ou de toute autre messagerie. Cela entraîne pour les membres des greffes comme inconvénients une disponibilité constante pour la réception des télécopies et l'obligation de photocopier eux-mêmes les documents ainsi envoyés, sans compter les frais de photocopie importants et sans cesse croissants pour l'Institution.

Assez fréquents sont également les cas d'envoi le vendredi en toute fin d'après-midi, par télécopie, de requêtes qui certes bénéficient de l'extrême urgence mais qui ne peuvent pas toujours être correctement traitées, l'expéditeur par télécopieur n'étant plus contactable.

Des instructions à ce sujet se sont avérées nécessaires mais des dispositions légales devraient être prises pour fixer les cas d'usage du télécopieur.

2. Les procédures simplifiées telles que par exemple, celles prévues par l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances, pris en exécution de la loi du 9 juillet 1975, ou l'arrêté royal du 5 février 1993 portant diverses dispositions d'exécution de la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire posent certains problèmes pratiques pour les greffes de la section d'administration tant en ce qui concerne le respect des délais qui s'avèrent bien trop courts, qu'en ce qui concerne la constitution des dossiers qui sont introduits de manière très massive.

A l'occasion de l'examen succinct de ces procédures simplifiées, il paraît utile de faire remarquer une anomalie : toutes ces procédures sont gratuites. N'y a-t-il pas-là un oubli de la part du législateur ?

3. Le problème des interventions reste posé. Lorsqu'un recours a été introduit devant la section d'administration, ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire peuvent y intervenir. L'article 21bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que les intéressés sont prévenus soit par le greffier en chef, soit par l'auditeur général, selon les matières. En effet, lorsque le recours vise une nomination, une désignation, un agrément ou une autorisation, c'est l'auditeur général qui prévient les intéressés. Si ce même article prévoit naturellement un délai pour introduire une demande en intervention, il demeure anormal que ce délai diffère selon l'auteur de la notification du recours :

- le § 1er du dit article octroie 30 jours s'il s'agit du greffier en chef;
- le § 2 prévoit un délai de 60 jours s'il s'agit de l'auditeur général.

Pour la pratique du greffe et du secrétariat chargé notamment de la tenue des échéanciers, une modification de cet article 21bis prévoyant l'instauration d'un délai unique qui pourrait être celui de 60 jours usité pour les mesures préalables, se justifierait.

VII. LE SERVICE DE LA CONCORDANCE DES TEXTES.

A. ORGANISATION DU SERVICE.

1. Composition.

Le Service de la Concordance compte, à l'heure actuelle, 15 personnes se répartissant comme suit :

- 12 statutaires (6 F - 6 N), dont 2 (1 F - 1 N) ont démissionné et ont été remplacés par des attachés contractuels et 1 (F) est détaché et est remplacé par un attaché contractuel; ce dernier a démissionné en décembre 1995 en vue d'un emploi définitif dans une institution privée et n'a pas été remplacé vu la perspective ouverte par le concours organisé en 1996 (1).
- 1 attaché contractuel (F) pour les traductions en langue allemande.

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, révisé 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, premier attaché : il révisé 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;

(1) Concernant le concours de recrutement, voir le point D.

- 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.

Huit attachés assurent la traduction des textes qui leur sont remis.

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; le Service de la Concordance examine également les différentes versions des textes législatifs et réglementaires du point de vue de la correction de 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, projets de statut, de codes, 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 d'administration pour publication.

Par ailleurs, le Service a entamé la constitution d'une banque de données terminologiques (MultiTerm) qui compte actuellement quelque 78.000 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 (1).

16/09/1995 au 15/09/1996

		ORDINAIR E	ART. 84	TOTAL	TOTAUX
FRANCAIS EN NEERLANDAI S	GF (2)	154	51	205	240
	RBC (3)	16	19	35	
NEERLANDAI S EN FRANCAIS	GF	171	66	237	274
	RBC	30	7	37	
FRANCAIS EN NEERLANDAI S & NEERLANDAI S EN FRANCAIS	GF	5		5	6
	RBC	1		1	
FRANCAIS EN ALLEMAND NEERLANDAI S EN ALLEMAND	F	5	4	9	18
	N	7	1	8	
	F/N		1	1	

(1) Le Service de la concordance ne fonctionne pas selon l'année judiciaire, sauf pour les avis de la section de législation. Les statistiques concernant les autres traductions ont, dès lors, trait à chaque année civile. Cette distinction se justifie comme suit : 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.

(2) Gouvernement fédéral.

(3) Région de Bruxelles-Capitale.

TOTAUX		389	149	538	538
---------------	--	------------	------------	------------	------------

2. Traduction d'arrêts en 1995.

Pour rappel, en 1995

- Arrêts : 487 (au 31 août) + 315 (1.9.1995 au 31.12.1995) = 802

3. Traduction de projets d'arrêts, rapports et textes divers 1995.

- Projets d'arrêts : 24
- Rapports : 30
- Divers : 140

4. Traduction d'arrêts en 1996.

- Arrêts : 706

5. Traduction de projets d'arrêts, rapports et textes divers en 1996.

- Projets d'arrêts : 34
- Rapports : 28
- Divers : 159

D. PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES.

1. Du point de vue des traductions.

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.

Le premier semestre de 1996 s'est achevé dans une effervescence législative pour le Conseil et partant, pour le Service de la Concordance, en raison des demandes d'avis urgentes introduites sur les projets de loi-cadre.

Les brefs délais dont dispose le Service de la Concordance font en sorte qu'il 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 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 toujours porté à la rédaction correcte de ces textes.

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 documentations et de renseignements terminologiques demandent, 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.

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.

En 1996, le Service de la Concordance a pu bénéficier de l'acquisition de dictionnaires nouveaux et de nombreux ouvrages de référence.

3. Du point de vue du personnel.

Le départ de certains membres du service, soit définitifs, soit temporaires, pose un problème de remplacement : trouver des traducteurs qualifiés, aptes à produire rapidement un travail de qualité, n'est guère facile, d'autant plus qu'il existe des barèmes plus avantageux que les leurs. En outre, il faut encadrer les nouveaux venus et assurer leur formation; le service a donc également connu en 1996 quelques difficultés qui ont perturbé son fonctionnement optimal.

Un arrêté royal du 12 janvier 1996 a prévu pour la Concordance 18 attachés (9 F - 9 N). Cet élargissement du

cadre était programmé en deux phases : l'une au 1er janvier 1995, la seconde au 1er janvier 1996.

Un ensemble de circonstances (surcroît de travail, manque de locaux, perspective de déménagement) a rendu la mise en oeuvre de cet arrêté royal du 12 janvier 1996 impossible au cours de l'année même.

Cependant, en prévision du recrutement des six nouveaux attachés et du remplacement de deux démissionnaires, l'assemblée générale du Conseil d'Etat a décidé, le 3 octobre 1995, qu'un concours de recrutement serait organisé et a arrêté le règlement de ce concours, qui fut publié au Moniteur belge du 25 octobre 1995. 143 candidats se sont inscrits au concours en néerlandais, 115 candidats se sont inscrits au concours en français.

Les épreuves éliminatoires de traduction eurent lieu le 29 février 1996. La dissertation eut lieu le même jour, l'après-midi.

La correction des premières épreuves prit plus de temps que prévu en raison des bouleversements que connut le Conseil d'Etat en 1996 (décès de M. le premier président TAPIE, surcharge de travail des membres du jury, déménagement de la quasi totalité des services du Conseil).

Après l'épreuve orale, qui pour les candidats néerlandophones eut lieu le 3 décembre 1996 et pour les francophones, le 19 décembre 1996, les jurys respectifs ont retenu 9 lauréats pour le concours en langue néerlandaise, et 4 pour le concours en langue française.

Le Service de la Concordance se trouvant depuis le 26 juin 1996 dans ses nouveaux locaux au 35 rue de la Science, il pouvait envisager avec sérénité le recrutement des nouveaux attachés.

E. CONCLUSIONS.

Le volume de travail et les délais extrêmement brefs dans lesquels les traductions sont demandées, les départs successifs de membres de la Concordance, le déménagement, ont mis le Service à rude épreuve au cours de l'année 1996. Rappelons également à cet égard, que le service traduit à la fois les avis de législation et les arrêts, sans oublier tous les autres textes d'ordre administratif ou juridique qui lui sont envoyés pour traduction.

Le service escompte que l'arrivée prochaine de six nouveaux attachés lui permettra de mieux faire face à l'afflux de textes et de se consacrer également davantage à la traduction des anciens arrêts en attente.

VIII. LE PERSONNEL ADMINISTRATIF.

Création d'un emploi d'administrateur au Conseil d'Etat

La loi du 4 août 1996, en son article 42, insère dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, au chapitre VI - Du personnel administratif, du titre VII - De l'organisation du Conseil d'Etat, un article 102bis énoncé comme suit :

"Le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et sur avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat et de l'auditeur général nommé, pour une période de trois ans renouvelable, un administrateur chargé de la gestion administrative du Conseil d'Etat et de son infrastructure.

Personne ne peut être nommé administrateur s'il :

- 1° n'a pas 37 ans accomplis;
- 2° n'est pas titulaire d'un diplôme donnant accès aux emplois de niveau 1 dans les administrations de l'Etat;
- 3° ne justifie pas d'une expérience de cinq ans au moins dans le domaine de la fonction à conférer.

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.

Sans préjudice des dispositions de la présente loi, les dispositions réglant le régime administratif et pécuniaire du personnel des ministères sont applicables à l'administrateur. Le traitement de l'administrateur est fixé dans l'échelle 15/1. L'administrateur doit justifier de la connaissance de la langue française ou néerlandaise, autre que celle de son diplôme".

Cet emploi d'administrateur a été créé en vue d'accroître l'autonomie de gestion du Conseil d'Etat. La fonction sera remplie, suivant le principe du mandat d'une durée de trois ans renouvelable, par quelqu'un qui justifie d'une expérience importante en matière de gestion.

L'objectif poursuivi est d'adjoindre aux autorités de l'Institution un gestionnaire administratif pour assurer la gestion du personnel administratif, des biens, tant mobiliers qu'immobiliers, ainsi que des infrastructures comme l'informatique.

La présence d'un administrateur au Conseil d'Etat doit permettre aux magistrats de se consacrer exclusivement à leurs tâches juridictionnelles.

Si des difficultés surgissent dans le cadre de sa gestion, il doit en saisir les autorités du Conseil d'Etat sous l'autorité et la direction desquelles il est placé. Il leur communique également annuellement ses observations concernant l'exécution du plan de résorption de l'arriéré juridictionnel arrêté par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat ainsi que ses suggestions sur la mise en oeuvre de moyens matériels permettant d'atteindre le but assigné.

Les modalités d'exercice de ce mandat doivent être arrêtées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

Selon l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat rendu sur le projet de loi devenu la loi du 4 août 1996,

"la prérogative du Roi de nommer cet administrateur par arrêté délibéré en conseil des ministres, doit se comprendre dans le prolongement de l'article 107, alinéa 3 de la Constitution qui veut que le Roi nomme à d'autres emplois que ceux de l'administration générale "en vertu de la disposition expresse d'une loi".

"Tel que le projet est libellé, l'administrateur ne peut donc être assimilé à un fonctionnaire de l'administration générale qui serait nommé par le Roi pour accomplir, sous la direction et l'autorité d'un ministre, des tâches que celui-ci lui assignerait. Il doit, au contraire, être conçu comme un fonctionnaire qui est appelé à faire partie, fût-ce pour un mandat limité, du personnel administratif du Conseil d'Etat (intitulé du chapitre VI des lois coordonnées) et qui est appelé à exercer ses attributions sous l'autorité des personnes qui assument la direction administrative du Conseil d'Etat".

...

La section de législation avait encore fait remarquer qu'en ce qui concerne la transmission des observations de l'administrateur sur l'exécution du plan quadriennal de résorption de l'arriéré juridictionnel du Conseil d'Etat,

"il n'est pas au pouvoir du législateur de permettre à un fonctionnaire chargé de tâches uniquement administratives de s'immiscer dans l'exercice des missions juridictionnelles, et notamment, de formuler des observations sur un plan quadriennal de résorption de l'arriéré juridictionnel élaboré par l'Assemblée générale. Certes cet administrateur peut formuler des suggestions sur la mise en oeuvre des moyens matériels permettant d'atteindre le but assigné au plan de résorption de l'arriéré. Ses observations ne seraient admissibles que si elles portaient sur les aspects administratifs de ce plan" (1).

(1) Avis de la section de législation n° L. 24.837/2 du 14 février 1996; Doc. Sénat 1-321/1-1195/1996.

IX. DIVERS.

A. BIBLIOTHEQUE.

Une "commission de la bibliothèque" assure la gestion de cette dernière. Créée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, elle est actuellement présidée par Monsieur ANDERSEN, président de chambre, et se compose de représentants du Conseil, de l'Auditorat, du Bureau de coordination, du Greffe et du service de la Concordance des textes.

Cette commission a, durant l'année 1995-96, tenu trois réunions au cours desquelles elle a été amenée à prendre un certain nombre de décisions en vue d'assurer l'actualisation de la documentation et son traitement informatique, d'établir son budget et de déterminer ses ressources.

1. Situation financière.

Le budget pour 1995 s'élevait à 5.856.890,-frs. Pour l'année 1996, ce crédit a été porté à 6.800.000,-frs à la suite de l'extension du cadre des Magistrats et du cadre du personnel administratif.

2. Accroissement de la bibliothèque - Abonnements.

Pendant la période considérée, la bibliothèque a pu s'enrichir de 268 nouveaux ouvrages.

Par ailleurs, elle a souscrit ou renouvelé des abonnements à 111 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.

Installation d'un poste de travail qui permet de consulter :

1° sur des cédéroms :

- *des banques de données :*

- * CELEX -ELEX
Commission des Communautés Européennes :
Traités et accords, législation, jurisprudence
- * JUSTEL
Jurisprudence et législation
- * F.B.W.
Fundamentele Belgische Wetgeving
- * TWS/CD
Codes bilingues : Code civil
Code judiciaire
Code de commerce et
Code d'instruction criminelle
- * Arrêts du Conseil d'Etat de France
- * Judit F/N
Banque de données juridiques

- *des dictionnaires :*

- * Van Dale
- * Encyclopédie Spectrum

2° sur le réseau :

- Arrêts du Conseil d'Etat de Belgique (logiciel ACROBAT)
- Tenue à jour d'un fichier informatisé des livres et des revues disponibles à la bibliothèque à partir de 1995 (logiciel FILE MAKER PRO)

B. SYSTEME INFORMATIQUE.

INTRODUCTION.

L'arrivée d'un informaticien au service informatique porte le nombre à quatre personnes dans ce service. Il s'agit de la première des quatre personnes supplémentaires, deux informaticiens et deux programmeurs, prévues dans l'extension du cadre administratif.

L'expérience du passé a permis de définir trois piliers dans l'informatisation du Conseil d'Etat : la gestion des systèmes, la gestion des procédures, la gestion documentaire.

1. La gestion des systèmes.

Durant la période de référence, la base informatique du Conseil d'Etat compte quatre serveurs Unix, trois Olivetti et un Unisys, et deux serveurs NT 3.5. de marque Olivetti.

L'acquisition de 44 nouveaux ordinateurs personnels en 1995, dont 40 Pentium 75 et 4 portables, porte le nombre d'appareils à 232. L'achat la même année de 40 nouvelles imprimantes HP5L permet de disposer d'un parc de 180 imprimantes, tant laser qu'à jet d'encre. Parmi les imprimantes laser, on compte 30 imprimantes réseaux.

L'utilisation d'un "juke-box", c'est-à-dire d'une installation équipée de plusieurs disques magnéto-optiques, est prévue pour l'archivage en temps réel, dans leur format d'origine, des documents produits au Conseil d'Etat. L'installation de six lecteurs de cédéroms centralisés est le début d'une stratégie de partage d'informations publiées sur ce type de support.

Le réseau du Conseil d'Etat consiste physiquement en un système "backbone" qui relie à l'aide de concentrateurs les différents bâtiments du Conseil d'Etat (1). Chaque bâtiment est caractérisé par une topologie en étoile.

(1) Les logiciels utilisés sur les serveurs Unix sont Lan Manager /X (système d'exploitation réseau), Oracle 6 (système de gestion de base de données) et Sequelink 2 (middleware).

Les logiciels de base couramment utilisés sur les ordinateurs personnels sont WordPerfect 5.2 pour le traitement de textes, Filemaker Pro 2.1 comme gestionnaire de fichiers et Acrobat Exchange LE 2.0. comme logiciel de consultation des documents PDF.

2. La gestion des procédures.

En matière de gestion de procédure, le Conseil d'Etat dispose de deux applications. Il s'agit de Prolex, pour la procédure en section de législation et Proadmin pour la procédure en section d'administration. Ces deux applications de type client-serveur ont été développées en Visual Basic 2. Le système de gestion de base de données utilisé est Oracle 6. Le logiciel Sequelink 2 assure la communication entre le poste client et le serveur.

La complexité de la procédure et de l'application Proadmin ont fait que les utilisateurs ont plutôt utilisé l'application comme un outil de consultation que comme un véritable outil de suivi de dossiers.

Prolex a connu également des changements importants durant la période 1995-96. De nombreuses modifications ont en effet été apportées au logiciel qui sert à l'interrogation de la base de données de la section de législation. La présentation de nouveaux écrans a été améliorée en vue de faciliter l'utilisation du système et d'en augmenter la convivialité pour l'utilisateur.

3. La gestion documentaire.

En 1995, grâce à la disponibilité d'un programme comme Adobe Acrobat et ses modules, la gestion documentaire a été orientée d'une gestion de type "banque de données" vers une gestion "filesystem".

Le fait qu'il est multiplate-forme, que le logiciel de consultation est distribué gratuitement, que les informations relatives à la mise en page sont conservées, que son utilisation est aussi simple que celle d'un traitement de texte, qu'il offre la possibilité de gérer des listes hiérarchiques de mots clés et des liens entre différents documents PDF, sont autant d'éléments qui ont fait que le produit Adobe Acrobat a été favorablement accueilli au Conseil d'Etat.

Les nombreux avantages de ce logiciel ont permis par exemple le développement de l'application "Capita selecta Adviezen" qui est constituée d'extraits d'avis du Conseil d'Etat reliés par un système de mots-clés hiérarchisés.

D'autres banques de données telles que les répertoires chronologiques et thématiques sont gérés rapidement et efficacement par le Bureau de coordination à l'aide de FileMaker Pro 2.1.

4. Divers.

Certains services disposent de logiciels spécifiques aux fonctions qu'ils assurent, ainsi :

- a) le logiciel Multi-Term qui est un dictionnaire terminologique multilingue, est utilisé par le service de concordance des textes;
- b) le logiciel Abilis permet d'assurer la gestion du personnel;
- c) la gestion de la bibliothèque, en particulier la gestion des ouvrages et des abonnements aux revues, est assurée à l'aide du logiciel FileMaker Pro 2.1.

L'utilisation de lecteurs de cédéroms permet d'autre part aux utilisateurs de consulter des banques de données juridiques telles que JUDITH, CELEX, ELEX, JUSTEL. Ces cédéroms constituent de nouvelles formes de support documentaire et sont régulièrement mis à jour.

Enfin, un ordinateur personnel installé à la bibliothèque est équipé d'une carte modem et permet la consultation des banques de données accessibles par le système BISTEL.

C. LES BATIMENTS DU CONSEIL D'ETAT.

1. Les bâtiments mêmes.

A la fin du mois de mai 1996, les travaux de construction et de finition du nouveau bâtiment de la rue d'Arlon étaient complètement achevés. Dès le mois de juin, les nouveaux bureaux ont accueilli l'auditeur général, l'auditeur général adjoint, quarante-huit magistrats de l'Auditorat ainsi que le secrétariat administratif. Les services des greffes de la section d'administration ont été installés dans les bureaux paysagers au rez-de-chaussée et au premier étage. Le dernier étage est occupé par le service de l'informatique et un concierge.

Au rez-de-chaussée, dans le prolongement du hall d'entrée se trouve la grande salle du Conseil, dotée d'une cabine de traduction simultanée. Le mobilier de cette salle a été conçu à la fois pour la fonction de salle d'audience et pour la fonction de salle de réunion ou d'assemblée générale.

Un jardin intérieur, entouré de terrasses a été créé au-dessus du parking souterrain entre le nouveau bâtiment et le bâtiment central.

Il a été procédé à d'autres déménagements peu de temps après ceux vers le nouvel immeuble.

Le service de la concordance des textes, logé "à titre provisoire" au 4ème étage de l'immeuble sis rue d'Arlon n° 108 a été transféré dans les locaux des deux derniers étages de l'ancienne Ambassade des Pays-Bas, au 35 rue de la Science. La location de cet étage rue d'Arlon par la Régie des Bâtiments prenait fin au mois de juin 1996.

Des travaux importants de rénovation intérieure du bâtiment central du Conseil d'Etat, quitté en grande partie par les services des greffes de la section d'administration sont entrepris par la Régie. Pour leur réalisation, il s'est avéré nécessaire de vider entièrement le bâtiment. Le Bureau de coordination qui occupait le rez-de-chaussée et une partie du premier étage a été provisoirement transféré dans l'immeuble, rue J. de Lalaing n° 3, occupé auparavant principalement par l'Auditorat.

Le mobilier des deux salles d'audience du premier étage de l'immeuble a été transféré dans les nouvelles salles d'audience situées au rez-de-chaussée du 35 rue la Science. Une autre grande salle et trois plus petites salles pour les audiences à juge unique ont été aménagées à l'étage de ce magnifique hôtel particulier qui fut la résidence du financier Alfred LOEWENSTEIN et qui abrita successivement l'ambassade du Canada et celle des Pays-Bas jusqu'en 1994.

A l'issue des travaux du bâtiment central, et, grâce à la précieuse collaboration du Ministre de la Fonction publique, Monsieur FLAHAUT, le Conseil d'Etat pourra disposer d'un vaste complexe muni de tous les équipements nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement de ses services.

2. Procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde comme ensemble de la totalité des immeubles sis rue de la Science, 27-31, 33 et 35.

L'ensemble, composé de cinq hôtels de maître monumentaux dont deux sont occupés par le Conseil d'Etat, constitue le front du square Frère Orban. Ils font partie des rares ensembles architecturaux qui subsistent dans le quartier LEOPOLD. Par leur intérêt historique et artistique, et dans le cadre de la protection généralisée des derniers témoins du Quartier LEOPOLD, ces immeubles

répondant aux critères définis par l'article 2, 1° de l'ordonnance du Conseil de la région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier, vont faire l'objet d'une inscription sur la liste de sauvegarde.

D. LE BUDGET DU CONSEIL D'ETAT.

Le budget du Conseil d'Etat est inscrit sous la division 59 du budget du ministère de l'Intérieur (1).

Ce budget ne contient qu'un seul programme de subsistance destiné à couvrir le fonctionnement et les investissements de tous les services. En synthèse, les crédits initiaux de l'exercice budgétaire 1996 se présentent comme suit : (en millions de francs)

a) Dépenses de personnel :	588,9	87 %
b) Frais de fonctionnement :	54,2	8 %
c) Frais d'organisation et d'information :	34,4	5 %
	-----	-----
TOTAL :	677,5	100 % (2)

La part des dépenses courantes s'élève à 662,8 millions (soit 98 %) et celle des investissements à 13,7 millions (soit 2 %).

Comme pour tous les départements ministériels, les documents parlementaires publient le programme justificatif et le détail des crédits alloués par la Chambre des repré-

(1) Loi du 24 novembre 1995 contenant le budget général des dépenses pour l'année 1996; Moniteur Belge du 30 décembre 1995 (4ème édition), pp. 35.649 et sv.

(2) A l'exception du montant inscrit au fonds de gestion des astreintes (évalué en recettes et en dépenses à un million pour l'exercice 1996).

sentants pour le fonctionnement de la juridiction et ses services (1).

E. ACTIVITES EXTERIEURES.

On résume ici les diverses activités extérieures du Conseil d'Etat et des magistrats de celui-ci : relations officielles avec des autorités ou institutions belges et étrangères et avec la presse; participation à des congrès, colloques, etc.; délégations officielles ou de magistrats du Conseil d'Etat.

1. Relations avec les autorités belges et la presse.

Il y a lieu de se référer au Rapport annuel 1994-95, pp. 155-156.

Pour le surplus, une délégation du Conseil d'Etat a participé à deux colloques au Sénat :

- le 3 octobre 1995, sur les 50 ans de l'Organisation des Nations Unies;
- les 7, 8 et 9 décembre 1995, sur les relations entre la justice et la presse.

2. Relations avec des autorités ou institutions étrangères.

a) Réception de délégations étrangères.

- Les 15, 16 et 17 janvier 1996, le Conseil d'Etat a reçu une délégation roumaine, conduite par le président du Conseil législatif, M. Valer DORNEANU.

- Le 26 juin 1996, le Conseil d'Etat a reçu une délégation de trois hauts magistrats rwandais, dans le cadre de projets d'assistance judiciaire.

(1) Doc. parl. Chambre des Représentants, session ordinaire 1995-96, 131/5, notes de politique générale du ministère de l'Intérieur pour l'année budgétaire 1996, pp. 59-61; 131/14, projet de budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1996 - budgets administratifs pour l'année 1996 - ministère de l'Intérieur : Conseil d'Etat, pp. 255-256; 131/27, justification du budget général des dépenses pour l'année 1996 (justifications globales), section 13 - Intérieur, pp. 65, 68, 70, 72, 73 et 74.

**b) Participation aux activités du Comité exécutif des
Conseils d'Etat des pays de l'Union européenne.**

Le XVII^e colloque des Conseils d'Etat et des juridictions administratives Suprêmes des Etats membres des Communautés Européennes s'est tenu au Palais d'Egmont à Bruxelles les 22, 23 et 24 avril 1996, sous la présidence de M. BAETEMAN, premier président du Conseil d'Etat.

Le thème en a été : "La transposition en droit interne des directives de l'Union européenne".

Une réunion préparatoire s'était tenue à Bruxelles le 7 avril 1995 (voir Rapport annuel 1994-95, pp. 156-157).

Le rapporteur général du colloque était M. le conseiller P. LEMMENS.

Chaque délégation a été invitée à rédiger un rapport au sujet de certains problèmes généraux concernant cette transposition.

Le rapport belge a été présenté par M. l'auditeur P. GILLIAUX et sa conclusion principale était ainsi formulée :

"Les directives sont un instrument d'intégration et d'unification qui exige une collaboration loyale des Etats à l'oeuvre législative des institutions européennes.

Pour cette raison, elle cristallise les déceptions.

Déception de ceux qui constatent que l'adoption des directives n'est pas l'aboutissement des difficultés. Que d'autres, nombreuses, surgissent à l'échelon national où lenteurs et réticences sont encore à combattre. Que la mise en oeuvre en droit interne, elle-même, n'est pas le dernier obstacle, mais qu'il faut encore surmonter celui de l'application concrète puisque, quoique revêtu du sceau interne, le droit issu des directives est fréquemment mésestimé.

Déception aussi de ceux qui ont salué dans les directives un instrument de décentralisation qui laisserait s'exprimer les particularités nationales et régionales. Ils ont dû déchanter; leur précision ne laisse guère de marge de manoeuvre.

Le principe de subsidiarité apparaît alors comme le remède qui devrait ramener les instances communautaires à plus de mesure.

Mais c'est omettre, ou ne pas vouloir voir, que des textes exhaustifs sont souvent, mais pas toujours, nécessaires pour accorder des législations profuses et hétérogènes, parfois même vétilleuses, ce qui est sans doute voulu par la complexité sociale, et que la minutie est vraisemblablement aussi le résultat d'une méfiance mutuelle.

Va-t-on dès lors au devant de nouvelles déceptions pour attendre de la subsidiarité ce qu'elle ne peut ni ne doit donner ?".

Les délégations étrangères étaient les suivantes :

ALLEMAGNE, présidée par M. G. KEMPER, Conseiller à la Bundesverwaltungsgericht

AUTRICHE, présidée par M. C. JABLONER, Président de la Verwaltungsgerichtshof

DANEMARK, présidée par M. H. KARDEL, Juge à la Supreme Court of Danemark

ESPAGNE, présidée par M. A. RODRIGUEZ-GARCIA, Président du Tribunal Supremo

FINLANDE, présidée par M. P. HALLBERG, Président de la Cour administrative Suprême de Finlande

FRANCE, présidée par M. R. DENOIX de SAINT MARC, Vice-Président du Conseil d'Etat

GRANDE-BRETAGNE, présidée par Lord J. CLYDE, Lord of Court of Session

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, présidée par M. P. BEGHIN, Président du Conseil d'Etat

GRECE, présidée par M. K. CHALAZONITIS, Vice-Président du Conseil d'Etat

IRLANDE, présidée par M. J. BLAYNEY, Juge à la Supreme Court

ITALIE, présidée par M. C. ANELLI, Président du Conseil d'Etat

PAYS-BAS, présidée par M. W. SCHOLTEN, Vice-Président du Conseil d'Etat

PORTUGAL, présidée par M. A. MAURICIO, Juge-Conseiller à la Cour administrative Suprême du Portugal

SUEDE, présidée par M. G. WAHLGREN, Président de la Cour administrative Suprême de Suède

COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, présidée par M. C. KAKOURIS, Juge

Les délégations furent accueillies à la séance d'ouverture par M. l'Ambassadeur J. de BAENST, chef du Protocole.

La première journée débuta par l'allocution de M. le premier président G. BAETEMAN au cours de laquelle il rendit hommage à M. le premier président P. TAPIE, récemment décédé, et qui avait consacré beaucoup de temps à la préparation du colloque. M. le conseiller P. LEMMENS exposa ensuite un aperçu général du thème du colloque. M. B. MONGIN, du Secrétariat général de la Commission européenne, poursuivit par un exposé sur le thème de la transposition des directives. Le reste de la journée fut consacré aux interventions des différentes délégations et se termina par un exposé de M. J.-M. VISEE, chef adjoint de l'unité Professions réglementées quant aux qualifications de la Commission européenne sur le thème de la transposition des directives concernant l'équivalence des diplômes.

Au cours de la matinée de la seconde journée, les délégations ainsi que les autorités et membres du Conseil d'Etat furent invités par Leurs Majestés le Roi et la Reine à une réception aux Serres Royales de Laeken.

Durant la soirée eut lieu une visite de l'Hôtel de Ville de Bruxelles, où les délégations furent reçues par le Bourgmestre, M. F.-X. de DONNEA.

La matinée de la troisième journée fut consacrée à une séance de travail.

Au cours du déjeuner au Palais d'Egmont, le rapporteur général et les rapporteurs nationaux entament l'établissement des conclusions.

Lors de la séance de clôture, les participants ont adopté les conclusions suivantes, sur la base d'une synthèse des travaux dressée par le rapporteur général :

"Les Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes se sont réunis, pour leur quinzième colloque, à Bruxelles, les 22, 23 et 24 avril 1996. Le sujet du colloque était la transposition en droit interne de directives de l'Union européenne.

A l'issue de leurs discussions, les participants au colloque sont parvenus aux conclusions suivantes :

1. Un soin particulier devrait être apporté à l'élaboration des directives. Des textes défectueux rendent la transposition difficile, et sont une source d'insécurité juridique.

Il pourrait être utile de créer au sein de l'Union européenne un organe consultatif permanent, indépendant et à compétence générale, appelé à émettre des avis sur des textes en projet, portant notamment sur la cohérence et la clarté du texte.

Certains participants estiment qu'il est utile d'associer les parlements nationaux et d'autres organes consultatifs, tels que par exemple des Conseils d'Etat, au début du processus d'élaboration des directives, afin d'éviter des problèmes sérieux lors de leur transposition.

2. On devrait éviter d'alourdir inutilement le processus de transposition. Il ne semble pas nécessaire de maintenir la consultation obligatoire de commissions consultatives, dès lors que la transposition ne laisse guère de marge de manoeuvre aux autorités nationales.

Dans le même ordre d'idées, il peut y avoir de bonnes raisons pour le législateur dans le respect des

dispositions constitutionnelles d'habiliter le Gouvernement à transposer des directives.

3. Une directive peut être transposée en droit interne, soit par une adaptation de son texte au contexte juridique interne, soit par une reproduction littérale de ses termes, soit même par un simple renvoi à la directive. Chaque méthode a ses avantages et ses inconvénients. Il y a lieu d'évaluer ceux-ci au cas par cas, à la lumière du principe de sécurité juridique et notamment des exigences d'accessibilité pour tout particulier et de clarté de textes normatifs.

4. Selon une jurisprudence bien établie de la Cour de justice, les particuliers sont fondés à invoquer les dispositions "inconditionnelles et suffisamment précises" d'une directive non transposée, après l'expiration du délai de transposition, à l'encontre de l'Etat membre défaillant. La condition de l'inconditionnalité et de la précision de la disposition se comprend aisément lorsqu'il s'agit de faire valoir des droits reconnus par la directive. La question a été posée de savoir si cette même condition se justifie lorsqu'il s'agit de faire écarter l'application du droit national, pour violation de la directive.

Les participants au colloque ne se sont toutefois pas mis d'accord sur la réponse à donner à cette question. En réalité, la question touche à des problèmes fondamentaux, concernant notamment l'étendue et la forme du contrôle de la légalité des actes normatifs, et qui ont reçu des solutions divergentes dans les Etats membres.

5. Les participants au colloque estiment qu'en cas de doute, l'interprétation du droit national conformément à une directive, peut constituer un moyen, notamment pour donner un certain effet à une directive non transposée ou incorrectement transposée.

Ils sont toutefois d'avis que le droit communautaire ne saurait imposer une interprétation dans un sens déterminé d'une norme de droit national. Le juge ne devait donc pas être empêché de choisir entre, d'une part, l'interprétation "conforme" de la norme de droit national et, d'autre part, l'écartement de cette norme pour violation de la directive.

6. Déjà avant l'expiration du délai de transposition, une directive peut inspirer le juge national pour l'interprétation d'une disposition de droit national.

Les participants du colloque ont pris connaissance du fait que le Conseil d'Etat de Belgique vient de poser une question préjudicielle à la Cour de justice, par laquelle il demande si, pendant le délai de transposition, des effets contraignants doivent être attribués à la directive. Sous réserve de la réponse de la Cour, les participants estiment que les Etats membres demeurent en principe libres jusqu'à l'expiration du délai, mais qu'ils ne devraient pas prendre des mesures allant à l'encontre de la directive, si celles-ci font preuve d'un manque de "bonne foi", au sens de l'article 5 du Traité.

7. Les précisions que la Cour de justice vient d'apporter au principe de la responsabilité des Etats membres pour des dommages découlant de la non-transposition d'une directive, sont en mesure d'apporter une solution à un nombre de difficultés que rencontrent les juridictions internes de quelques Etats membres.

Toutefois, les conditions pour obtenir une réparation sont tellement strictes, qu'on peut se demander si la menace d'une réparation constitue un moyen effectif pour contraindre l'Etat membre à respecter ses obligations découlant d'une directive. En tout état de cause, ces conditions ne devraient pas former un obstacle à l'application de règles nationales plus généreuses pour les personnes lésées.

8. L'obligation pour les cours suprêmes de poser une question préjudicielle à la Cour de justice pourrait parfois être la cause d'un retard injustifié dans le déroulement de la procédure nationale. Spécialement quand il s'agit d'affaires urgentes, des dérogations à l'obligation précitée devaient être admises. Il serait également intéressant d'étudier la possibilité d'accorder à la Cour de justice la compétence de rendre un arrêt contenant une réponse provisoire".

Le colloque se termine par une réception et un dîner au Conseil d'Etat offerts par M. G. BAETEMAN, premier président, M. J.-J. STRYCKMANS, président, M. M. ROELANDT, auditeur général et M. Ch. MENDIAUX, auditeur général adjoint, en présence de M. le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur J. VAN DE LANOTTE.

c) Participation aux activités de l'Association internationale des Hautes juridictions administratives.

Une délégation du Conseil d'Etat de Belgique a participé à une réunion du Conseil d'administration à Tunis les 26 et 27 février 1996. C'est au cours de cette réunion qu'a eu lieu le décès inopiné de M. le premier président P. TAPIE.

d) Participation à des colloques ou réunions à l'Etranger.

- Une délégation a participé le 4 décembre 1995 à une réunion au Conseil d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ayant pour thème les conséquences de l'arrêt Procola de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme sur l'organisation des Conseils d'Etat.

- Une délégation du Conseil d'Etat belge a participé, à Londres, du 30 novembre 1995 au 3 décembre 1995, à la "First International Judicial Conference on Asylum law".

- Une délégation a participé les 10 et 11 juin 1996 à une réunion annuelle organisée par la Cour de justice des Communautés européennes et a assisté à une audience.

- Des membres de l'Auditorat ont fait un exposé sur le droit et la procédure administrative à la "Stichting Studiecentrum Rechtspleging" à Utrecht, le 25 mars 1996.

- Des membres de l'Auditorat ont participé au Symposium "Rapidité et qualité de la procédure en Belgique et aux Pays-Bas", qui s'est tenu le 23 mai 1996 à la faculté de droit de l'Université d'Utrecht.

3. Participation à des colloques ou réunions en Belgique.

Les magistrats du Conseil, de l'Auditorat et du Bureau de coordination ont participé à plusieurs reprises à des colloques, congrès et journées d'études en Belgique. Ils intervinrent souvent comme rapporteurs.

F. MOUVEMENTS DANS LE CADRE ORGANIQUE (1).

1. Nominations et prestations de serment.

Monsieur G. BAETEMAN a été élu premier président par l'Assemblée générale le 11 mars 1996 et a prêté serment entre les mains du Roi le 21 mars 1996.

Monsieur J.-J. STRYCKMANS a été élu président du Conseil d'Etat et a prêté serment devant l'Assemblée générale le 28 mars 1996.

Monsieur J. DE BRABANDERE a été élu président de chambre et a prêté serment devant l'Assemblée générale le 3 octobre 1995.

Monsieur J.-Cl. GEUS a été élu président du chambre et a prêté serment devant l'Assemblée générale le 28 mars 1996.

Messieurs L. HELLIN et A. VANDENDRIESSCHE, nommés conseillers d'Etat les 12 et 13 décembre 1995, ont prêté serment devant l'Assemblée générale le 16 janvier 1996.

Messieurs W. VAN NOTEN et J. BOVIN, nommés premier auditeur le 26 octobre 1995, ont prêté serment devant l'Assemblée générale le 28 novembre 1995.

Messieurs R. VAN DER GUGHT et E. HAESBROUCK, nommés premier auditeur le 17 avril 1996, ont prêté serment devant l'Assemblée générale le 18 juin 1996.

Monsieur G. DEBERSAQUES et Madame R. THIELEMANS, nommés auditeur le 28 septembre 1995, ont prêté serment devant l'Assemblée générale le 14 novembre 1995.

Monsieur R. QUINTIN, nommé référendaire le 1er septembre 1995, a prêté serment devant l'Assemblée générale le 3 octobre 1995.

Monsieur J. DRIJKONINGEN, nommé référendaire le 17 octobre 1995, a prêté serment devant l'Assemblée générale le 16 janvier 1996.

Monsieur H. COUSY, nommé assesseur de la Section de Législation le 10 juin 1996, a prêté serment devant l'Assemblée générale le 18 juin 1996.

(1) Voir aussi le rapport particulier d'activités de l'Assemblée générale, pp. 18 à 21.

2. Mise à la retraite ou éméritat.

Mme S. VANDERHAEGEN-SWARTENBROUX, président de chambre, a été mise à la retraite au 1er septembre 1995.

G. NECROLOGIE

Au cours de l'année judiciaire 1995-96, le Conseil d'Etat a eu le regret d'apprendre la disparition de :

Monsieur J. MASQUELIN	Président émérite, décédé le 8 octobre 1995
Monsieur J.-P. HAESAERT	Premier auditeur émérite, décédé le 15 octobre 1995
Monsieur W. GENARD	Greffier honoraire, décédé le 21 octobre 1995
Monsieur P. FINCOEUR	Président de chambre honoraire, décédé le 11 décembre 1995
Monsieur Ch. LAMBOTTE	Premier référendaire honoraire, décédé le 23 décembre 1995
Monsieur S. FREY	Premier substitut honoraire de l'auditeur général, décédé le 5 février 1996
Monsieur le Baron F. LEPAGE	Premier président émérite, décédé le 15 février 1996
Monsieur P. TAPIE	Premier Président, décédé à Tunis le 26 février 1996
Monsieur J. LIGOT	Président de chambre honoraire, décédé le 1er mai 1996
Monsieur W. LAHAYE	Auditeur général adjoint émé- rite, décédé le 26 juillet 1996
Monsieur L.-P. SUETENS	Conseiller d'Etat honoraire, Juge à la Cour d'arbitrage, décédé le 2 septembre 1996

**H. CEREMONIE OFFICIELLE A L'OCCASION DES FUNERAILLES DE
M. LE PREMIER PRESIDENT PAUL TAPIE.**

Monsieur le Premier Président Paul TAPIE est décédé inopinément à Tunis le 26 février 1996, durant la réunion de l'Association internationale des Hautes Juridictions Administratives. Sa dépouille mortelle fut rapatriée par les bons soins du Ministre des Affaires étrangères et des autorités tunisiennes qui ont, en outre, chargé Monsieur TEKARI BECHIR, Président du Haut Tribunal administratif de Tunis de l'accompagner.

Son excellence l'Ambassadeur de Belgique aux Pays-Bas a accueilli une délégation belge à l'aéroport de Schiphol pour procéder au transfert par route de la dépouille mortelle vers le Conseil d'Etat à Bruxelles.

Avec l'accord de Monsieur le Vice Premier et Ministre de l'Intérieur J. VANDE LANOTTE, une cérémonie officielle a été organisée au Conseil d'Etat eu égard au fait que Monsieur le Premier Président TAPIE était décédé dans l'exercice de ses fonctions.

De nombreuses personnalités belges et étrangères ont pu se recueillir et rendre un dernier hommage à feu Monsieur le Premier Président TAPIE le jeudi 29 février 1996 et le samedi 2 mars 1996. Un livre de condoléances est déposé dans les archives du Conseil d'Etat.

Le jour des funérailles qui ont été célébrées au Crématorium d'Uccle le 2 mars 1996, le Premier Président G. BAETEMAN, des collègues très proches ainsi que ses amis Messieurs le Sénateur Roger LALLEMAND et M. Paul HANRIEU ont prononcé un dernier hommage.

ANNEXE 1

ELOGE DE MONSIEUR LE PREMIER PRESIDENT PAUL TAPIE

LE 2 MARS 1996

Lorsqu'il fut nommé conseiller d'Etat par arrêté royal du 20 mars 1972, Paul TAPIE avait parcouru, depuis 1951, une grande partie du cursus honorum d'un avocat respecté et apprécié par ses confrères.

Avec la même ardeur, il accomplira une carrière complète au Conseil d'Etat. Affecté à la section d'administration, il approfondira, d'abord comme conseiller puis, depuis juillet 1978, comme président de chambre, tous les aspects du droit administratif : juriste doué, il sera aussi, comme le disait de lui l'éminent auteur qu'était feu M. le premier président André MAST, un styliste de valeur. Ses qualités seront également reconnues par le monde scientifique et universitaire : la Faculté de Droit de son Université, l'U.L.B., à laquelle il tenait tant, le nomme à partir de 1986, titulaire du cours de contentieux administratif.

Devenu président du Conseil d'Etat en octobre 1987, il prit la direction de la section de législation. L'arrêteste devait s'adapter à sa nouvelle mission : au lieu de rendre des arrêts, des avis et ce, à une époque où ces avis sont non seulement nombreux, mais importants parce qu'ils concernent notamment les nouvelles institutions de notre pays, leur fonctionnement et leurs compétences. Bilingue, il présida les chambres réunies. Grâce à leur qualité et à leur clarté, ces avis confirmèrent l'autorité et la réputation de la section de législation du Conseil d'Etat, ce dont il était, à juste titre, très fier. Par suite de circonstances internes, Paul TAPIE est dès son accession à la Présidence, associé à la direction du Conseil d'Etat : il attache une grande importance à la représentation internationale et nationale du Conseil d'Etat.

Dès cette époque, il entamera ce qu'on peut appeler sa campagne pour l'amélioration du fonctionnement du Conseil d'Etat et pour l'effectivité des décisions rendues, notamment par l'instauration du référé administratif. Il saura convaincre le Ministre de l'Intérieur TOBBACK et son chef de Cabinet J. VANDE LANOTTE, l'actuel Ministre de l'Intérieur, de la justesse de ses vues. Cette réforme du référé administratif, d'abord exceptionnelle puis perfectionnée, par ailleurs, accompagnée par des mesures complémentaires, est à l'origine d'une augmentation considérable des activités du Conseil d'Etat, ce qui a donné à Paul TAPIE, par répercussion, l'occasion à partir de

juin 1991 lorsqu'il devient Premier Président du Conseil d'Etat, de donner la mesure de ses qualités d'organisateur et d'animateur. L'année 1996 devrait encore voir l'inauguration des nouveaux locaux du Conseil d'Etat, rue d'Arlon, et des nouvelles salles d'audience dans le bâtiment prestigieux de l'ex-ambassade des Pays-Bas. Une nouvelle réforme des structures du Conseil d'Etat est en discussion au Parlement et aboutira prochainement.

Paul TAPIE avait le sens de l'institution : il en donnait la mesure lorsqu'il représentait le Conseil d'Etat. Il en assura le rayonnement sur la scène internationale : il était vice-président du Comité exécutif de l'Institut International des Sciences Administratives et membre du Conseil d'administration de l'Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives.

Paul TAPIE vivait pour et par le Conseil d'Etat, car jusqu'au dernier jour il assumait toutes ses tâches, et continuait à présider une chambre et à rédiger des arrêts et avis.

La fin de sa première présidence était proche, le 10 avril prochain. Il parla de ses projets d'avenir : avoir enfin le temps de se consacrer plus à sa famille, à ses petits-enfants, de lire encore plus, de suivre les expositions de peinture et de sculpture et les concerts mais aussi de travailler encore : notamment en écrivant le verbo Conseil d'Etat pour le Répertoire pratique et en dirigeant le centre de Droit public de l'Université libre de Bruxelles. Il était heureux de pouvoir en fin de carrière diriger le XVème colloque des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes des pays de l'Union européenne, les 22, 23 et 24 avril prochains, dont il avait évidemment seul assumé l'organisation. A tout cela, il a été mis fin brutalement le 26 février dernier.

De Raad van State betreurt het onverwachte heengaan van zijn Eerste Voorzitter P. TAPIE : hij was een voortreffelijk jurist, een voorbeeldig staatsraad en kamervoorzitter en hij heeft gedurende vijf jaar de instelling geleid naar zijn inzichten en op zijn wijze.

Au nom de tous les membres du Conseil d'Etat, je présente les condoléances à Madame TAPIE à sa fille, à son fils et à ses petits-enfants.

G. Baeteman,
Président du Conseil d'Etat.

ANNEXE 2

HOMMAGE A MONSIEUR PAUL TAPIE

2 mars 1996

Nous voici réunis autour d'un être que nous avons estimé, admiré, aimé.

Je dois dire la crainte que m'inspire cet hommage nécessairement superficiel et qui, pour les proches, pour les personnes qui l'ont bien connu, ne peut jamais dire l'essentiel, ne peut restituer la vérité d'un homme quand il est de cette qualité.

Je pense à sa famille, à ses amis, à ceux qui l'ont côtoyé, qu'il s'agisse de ses collègues, des membres du personnel, des étudiants, qui tous et toutes, ici, dans cette salle, en communion intense avec son souvenir, font un émouvant silence contre le bruit; contre le bruit des mots, de cette mort injuste; contre cette effraction qui s'est faite dans le confort de nos habitudes.

Paul était en nous, comme une référence, un recours permanents.

Sa mort nous rappelle combien était forte cette présence qui tissait en nous, autour du vide, une sécurité et un bonheur d'être.

*
* *

Nous sommes plusieurs à parler de sa personnalité au travers des fonctions qu'il a pu exercer, les rôles qu'il a joués.

Mais il ne fut pas un homme de caste, ou de corporation.

Ce n'est ni l'avocat, ni le président du jeune barreau, ni le brillant acteur du jeune théâtre, qu'il fut autrefois, ni l'éminent premier président du Conseil d'Etat qui peuvent caractériser sa personnalité.

Et cela parce qu'il ne s'était jamais dépouillé de ses personnages antérieurs. Le premier président du Conseil d'Etat était demeuré un avocat qui accueillait ses confrères avec déférence. Il fut aussi et en même temps un citoyen engagé et un hôte chaleureux.

Il était demeuré un homme de culture, préoccupé par la qualité de l'expression et le souci du style. Il n'aimait pas la vulgarité : il la repoussait. Tout comme Maurice RAVEL, il était convaincu que pour montrer son coeur il n'est pas nécessaire de déboutonner son gilet.

Il fut tout cela. Car il n'a pas assumé pleinement l'orgueil de ses titres. Il ne fut jamais réductible à ses fonctions. C'est pourquoi, en les exerçant parfaitement, il les a toutes dépassées, il les a dominées de sa personnalité.

*
* *

Nous avons écouté les éloges innombrables que son décès a aussitôt suscité en abondance, comme si chacun tentait de combler le reproche de ne les avoir pas dit plus souvent et plus fort.

Aujourd'hui, comme hier, ce qui s'impose à l'évidence c'est l'image d'un être qui était parvenu à assumer en lui, au plus profond, la rigueur et une générosité d'être, la fermeté des opinions et l'écoute de l'autre et par dessus tout, une formidable capacité à vivre en équilibre dans une société instable.

Paul TAPIE fut un homme heureux.

Au coeur de sa personnalité, il y avait une conviction centrale. Elle était la pierre angulaire de ses temples intimes.

Il était convaincu de la dignité éminente de chaque personne. Il croyait à l'autonomie de chacun, à sa capacité à maîtriser les fins de sa propre vie et celles de la société.

Il était de ces personnalités qui sur fond d'agnosticisme et de l'insupportable absence de Dieu, ont bâti un humanisme et un art de vivre. Il était de ceux-là qui, face à l'absurde, ont décidé de construire avec les hommes un monde accueillant, c'est-à-dire un monde où la sainteté n'écrase pas le corps et où la vertu n'étouffe pas l'esprit, où le culte de la vérité ne paralyse pas la liberté.

Il fut un humaniste exigeant et un être engagé.

Il soulignait la médiocrité des opportunistes, de ceux qui, comme il l'a dit superbement, "se contentent de tourner leur fauteuil dans le sens de l'histoire".

Il fut à la fois l'homme de cette rigueur mais en même temps un épicurien aimant la vie, les bons vins, les voyages.

L'on retenait aussi de lui le merveilleux professeur de droit qui donna un haut niveau international, au centre de droit public de l'U.L.B.. Mais c'était le même homme, simple, chaleureux qui rencontrait ses étudiants, presque avec humilité ... C'était ce président qui passait un temps considérable à former les nouveaux venus, à leur transmettre un art de juger et de traiter. Ah cette merveilleuse attention à l'autre, d'autant plus intense si son interlocuteur s'était dépouillé des fausses prétentions de la réussite !

C'est cette remarquable combinaison d'une dignité dans l'écoute et de la rigueur intellectuelle qui firent de lui un homme dont le conseil était précieux, un président dont l'arbitrage était imparable parce qu'il prenait en compte toutes les faces des différends d'éthique ou d'intérêts.

Ces qualités expliquent que j'ai tant souhaité que Paul s'intègre notamment au Comité national de bioéthique et à la Commission d'évaluation de la loi sur l'interruption volontaire de grossesse dont il fut le président.

Nous savions que plus que tout autre, il apporterait à ces institutions, tendues, sur les conflits d'éthique ou les contestations morales, la force apaisante d'une maîtrise, conjuguée à une grande humanité, celle qui dans le débat dissout les mesquineries de l'orgueil et arrête les haut-le-corps et la présomption querelleuse.

Les anciens grecs pensaient que "l'âme n'est pas seulement à l'intérieur de la personne mais qu'elle se promène sur la peau et sur notre façon d'apparaître ...". Qui ne songe, à cet instant, au regard et au sourire de Paul où passaient à la fois la compréhension à l'égard de l'ami, l'inquiétude face aux insuffisances de son interlocuteur, mais aussi une amitié agissante.

Là où Paul est passé, est souvent venu un apaisement et un ordre de paix. Nous ce cesserons, demain, de rechercher dans l'obscurité de notre conscience, cette fraternité intelligente qui fait tellement défaut, dans un monde fait d'individus séparés, solitaires et anxieux.

*

*

*

Avocat, magistrat, militant, il combattit pour un monde plus fraternel.

Lorsqu'il fut président du jeune barreau, il répondit à l'orateur de rentrée : "à quoi sert-il de reconnaître le droit à la dignité humaine et le droit à la vie si une généreuse politique sociale n'en fonde pas la pratique ? Il faut, écrivait-il, échapper à "l'idolâtrie de la puissance matérielle et bâtir la cité de l'homme".

Il répondit aussi à celui qui avait fait un bel éloge du patriotisme : "Méfions-nous des passions exclusives qui souvent, et inconsciemment ne sont que le fruit vénéneux de la haine, du mépris et de la peur des autres". Finalement, s'écria-t-il "la patrie c'est toujours l'endroit où il vous est permis de vivre".

Bien plus loin dans sa vie, pour combattre un dramatique arriéré juridictionnel, il prit, et sans que cela lui soit demandé, la présidence d'une chambre du Conseil d'Etat statuant sur le recours des réfugiés. Vingt ans plus tard, la démarche de Paul s'inscrivait encore dans celle du président du jeune barreau. Durant toute sa carrière, il fut, comme magistrat, porteur de l'exigence d'un ordre démocratique, d'une société de dialogue.

*
* *

Quelqu'un a dit des artisans qui, chaque jour, patiemment façonnent les vitraux, qu'ils sont des passeurs de lumière.

Paul TAPIE fut en nous "un passeur de lumière". Il fut cet homme de maîtrise et de sérénité.

Il fut de ceux-là, peu nombreux qui en faisant leur métier pleinement, avec compétence et une grande qualité d'être, bâtissent un monde habitable, un monde plus lumineux.

Nous avons tous habité un peu, mais pas assez, cette maison-là.

*
* *

Aujourd'hui, nous devons, comme il nous l'eût demandé, nous résigner à l'inadmissible, à ce qui nous prive de cette intelligence, de cette générosité, de cet homme.

Mais un être tel que lui, laisse des traces profondes chez tous ceux qui ont été touché par ses dons. Désormais, pour ses proches, si affectés, pour les amis de Paul TAPIE commence un long travail de mémoire.

Victor SEGALEN, dans un recueil intitulé significativement "Stèle", écrit :

"Je règne par l'étonnant pouvoir de l'absence".

Pour Paul, ce règne commence aujourd'hui. Il se poursuivra longtemps.

Je pense avec émotion à nos rencontres, à l'estime qu'il a suscité partout, au barreau, à l'université, dans la haute magistrature, dans les milieux politiques dont il fut proche. Puisse la mémoire de cet homme, qui fut grand, puisse la mémoire de ce frère que nous avons élu, s'épanouir en nous, de loin en loin, en souvenir ému de moments qui furent heureux.

Roger LALLEMAND.

Troisième partie.

RAPPORT DE SYNTHÈSE.

A. AVANT-PROPOS.

La deuxième partie du premier rapport annuel, intitulée "Rapport général", mettait principalement en exergue les adaptations annoncées de la composition et de la méthode de travail du Conseil d'Etat. Comme la première partie ci-dessus aura permis de le constater, le législateur a opéré ces adaptations entre-temps sans toutefois que ces dernières n'aient été mises en oeuvre au cours de la période couverte par ce deuxième rapport annuel. Ce qui suit ne sont dès lors que des considérations générales concernant ces innovations qui n'ont pas encore été mesurées à la pratique.

B. GENERALITES.

1. Une fois de plus, l'option a été retenue de compenser la charge de travail croissante au Conseil d'Etat par une extension du cadre des magistrats et, partant, du cadre des greffiers.

Cette option n'est pas sans risque pour l'unité de la jurisprudence, notamment de la section d'administration. Il va sans dire qu'une multiplication des chambres, qui par la force des choses se spécialisent de plus en plus dans certaines matières et dans lesquelles, en outre, le conseiller d'Etat, juge unique sera la règle, ne fait qu'accroître ce risque. L'on doit également constater la suppression, au même moment, de l'obligation légale - restée lettre morte, il est vrai - de remplacer un tiers des membres de la section de législation chaque année, dissociant ainsi l'appréciation d'une législation abstraite et l'application concrète du droit administratif. Le risque pour l'unité de la jurisprudence concerne également, même si c'est dans une moindre mesure, la section de législation qui est aussi confrontée à une augmentation du nombre de demandes d'avis alors que le délai moyen dont elle dispose pour les examiner diminue. Il est encore trop tôt pour peser le pour et le contre du nouveau système. L'on se souviendra toutefois que l'unité de la jurisprudence a déjà posé des problèmes par le passé. Le temps devra montrer si certains inconvénients de l'extension du cadre sont compensés par la circulation plus rapide de l'information qu'entraînent l'informatisation et d'autres innovations.

Il serait préférable que la loi, à l'avenir, diminuât le nombre d'affaires en instance plutôt que de laisser le Conseil d'Etat se développer en une institution gigantesque (1). Il n'y a évidemment pas de procédés miracles pour ce faire. L'on pourrait envisager une première instance généralisée ou la création de juridictions administratives de première instance pour certaines entités, qui offriraient les garanties de compétence et d'indépendance nécessaires, de sorte que seule une fraction des affaires qui y seraient jugées feraient l'objet d'une procédure d'appel ou d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat (2). Il était également indiqué de limiter le nombre de référés administratifs, par exemple moyennant l'instauration d'un droit de timbre rendue possible par la loi du 4 août 1996 et réalisée par l'A.R. du 17 février 1997, lequel est entré en vigueur le 1er avril 1997. Jusqu'à ce jour, les recours en annulation non assortis d'une demande de suspension étaient une minorité. En effet, il suffisait de faire une copie de la requête en annulation par traitement de texte, de remplacer systématiquement le mot "annulation" par "suspension" et d'y ajouter une rubrique "préjudice grave difficilement réparable", le tout étant ensuite envoyé au greffe du Conseil d'Etat par pli recommandé, sans frais supplémentaires. Il importe toutefois plus que tout de conférer une meilleure stabilité à la législation ainsi qu'à la pratique administrative. Déjà le premier rapport annuel avait dénoncé l'inflation législative comme étant l'une des causes principales de la charge de travail accrue du Conseil d'Etat. Le justiciable est souvent amené à introduire un recours devant le Conseil d'Etat parce que la loi et la pratique administrative manquent respectivement de précision et de cohérence, alors qu'une jurisprudence constante ne peut être élaborée dès lors que la législation fait constamment l'objet de modifications.

-
- (1) Bien que d'un point de vue formel cela entre dans le cadre du prochain rapport annuel, on remarquera par ailleurs que les nominations dans les fonctions supplémentaires prévues aux cadres des magistrats et des greffiers, élargis par la loi du 4 août 1996, n'ont eu lieu qu'en juillet 1997.
- (2) A la page 34 du premier rapport annuel, il fut précisé à ce sujet que le gouvernement a dû renoncer provisoirement à cette solution pour des raisons budgétaires.

2. Le Conseil d'Etat présente un point commun avec d'autres hautes juridictions administratives étrangères dans la mesure où, à la fois, il émet des avis et remplit une fonction juridictionnelle, sous cette réserve que les membres de la section d'administration ne peuvent connaître des demandes d'annulation d'arrêté et de règlement sur le texte desquels ils ont donné leur avis comme membre de la section de législation (article 29, alinéa 2, L.C.C.E.). Le maintien de cette double fonction pourrait être remis en question, vu la jurisprudence de l'arrêt PROCOLA de la Cour européenne D.H. Voir à ce sujet, l'annexe 1 du rapport de synthèse.

C. SECTION DE LEGISLATION.

1. Il est encore trop tôt pour consacrer une étude critique aux effets, sur la procédure de l'extrême urgence, des nouvelles règles en matière de consultation de la section de législation. Quoi qu'il en soit, il est constaté qu'en 1995-96, le nombre de demandes d'avis dans les trois jours n'a pas diminué (1). Une fois de plus, il faut déplorer que l'on a systématiquement recours à cette procédure pour de longs avant-projets de loi et de décret complexes, entre autres du type "programme", pour lesquels une analyse fouillée serait d'autant plus appropriée. L'avis dans les trois jours a notamment aussi été demandé, à intervalles très brefs par ailleurs, pour les trois projets de loi accordant certains "pouvoirs spéciaux" au gouvernement.
2. Il arrive encore souvent que des projets soient soumis à l'avis de la section de législation sans que toutes les formalités aient été remplies ou que le dossier afférent contienne les éléments nécessaires, l'Auditorat et le Bureau de coordination devant ainsi consacrer un temps précieux à l'examen du dossier, particulièrement lorsque l'avis est demandé dans les trois jours. En l'occurrence, la section de législation a le choix entre deux possibilités : soit rendre son avis "sous réserve", soit déclarer la demande d'avis irrecevable, ce qui rend nécessaire l'introduction d'une nouvelle demande. Sur ce point, les récentes modifications de la loi peuvent aggraver les

(1) Bien que l'on anticipe ainsi sur le rapport annuel 1996-97, il est déjà apparu que, malgré le nouveau système, le nombre de demandes d'avis dans les trois jours a même connu une hausse particulièrement forte au cours de l'année judiciaire précitée.

problèmes si la motivation de l'extrême urgence est défectueuse. Certains ministres abusent manifestement de l'urgence. Il convient de relever, en outre, à cet égard la pratique qui consiste à recueillir les autres avis requis et à entamer des procédures de concertation en même temps qu'est introduite la demande d'avis au Conseil d'Etat. Si le projet n'est pas adapté à l'issue de ces procédures (s'il est adapté, il faut en principe à nouveau demander l'avis du Conseil d'Etat), ce procédé revient à décider à l'avance de ne pas tenir compte du résultat de ces procédures.

Le préambule de certains arrêtés fait souvent référence à l'avis du Conseil d'Etat, alors que le Conseil avait estimé ne pas pouvoir émettre d'avis dès lors que le projet n'était pas en état et que par conséquent cet "avis" ne contient rien de plus que la communication de cette conclusion.

Lorsqu'il s'agit d'un avant-projet de décret, le projet est néanmoins introduit auprès de l'assemblée compétente et c'est le président de cette dernière qui demande alors l'avis du Conseil d'Etat. Outre que les formalités requises sont ainsi contournées, ce procédé présente l'inconvénient qu'aucune explication ne peut être donnée par un fonctionnaire délégué (voir en ce qui concerne ce dernier point le rapport annuel précédent, p. 40).

3. Une pratique de plus en plus courante également consiste à ce que des dispositions relevant de la compétence du législateur ou du législateur décrétoal soient fixées par le gouvernement, l'assemblée législative n'ayant plus ensuite qu'à les confirmer. La compétence de cette assemblée est ainsi pour une large part vidée de sa substance, notamment en ce qui concerne l'examen article par article.

Concernant une telle affaire, il est arrivé qu'un avis soit demandé simultanément sur un avant-projet de décret qui confère l'habilitation requise au gouvernement concerné, sur les dispositions à prendre par ce gouvernement et sur l'avant-projet de décret de confirmation. La section de législation estima ne pouvoir émettre un avis que sur le projet de décret d'habilitation et que les deux autres projets étaient dénués de fondement légal. Le gouvernement procéda néanmoins comme il l'avait prévu, sans soulever d'objections de la part de l'assemblée décrétoale (avis n^{os} L. 25.218, 25.219 et 25.220 du 8 juin 1996 concernant les objectifs finaux et les objectifs de développement du 1er degré de l'enseignement secondaire ordinaire néerlandophone).

4. La qualité des textes présentés - principalement en langue néerlandaise - s'est peu améliorée. Sont notamment à épingle en l'occurrence, les trois "lois de pouvoirs spéciaux" qui, volontairement peut-être, contenaient en outre de nombreuses dispositions très vagues et équivoques. La sécurité juridique n'y gagne certainement pas, ce qui est d'autant plus déplorable que ces lois ont un champ d'application extrêmement vaste.
5. Il est arrivé, à plusieurs reprises, qu'en violation de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, des arrêtés royaux précédés d'un Rapport au Roi soient publiés au Moniteur belge sans l'avis de la section de législation (voir p. ex. l'arrêté royal du 15 mai 1996 fixant les modalités d'engagement de chercheurs supplémentaires dans le cadre du plan pluriannuel pour l'emploi, M.B. du 29 mai 1996).
6. La plupart des rapporteurs de l'Auditorat sont submergés de dossiers des deux chambres pour lesquelles ils interviennent et ne peuvent s'occuper simultanément des dossiers de ces deux chambres, ce qui explique que celles-ci éprouvent souvent des difficultés à fixer les affaires de manière rationnelle : une chambre ne peut siéger parce qu'elle ne dispose pas de rapports, alors qu'entre-temps nombre d'autres affaires sont en instance devant l'autre chambre.

D. SECTION D'ADMINISTRATION.

1. Par le passé, les règles de procédure devant le Conseil d'Etat étaient un modèle de simplicité, certainement lorsqu'on les compare aux règles d'application pour les juridictions de l'ordre judiciaire. Elles étaient d'ailleurs appliquées avec beaucoup de souplesse. L'Auditorat, qui jouait le rôle principal dans une procédure inquisitoriale, pouvait, le cas échéant, apporter les rectifications nécessaires (interpréter la requête au sens où l'entendait réellement le requérant, faire compléter le dossier, s'enquérir de faits nouveaux, mesurer l'intérêt des requérants pour le résultat final, etc).

Dans la ligne des modifications législatives précédentes - qui se succèdent d'ailleurs à un rythme de plus en plus soutenu - à présent aussi, plusieurs règles de procédure supplémentaires ont été instaurées qui doivent être respectées à peine de déchéance. Leur objectif est de réduire le nombre d'affaires en instance ou d'en accélérer le traitement.

Ces innovations sont dictées à juste titre par le souci de ne pas encombrer inutilement le Conseil d'Etat d'affaires pour lesquelles les parties ne manifestent plus aucun intérêt. Elles reviennent la plupart du temps, mais pas toujours, à légaliser - et rendre obligatoire - une jurisprudence existante de la section d'administration.

Il convient toutefois de souligner à ce propos les objections que soulève la multiplication des règles de procédure. En effet, de nouvelles règles ouvrent toujours la voie à des interprétations supplémentaires et, par conséquent, à d'éventuels litiges, quel qu'ait été l'objectif de leurs auteurs. Le danger n'est dès lors pas illusoire que la procédure devant la section d'administration ne tourne à la bataille de procédure ne laissant finalement guère de place au fond. La connaissance de toutes ces règles pose de plus en plus de problèmes aux parties, qui ne sont d'ailleurs pas obligées de se faire représenter ou assister par un avocat. Finalement, cela débouche aussi sur des solutions inévitables, d'autant plus qu'actuellement la méconnaissance des nouvelles règles de procédure expose les intéressés à un rejet inéluctable de leur requête, alors que par le passé le Conseil pouvait tenir compte des circonstances concrètes de l'affaire.

2. L'intérêt grandissant pour les principes du débat contradictoire, principalement dans la relation entre la partie requérante et le membre de l'Auditorat, illustre bien la "procéduralisation" croissante de la

section d'administration. Cette évolution est entre autres liée à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, où l'incidence du droit anglo-saxon est importante en la matière. L'annexe (2) du présent rapport annuel consacre à cette problématique un examen plus approfondi.

3. Des arrêts d'annulation ne sont toujours pas exécutés et, lorsqu'ils le sont, c'est souvent en raison d'une - deuxième - condamnation par le juge ordinaire. Même à ce moment-là, celui qui a obtenu gain de cause devant le Conseil d'Etat n'obtient pas toujours réparation, ou ne l'obtient pas dans un délai raisonnable. Il semble en outre que jamais encore une astreinte prononcée par le Conseil d'Etat n'aurait été versée au "Fonds de gestion des astreintes", visé à l'article 36, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Une législation future pourrait dès lors utilement envisager un système, assorti des sanctions nécessaires, permettant de veiller à l'exécution des arrêts et inspiré éventuellement du système du Conseil d'Etat français qui a confié cette mission à la "Section du Rapport".
4. Ces dernières années également la tendance est manifestement d'organiser une procédure particulière devant la section d'administration du Conseil d'Etat pour le règlement de litiges résultant de l'application de législations spécifiques. Ces litiges doivent alors être tranchés en priorité sur tous les autres. Cela se justifie en ce qui concerne certains contentieux spécifiques existant depuis longtemps déjà, comme en matière d'élections. On est toutefois en droit de se demander si cela se justifie également pour des règlements de contentieux particuliers instaurés récemment, tels que ceux concernant les mutualités et les unions nationales des mutualités, l'agrément d'entreprises de crédit hypothécaire, les entreprises d'assurance et l'intermédiation en assurances. Les règles fixées en la matière obligent non seulement le Conseil d'Etat à statuer dans un délai très bref, mais également à vider l'affaire au fond sans mémoire en réponse. Il va sans dire que l'examen des autres affaires s'en trouve ainsi ralenti. L'annexe (3) du présent rapport de synthèse donne un aperçu de ces procédures.
5. Ainsi qu'il est apparu du chapitre du présent rapport annuel, consacré à la section d'administration, le contentieux des étrangers constitue l'un des principaux domaines d'application de la jurisprudence de cette section. Cette partie de la jurisprudence fait l'objet d'une analyse approfondie à l'annexe 4.

ANNEXE 1

**LES CONSEQUENCES DE L'ARRET PROCOLA
SUR L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT**

La Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme s'est prononcée au cours de la période considérée sur la compatibilité du cumul des fonctions consultative et juridictionnelle des Conseils d'Etat avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La formation consultative du Conseil d'Etat luxembourgeois avait en l'espèce donné un avis sur un projet de règlement grand-ducal sur lequel l'autorité s'était fondée pour fixer des quotas laitiers. Plusieurs entreprises attaquèrent ces décisions en invoquant l'irrégularité de ce règlement. Le comité du contentieux du Conseil d'Etat les débouta, mais quatre de ses cinq membres avaient participé à l'avis.

L'association "Procola" saisit alors les instances strasbourgeoises du manque d'indépendance et d'impartialité de ce comité.

Dans un arrêt du 28 septembre 1995, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté :

"Qu'il y a eu confusion, dans le chef de quatre conseillers d'Etat, de fonctions consultatives et de fonctions juridictionnelles. Dans le cadre d'une institution telle que le Conseil d'Etat luxembourgeois, le seul fait que certaines personnes exercent successivement, à propos des mêmes décisions, les deux types de fonctions est de nature à mettre en cause l'impartialité structurelle de ladite institution. En l'espèce, Procola a pu légitimement craindre que les membres du comité du contentieux ne se sentissent liés par l'avis donné précédemment. Ce simple doute, aussi peu justifié soit-il, suffit à altérer l'impartialité du tribunal en question" (1).

(1) C.E.S.D.H. 28 septembre 1995, aff. Procola, R.T.D.H., 1996, p. 273, note D. SPIELMANN ("Le Conseil d'Etat luxembourgeois après l'arrêt Procola de la Cour européenne des droits de l'homme"); voyez également les observations de M. THEWES, "Le Conseil d'Etat luxembourgeois après l'arrêt Procola de la Cour européenne des droits de l'homme", Rev. dr. Const., 1996, p. 69 et C. KORTMANN, "Het Procola-Arrest en de Nederlandse Raad van State", T.B.P., 1996, p. 63.

Une partie de la doctrine considère que cet arrêt a condamné l'institution du Conseil d'Etat en tant que celui-ci autorise le cumul, dans le chef des mêmes personnes, des fonctions de conseiller et de juge du pouvoir exécutif, créant ainsi, du fait même de son organisation, une apparence permanente de partialité. Elle se fonde essentiellement sur l'usage par la Cour des termes inédits d'"impartialité structurelle". Cette expression indiquerait que la critique porte sur l'organisation même du Conseil d'Etat et sur l'apparence de partialité qu'engendrerait la "promiscuité" des fonctions de conseiller du gouvernement et de juge de l'administration (1).

Directement mis en cause par l'arrêt alors qu'il envisageait déjà une réforme de son contentieux administratif (2), le Grand-Duché de Luxembourg a dans un premier temps mis en place un régime transitoire. Une loi du 27 octobre 1995 a interdit aux membres du comité du contentieux de

"siéger dans les affaires ayant trait à l'application de dispositions légales ou réglementaires au sujet desquelles ils ont pris part aux délibérations du Conseil d'Etat".

Afin d'alléger leur tâche, cette loi a par ailleurs réduit la composition des chambres de cinq à trois membres; elle lui a également adjoint cinq suppléants nommés parmi les magistrats de l'ordre judiciaire.

Le régime définitif n'a conservé au Conseil d'Etat que la fonction d'avis et a confié la fonction juridictionnelle à un tribunal et à une cour administrative totalement distinctes de celui-ci (3). Par ailleurs,

"la fonction de membre de la Cour administrative est incompatible avec la fonction de membre du Conseil d'Etat".

(1) D. SPIELMANN, o.c., p. 294; M. THEWES, o.c., pp. 76 et 77.

(2) Chambre des Députés, s. 1993-94, projet de loi n° 3940 "portant réforme du Conseil d'Etat", pp. 13 et sv.; Chambre des Députés, s. 1995-96, projet de loi n°s 3940⁹, 3940A⁷ et 3940B², rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, pp. 9 et sv.

(3) Articles 83bis et 95bis nouveaux de la Constitution, loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, Mémorial, 12 juillet 1996.

Il est de surcroît prévu que :

"aucun membre de la Cour administrative ne peut siéger dans des affaires ayant trait à l'application de dispositions légales ou réglementaires au sujet desquelles il a pris part ... aux délibérations du Conseil d'Etat" (1).

*
* *
*

Une réforme similaire devrait-elle intervenir en Belgique ?

Selon l'article 89, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées 12 janvier 1973 :

"La section d'administration comprend les premier président ou président, présidents de chambre et conseillers d'Etat, qui n'ont pas été désignés pour faire partie de la section de législation (...)" (2).

(1) Articles 22, 23 et 67 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif (Mémorial, 19 novembre 1996).

(2) La composition de la section de législation est définie à l'article 79 des lois coordonnées, tel que modifié par la loi du 4 août 1996, qui s'énonce comme suit :

Art. 79 La section de législation est composée de douze membres du Conseil d'Etat, désignés par le premier président (...), et d'assesseurs dont le nombre ne peut dépasser dix. Elle comprend celui des premier président et président qui justifie de la connaissance des langues française et néerlandaise, trois présidents de chambre et huit conseillers d'Etat choisis de telle manière que quatre d'entre eux justifient de la connaissance de la langue française, quatre de la langue néerlandaise et trois des langues française et néerlandaise.

(...)

Les membres du Conseil d'Etat affectés à la section d'administration peuvent être appelés par le premier président à siéger à la section de législation, soit pour suppléer un membre empêché, soit pour constituer des chambres de complément quant il y a lieu".

Selon l'article 89, alinéa 2 cependant, les membres de la section de législation peuvent être appelés en section d'administration pour former la chambre bilingue, pour constituer des chambres de complément ou pour suppléer des magistrats de cette section. Il arrive aussi que des conseillers d'Etat affectés au contentieux remplacent des membres de la législation absents ou empêchés. Ces suppléances sont courantes en période de vacation. Toutefois, l'article 29, alinéa 2, dont le contenu est repris à l'article 61 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration, dispose que les membres de la section d'administration ne peuvent connaître des demandes d'annulation d'arrêté et de règlement sur le texte desquels ils ont donné leur avis comme membre de la section de législation.

Quoique n'étant pas visé par ces dispositions, l'Auditorat s'est imposé les mêmes règles.

Il s'ensuit que si le cloisonnement des deux sections n'est pas absolu, les magistrats du Conseil d'Etat ne peuvent en aucun cas cumuler les fonctions consultative et juridictionnelle à propos d'un même acte.

Une situation analogue à celle qui a donné lieu à l'arrêt Procola ne pourrait donc se produire.

S'il fallait retenir la sévère interprétation suggérée par la doctrine précitée ayant inspiré la réforme Grand-ducale (1), l'organisation que connaît le Conseil d'Etat de Belgique ne rencontrerait toutefois pas suffisamment les exigences de l'article 6, paragraphe 1er de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est en effet la coexistence même des compétences consultative et juridictionnelle qui s'y trouve contestée ainsi, à travers elle, que la caractéristique fondamentale des Conseils d'Etat construits sur le modèle français.

(1) Chambre des Députés, s. 1995-96, projet de loi n° 4087¹, rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, p. 2; Chambre des Députés, s. 1995-96, projet de loi n° 3940¹ "portant réforme du Conseil d'Etat", avis du Conseil d'Etat du 7 novembre 1995, pp. 2 et sv.; Chambre des Députés, s. 1995-96, projet de loi n° 3940⁹, 3940A⁷ et 3940B², rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, pp. 3, 9 à 11.

On peut cependant se demander si cette interprétation ne va pas au-delà de ce qu'a voulu condamner l'arrêt Procola, ceci d'autant plus qu'il a été fait allusion à "*d'autres considérations*" au cours des travaux préparatoires à la loi luxembourgeoise du 27 octobre 1995 (1).

Strictement, la Cour européenne des droits de l'homme n'a mis en cause l'impartialité structurelle qu'en raison du

"seul fait que certaines personnes exercent successivement à propos des mêmes décisions les deux types de fonctions",

et du fait que cette circonstance a pu légitimement amener le demandeur à craindre que les

"membres du comité du contentieux se soient sentis liés par l'avis donné précédemment".

Cette interprétation, il est vrai minimale, est la seule qui soit actuellement certaine et que tend à corroborer le fait que la Cour n'a pas jugé nécessaire de siéger en Grande Chambre, laissant ainsi suggérer qu'elle n'a pas voulu prononcer un arrêt de principe bouleversant radicalement l'organisation juridictionnelle et administrative, parfois séculaire, d'un nombre non négligeable d'Etats, membres du Conseil de l'Europe.

Dans cette perspective, les règles relatives à la composition de la section d'administration du Conseil d'Etat belge et à la récusation de ses membres préservent d'un point de vue "structurel" l'impartialité requise par l'article 6 C.E.D.H. en instituant vis-à-vis de toute norme litigieuse un cloisonnement des deux fonctions.

Cette interprétation concilie les impératifs de cette disposition et l'avantage que procure aux membres du Conseil d'Etat la double expérience professionnelle de la législation et du contentieux (2).

(1) Chambre des Députés, s. 1995-96, projet de loi n° 4087¹, rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, p. 2.

(2) P. MARTENS, "La tyrannie de l'apparence, observations sous C.E.S.D.H. 22 février 1996, aff. Bulut, R.T.D.H., 1996, p. 645.

Le passage par la section de législation est en effet l'occasion pour des magistrats chargés de censurer l'excès de pouvoir d'appréhender les réalités administratives et gouvernementales qui forment les servitudes de la fonction normative, tandis que le contentieux les sensibilise à la protection du justiciable contre l'arbitraire éventuel et les dysfonctionnements des autorités publiques.

Tout au moins est-il prématuré d'engager une réforme.

L'arrêt Procola n'a jusqu'à présent reçu aucune suite dans l'organisation et le fonctionnement des Conseils d'Etat de France et des Pays-Bas.

ANNEXE 2

L'ARRET DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME
VERMEULEN C/ BELGIQUE DU 20 FEVRIER 1996

1. Contenu de l'arrêt.

Selon cet arrêt (1), l'impossibilité pour celui qui a introduit un pourvoi en cassation contre un arrêt déclarant sa faillite de répondre, avant la clôture de l'audience, à l'avis du ministère public concluant au rejet du pourvoi, constitue une violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il garantit une procédure contradictoire et "*implique en principe la faculté pour les parties à un procès, pénal ou civil, de prendre connaissance de toute pièce ou observation présentée au juge, même par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision ou de la discuter*" (§ 33). Cette méconnaissance est "*renforcée par la participation de l'avocat général à la délibération de la Cour de cassation*", fût-ce avec voix consultative (§ 34) (2).

(1) Voir déjà l'arrêt du 30 octobre 1991, Borgers, notamment critiqué par J. Kirkpatrick, J.T., 1992, p. 161; P. Lambert, J.T., 1992, p. 167; J. Callewaert, R.T.D.H., 1992, p. 201; J.-M. Piret, *Le parquet de cassation*, J.T., 1994, pp. 621 et sv.; voir aussi l'arrêt Lobo Machado c/ Portugal du 20 février 1996 (à propos de l'intervention du ministère public près la Cour suprême du Portugal).

(2) Comp. avec l'arrêt Borgers, où la violation de l'article 6, § 1^{er}, résultait de la combinaison de deux éléments, l'impossibilité pour l'accusé de répondre aux conclusions du procureur général avant la clôture de l'audience s'additionnant à la présence de ce dernier à la délibération de la Cour de cassation.

2. Bref commentaire.

Cet arrêt renforce la condition de la parfaite impartialité des juridictions saisies (1) conformément à l'article 6,1 CEDH. L'arrêt constate en effet que la mission du ministère public à la Cour de cassation est "*à l'audience, comme en délibération, d'assister la Cour de cassation et de veiller au maintien de l'unité de la jurisprudence*" (§ 29) (2) et qu'il "*agit en respectant la plus stricte objectivité*" (§ 30) (3), mais qu'il apparaît néanmoins que "*compte tenu de l'enjeu pour le requérant de l'instance devant la Cour de cassation (...), l'impossibilité pour l'intéressé d'y répondre avant la clôture de l'audience a méconnu son droit à une procédure contradictoire*" (§ 33).

Ce point de vue représente sans doute une censure assez sévère du régime légal existant qui détermine le fonctionnement de la Cour de cassation, un fonctionnement

-
- (1) L'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme prescrit que "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) impartial (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)". Il est applicable à toute décision pouvant "*rejaillir à des degrés divers sur la situation juridique de l'intéressé*" (§ 32 de l'arrêt; voir les arrêts Delcourt c/ Belgique du 17 janvier 1970, série A, n° 11, pp. 13-14, § 25, Pakelli c/ Allemagne du 25 avril 1983, série A, n° 64, p. 17, § 36, Pham Hoang c/ France du 25 septembre 1992, série A, n° 243, p. 23, § 40, et Ruiz-Mateos c/ Espagne du 23 juin 1993, série A, n° 262, p. 25, § 63).
- (2) Selon l'arrêt (§ 29 *in fine*), le fait qu'au civil, le ministère public ne puisse soulever des moyens d'office, à la différence du pénal, n'affecterait que l'étendue de ses fonctions et non leur nature.
- (3) Comp. avec l'arrêt Lobo Machado c/ Portugal du 20 février 1996, où il est relevé que "*les fonctions du ministère public au Portugal seraient telles que, en l'espèce, son représentant aurait pu recevoir des instructions du ministre de la Justice au sujet de ses conclusions finales ainsi que de son rôle au moment de l'examen du recours par la Cour suprême*", ce qui exclut toute distinction entre les matières pénale et civile (§ 24).

qui, critiqué par la doctrine (1), a néanmoins été admis pour la Cour de cassation de Belgique et qui correspond à celui qui s'applique à diverses juridictions internationales (Cour de justice Benelux (2), Cour de justice des Communautés européennes (3), voir même Cour européenne des droits de l'homme (4)). (5).

3. Incidence de cet arrêt sur la procédure en annulation devant la Section d'administration du Conseil d'Etat (6).

Il convient de relever préalablement que le contentieux d'annulation au Conseil d'Etat n'est par purement et simplement soumis à l'application de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce contentieux objectif ne porte en effet que dans certains cas (par exemple, lorsqu'il a trait au droit à l'exercice

(1) Voir à cet égard, la note d'observations de P. Henry, De la contradiction des avis du ministère public, publiée sous l'arrêt Vermeulen, in J.L.M.B., 1996, pp. 911 et sv. (où l'auteur évoque plusieurs solutions : soit permettre aux parties de faire valoir de brèves observations orales après la lecture des conclusions du ministère public, soit leur permettre de déposer des conclusions à une audience ultérieure, soit ouvrir "un nouveau tour de conclusions, le demandeur concluant en premier et le défendeur disposant d'un délai (qui devrait être bref) pour lui répondre ..."). A suivre cette voie, on peut craindre que la contradiction de la procédure ne s'étirole en échanges répétitifs et stériles et ... n'entre en conflit avec le délai raisonnable également prescrit par l'article 6 de la Convention !

(2) Article 44 du règlement de procédure.

(3) Article 59 du règlement de procédure.

(4) Cfr le rôle du délégué de la Commission devant cette Cour.

(5) Sans parler du rôle des référendaires à la Cour d'arbitrage.

(6) La procédure de suspension appelle sans doute, eu égard à son caractère provisoire et urgent, certains accommodements, notamment lorsque le rapport de l'auditeur ne prend pas nettement position ou que l'instruction du dossier s'effectue, au moins *pro parte*, à l'audience.

d'une profession) atteinte à des droits de nature civile tels que définis par la Cour européenne (1).

-
- (1) Depuis l'arrêt *Le Compte* du 23 juin 1981 (série A, n° 43, §§ 46 à 50, pp. 20-22), donnant une interprétation large de l'article 6, § 1^{er} de la CEDH, il n'est pas douteux que le Conseil d'Etat est en tant que juridiction administrative tenu de respecter cette disposition dans les matières qui relèvent de son champ d'application (notamment le droit au respect de la vie familiale, les conflits ayant une relation avec le droit de propriété ou le droit à l'exercice d'une profession, et même le contentieux de la fonction publique. Voir C.E. *Vercammen*, n° 24.689 du 26 septembre 1984, *R.W.*, 1984-1985, col. 1582, note *Vanden Bosch*, et *Meyers*, n° 33.572 du 8 décembre 1989, *R.T.D.H.*, 1991, p. 521, avis contraire *J. Salmon*, note *E. Gillet*; comp. C.E. *François*, n° 29.125 du 13 janvier 1988, *J.T.*, 1988, p. 618, avis conforme *M. Leroy*, note *D. Lagasse*. Voir aussi s.a. *W.E.A. Records*, n° 39.719 du 12 juin 1992, *J.L.M.B.*, 1992, p. 1315; *Jour. pr.*, n° 222, 18 septembre 1992, p. 24, note *P. Lambert*; *P. Lemmens*, *De Raad van State en de internationale verdragen over de rechten van de mens*, *T.B.P.*, 1987, pp. 367 et sv.; *P. Lambert*, *La Convention européenne des droits de l'homme et le droit disciplinaire*, *J.T.*, 1988, pp. 53 et sv.; *P. Martens*, *Les droits de l'homme sont-ils en crise ?*, *Jour. pr.*, n° 222, 18 septembre 1992, pp. 19 et sv., spéc. p. 21 (où l'auteur souligne que dans de plus récentes décisions, le Conseil d'Etat prive de toute portée pratique la distinction précédemment opérée en matière de fonction publique, en tenant tout simplement compte du principe général d'impartialité). Sur la notion de "contestations sur des droits et obligations de caractère civil", voir *J. Velu* et *R. Ergec*, v° *Convention européenne des droits de l'homme*, *R.P.D.B., complément t. VII*, Bruxelles, Bruylant, octobre 1990, n°s 411 et sv., et réf. citées.
- Rappelons que les contestations qui portent sur l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers, ainsi que celles portant sur le droit d'asile, échappent à l'empire de l'article 6 sous réserve du droit de l'étranger de vivre avec sa famille. Voir par exemple récemment C.E. *Marin Ioana*, n° 53.606 du 9 juin 1995; *Tambaki Tibasaga*, n° 53.736 du 15 juin 1995.

En outre, il faut souligner que l'auditeur y joue un rôle spécifique qui présente certaines ressemblances mais également des différences avec celui du ministère public devant la Cour de cassation, fût-ce en matière civile.

Comme celui-ci, l'auditeur veille dans une stricte neutralité, objectivité et impartialité, à l'unité et à la cohérence de la jurisprudence. Il n'est pas partie au procès (1).

A la différence du ministère public dans l'ordre judiciaire, l'auditeur ne peut, recevoir aucune instruction ou injonction venant du pouvoir exécutif au sujet de ses conclusions finales (2), au rebours de la situation décrite par l'arrêt Lobo Machado c. Portugal. Il veille seulement au respect de la légalité, jointe à la cohérence et l'unité de la jurisprudence (3). La liberté de plume et de parole des membres de l'Auditorat, leur liberté d'expression ainsi que leur liberté intellectuelle sont totales et irremplaçables (4). Leur indépendance "*aussi bien envers leur hiérarchie qu'envers quiconque*" n'est "*limitée que par les règles non écrites de la bienséance*" (5).

-
- (1) C.E. Collart, n° 38.789 du 19 février 1992 ("*dans l'exercice de sa mission d'avis, le magistrat de l'Auditorat est investi d'une mission analogue à l'une de celles qu'exerce devant les cours et tribunaux le ministère public dans les cas où celui-ci n'agit pas comme partie principale*").
- (2) Sur les liens entre le ministère public et le pouvoir exécutif, voir notamment J.-M. Piret, Le parquet de cassation, J.T., 1994, pp. 621 et sv., et spéc. réf. citées sous les notes infrapaginales n°s 16 et 21.
- (3) Sur l'originalité des missions de l'auditeur, voir le Rapport annuel 1994-95, pp. 94 et sv.
- (4) C.E. Rys, n° 22.183 du 6 avril 1982 (le rapport est "*rédigé en toute indépendance*"; il s'agirait d'une "*décision gracieuse*" contre laquelle "*les derniers mémoires prennent l'apparence d'un recours gracieux*"); Lambrechts, n° 28.317 du 30 juin 1987.
- (5) Discours de Monsieur l'auditeur général M. Dumont, lors de son installation, le 7 avril 1992.

Enfin et surtout, la procédure en annulation (1) au Conseil d'Etat est organisée de manière telle que les parties connaissent en règle générale la position de l'auditeur : son rapport écrit qui constitue l'expression d'une première opinion sur l'affaire (2) (principe du double examen) est soumis à la contradiction des parties qui non seulement peuvent en prendre connaissance mais peuvent aussi y répliquer par écrit et oralement (derniers mémoires et plaidoiries (3)). Comme l'a souligné l'arrêt Rys précité, *"l'audience publique n'a donc qu'une fonction limitée qui, en principe, n'est pas de poursuivre l'examen de l'affaire. Si des événements imprévus nécessitent un complément d'instruction, celui-ci est structuré de manière à aboutir à un "rapport" complémentaire qui est (à nouveau) suivi par les mémoires des parties"*. Ajoutons qu'à la différence de la pratique reçue, jusqu'à l'arrêt annoté, devant la Cour de cassation, l'auditeur ne participe pas au délibéré. Le principe du contradictoire est donc strictement respecté (4).

-
- (1) Procédure écrite pour l'essentiel, la procédure à l'audience étant sommaire (voir le Rapport au Régent précédant le règlement de procédure arrêté le 23 août 1948). A preuve, le fait que si les parties régulièrement convoquées n'assistent pas à l'audience, la chambre compétente peut, en leur absence, procéder à l'examen de la cause, en délibérer et prononcer sa décision (*ibidem*).
- (2) Selon l'arrêt Rys précité, le rapport *"se présente habituellement comme la solution mûrement étudiée et sérieusement motivée de différents problèmes de fait et de droit que l'affaire soulève, et apparaît ainsi comme une proposition de décision amplement motivée"*.
- (3) Voir l'arrêt Rys précité, qui rappelle que les derniers mémoires font connaître à la chambre compétente *"le dernier état des thèses et arguments des parties au litige : ce qu'elles concèdent, ce qu'elles maintiennent"* et considère que ces derniers mémoires *"prennent aussi l'apparence d'actes de recours gracieux dirigés contre la décision gracieuse qu'est ce "rapport" de l'auditeur"*; voir également l'arrêt Ville de Mouscron et crts, n° 39.252 du 29 avril 1992.
- (4) Comp. avec l'arrêt Kremzow du 21 septembre 1993 (série A, n° 268b, §§ 21, 34, 45 et sv.) où la Cour européenne a constaté qu'un "croquis" substantiel (49 pages) des conclusions de l'avocat général à la Cour suprême d'Autriche avait été communiqué suffisamment tôt (3 semaines) aux parties en manière telle qu'elles auraient pu réagir à l'audience où l'avocat général prit la parole en dernier lieu.

Dans un arrêt du 19 juin 1996, le Conseil d'Etat a néanmoins fait application explicitement de la doctrine de l'arrêt Vermeulen, en rouvrant les débats à la demande des parties requérantes pour leur offrir la possibilité de répliquer à l'avis que l'auditeur avait donné à l'audience (1).

Dans la pratique, une partie qui en fait la demande est désormais toujours autorisée à réagir à l'audience à la suite de l'avis de l'auditeur. Si cela se justifie, l'affaire est mise en continuation pour que la réplique puisse être formulée lors d'une audience ultérieure. Après la réplique des parties, l'auditeur peut une nouvelle fois prendre la parole; ensuite, plus aucune réaction des parties n'est admise.

La demande de réplique se rencontre principalement dans les cas où l'avis donné par l'auditeur à l'audience s'écarte de la conclusion énoncée dans son rapport écrit. Dès avant l'arrêt Vermeulen, une directive de l'auditeur général du 1er décembre 1992 avait enjoint aux membres de l'auditorat de prévenir si possible, avant l'audience, les parties de sa prise de position modifiée. A la suite de l'arrêt Vermeulen, ce point de vue a été confirmé et réactualisé le 16 décembre 1996. Dans une lettre adressée au premier président, l'auditeur général a confirmé que les membres de l'auditorat doivent communiquer leur nouvelle prise de position aux parties, dans la mesure du possible, par lettre, télécopie ou téléphone, ou oralement avant l'audience. A cette occasion, l'auditeur général a également souligné la possibilité de répliquer à l'avis (voir annexe).

CONCLUSION.

L'arrêt Vermeulen attire l'attention sur les exigences strictes qui, en ce qui concerne l'avis d'un membre du ministère public, découlent du principe du contradictoire. Pour ce qui est de la procédure devant le Conseil d'Etat, cela signifie que le mot final ne peut être laissé simplement à l'auditeur rapporteur et qu'il faut, autrement dit, que les parties aient le droit - fût-ce de manière succincte - de répliquer à l'avis de ce dernier.

En attendant une modification formelle du règlement de procédure, c'est de manière prétorienne que le Conseil d'Etat a mis sa procédure en harmonie avec la doctrine de l'arrêt Vermeulen.

(1) C.E., Smits et al., n° 60.322, du 19 juin 1996.

Annexe

LETTRE DE M. L'AUDITEUR GENERAL M. ROELANDT
A M. LE PREMIER PRESIDENT G. BAETEMAN
DU 16 SEPTEMBRE 1996

Objet : Arrêt Vermeulen du 20 février 1996 de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Monsieur le Premier Président,

Votre note du 1er août 1996 a été discutée par les premiers auditeurs lors de la réunion du 12 septembre 1996.

Sur base de cette discussion, les remarques suivantes peuvent être formulées.

1. Quant au premier point

L'Auditorat n'a pas d'objection de principe à ce que la possibilité soit offerte aux parties de répliquer après l'avis de l'auditeur.

L'Auditorat recommande toutefois d'user de cette possibilité avec prudence, en particulier lorsque dans son avis l'auditeur ne se distancie pas des conclusions de son rapport.

La réplique éventuelle nous paraît surtout indiquée dans deux cas :

1. lorsque les parties n'ont pas encore eu connaissance du point de vue de l'auditeur avant l'audience; ceci sera le cas pour les auditeurs qui dans des affaires de suspension ne prennent pas position dans leur rapport;

2. lorsque l'auditeur donne un avis qui ne correspond pas aux conclusions de son rapport.

Dans ce dernier cas, l'auditeur compétent préviendra les parties dans la mesure du possible, par téléphone, par fax ou oralement avant l'audience (les parties ne disposant pas nécessairement de fax ou de téléphone).

2. Quant au second point

L'Auditorat approuve que dans le cas d'une mise en continuation d'une affaire, l'auditeur aura de toute façon le dernier mot.

Collégalement,
L'Auditeur général,

M. ROELANDT.

ANNEXE 3

**LES PROCEDURES SIMPLIFIEES
DEVANT
LE CONSEIL D'ETAT**

A côté de la procédure de suspension actuellement régie par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il existe aussi des procédures simplifiées qui, fondées sur des lois particulières, conduisent pratiquement à l'institution, en certaines matières, d'une *sorte de référé au fond* et imposent donc à la section d'administration d'instruire et de trancher certains litiges dans des délais extrêmement brefs (1).

C'est notamment le cas, en ce qui concerne le contrôle des entreprises de crédit hypothécaire, régi par la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire (voir l'article 43, § 8, de la loi et l'article 9 de l'arrêté royal du 5 février 1993 portant diverses dispositions d'exécution de la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire), ainsi que l'illustrent par exemple les arrêts *Crédit communal de Belgique*, n° 59.840 (IIIe chambre) du 3 juin 1996 et *Banque Bruxelles Lambert*, n° 61.654 (IVe chambre) du 11 septembre 1996 (2).

C'est encore le choix fait par le législateur au terme de l'article 68 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités instituant une procédure simplifiée de recours devant le Conseil d'Etat, en ce qui concerne les contesta-

-
- (1) A ce sujet, voir Ch. Lambotte, La procédure devant le Conseil d'Etat, Némésis, Bruxelles, 1987, pp. 223 à 227, 228 à 229 et 235. Celui-ci répertorie les contentieux suivants à régler suivant une procédure simplifiée: le recours contre les décisions relatives au contrôle des assurances; les prêts hypothécaires et les entreprises de crédit hypothécaires; l'agrément des entreprises de capitalisation; l'agrément des institutions privées de prévoyance (fonds de pension); l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence (en cas de demande d'aide provisionnelle).
- (2) Selon ces arrêts, la loi n'interdit pas à une entreprise hypothécaire de consentir au demandeur de crédit, à titre individuel et en raison de circonstances qui lui sont spécifiques, des conditions plus avantageuses pour celui-ci que celles qui sont portées à la connaissance du public et de l'Office de contrôle des assurances. L'Office de contrôle des assurances ne peut s'y opposer.

tions relatives aux décisions administratives prises dans le cadre de cette loi et de ses arrêtés d'exécution, procédure réglée par l'arrêté royal du 30 septembre 1992, ainsi qu'en témoignent l'arrêt Het Mutualiteitsverbond De Voorzorg, n° 63.260 (VIIe chambre) du 21 novembre 1996 (1) et l'arrêt La Mutualité libre La Famille, n° 63.547 (IIIe chambre) du 11 décembre 1996 (2).

Un autre exemple est encore récemment fourni par la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances (3) qui prévoit,

-
- (1) Annulation, pour violation de l'article 11, § 2, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, d'une décision du Ministre des Affaires sociales refusant l'approbation de la modification d'une disposition statutaire de la partie requérante.
 - (2) Selon cet arrêt, il résulte de l'article 191, 10°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités que les intérêts des placements ne constituent des ressources de l'assurance que s'il s'agit de placements à court terme effectués par les organismes assureurs et les mutualités. En l'espèce, les intérêts provenaient de fonds placés par la Caisse d'épargne "La Famille" qui avait agi en tant que banquier disposant des fonds de son client. Les intérêts litigieux ne constituaient donc pas des ressources de l'assurance entrant dans la prévision de l'article 191, 10°.
 - (3) Cette loi résulte d'une proposition, déposée à la Chambre des représentants le 23 mai 1991, par le député M. Cauwenberghs, qui visait à transposer en droit interne la recommandation de la Commission 92/48/CEE du 18 décembre 1991 sur les intermédiaires d'assurances, "*afin d'assurer aux consommateurs une protection maximale*", en harmonisant les conditions d'accès à la profession d'intermédiaire d'assurances et en exigeant de ces derniers certaines qualifications. Elle n'a pas été soumise à l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat.

Pour plus de détails, voir M.-A. Crijns, La loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances: Présentation générale, R.G.A.R., 1995, n° 12520 (12 p.); J.-L. Fagnart, L'entremise et la distribution dans le secteur des assurances, Commentaire de la loi du 27 mars 1995, J.T., 1995, pp. 734 à 740; Y. Merchiers, De tussenpersonen : tussen oud en nieuw. Het nieuwe statuut van de distributie, Bull. ass., 1995, pp. 351

en son article 9, alinéa 8, (lequel renvoie à l'article 7 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances et, par voie de conséquence, à l'article 8 de l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances, tel que modifié par l'arrêté royal du 22 novembre 1994) un recours au Conseil d'Etat, suivant une procédure simplifiée contre les décisions prise par l'Office de contrôle des assurances en ce qui concerne l'inscription au registre des intermédiaires d'assurances, ce qui donne lieu actuellement à un volumineux contentieux (1), inauguré notamment par les arrêts s.p.r.l. Henri DELEGLISE, n° 62.667 (IIIe chambre) du 22 octobre 1996 et DE VISSHER, n° 63.015 (VIIe chambre) du 12 novembre 1996 (2).

à 369; H. Claassens, *De verzekeringsdistributie in België: een nieuw wettelijk statuut in het licht van het Europees recht*, T.B.H.- R.D.C., 1995, pp. 1069 à 1092, et réf. citées; M. Fontaine, *Droit des assurances*, deuxième édition, Bruxelles, Larcier, 1996, spéc. le chapitre consacré aux "producteurs d'assurances", pp. 361 à 378; Y. Merchiers, J. Rogge et K. Bernauw, *De verzekeringsbemiddeling en de verzekeringsdistributie*, Gand, Mys & Breesch, 1996.

- (1) On doit, selon toute probabilité, s'attendre à traiter devant les chambres francophones et néerlandophones, environ 2.600 recours en annulation semblables, dans des délais très rapprochés.

Le recours ne doit pas être timbré.

A la date du 24 janvier 1997, étaient introduits 224 recours en langue française et 332 recours en langue néerlandaise.

- (2) Selon l'arrêt s.p.r.l. Henri DELEGLISE, n° 62.667 (IIIe chambre) du 22 octobre 1996, l'article 9, alinéa 5 de la loi du 27 mars 1995 prévoit qu'en cas de refus d'inscription au registre des intermédiaires indépendants, l'O.C.A. doit motiver ce refus. La motivation externe des actes attaqués est stéréotypée et ne contient nullement les éléments de fait spécifiques sur lesquels le refus est fondé. Il n'est donc pas possible en l'espèce au Conseil d'Etat d'apprécier si, sur le plan de la motivation interne, l'O.C.A. a fait une appréciation correcte du critère prévu par la loi. L'arrêt DE VISSHER, n° 63.015 (VIIe chambre) du 12 novembre 1996, sans se prononcer sur la violation de l'obligation de motivation externe, a également considéré que le moyen pris de la violation de l'obligation de motivation interne était bien fondé.

Il convient d'attirer l'attention du législateur sur les risques d'engorgement de la section d'administration, provoqués par ces nouveaux contentieux, qui, comme le référé administratif, imposent de mobiliser l'énergie disponible au détriment du traitement des recours en annulation de type classique et créent un certain engorgement de la haute juridiction administrative à l'heure même où l'on s'emploie à réduire l'arriéré par des modifications importantes des lois coordonnées. Mieux vaudrait sans doute prévoir l'institution d'un recours préalable auprès d'une juridiction administrative spécialisée, en se bornant à réserver au Conseil d'Etat le rôle de juge d'appel ou de cassation administrative, la compétence pour ces affaires pouvant également être attribuée aux tribunaux de commerce ou aux tribunaux du travail.

On observera par ailleurs qu'alors que le règlement de procédure relatif à ces procédures simplifiées peut être défini par un simple arrêté royal, la procédure à suivre devant la section d'administration pour les recours prévus aux articles 11, 12, 13, 14 et 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est définie, dans ses règles principales, par les articles 19 et suivants des ces lois coordonnées et exige, pour le surplus, conformément aux articles 21 et 30 de ces mêmes lois, l'adoption d'arrêtés royaux délibérés en conseil des ministres.

ANNEXE 4

LE CONTENTIEUX "ETRANGERS"

1. Observations générales.

Les tendances spécifiques qui avaient été dégagées dans le premier rapport d'activités du Conseil d'Etat en ce qui concerne le contentieux "Etrangers" (1) se retrouvent pour l'année 1995-96.

Ainsi, il est à nouveau permis de constater, pour la période considérée (2), que le Conseil d'Etat, toutes chambres confondues, a prononcé sensiblement plus d'arrêts en suspension (2.012) qu'en annulation (1.671). Encore ce dernier chiffre doit-il, comme c'était déjà le cas pour l'année 1994-95, être tempéré par la circonstance qu'un nombre considérable d'arrêts prononcés en annulation l'ont, en réalité, été à la suite d'une procédure simplifiée fondée sur une présomption de désintérêt ou de désistement d'instance dans le chef du requérant, soit du fait de l'absence de dépôt de mémoire en réplique ou ampliatif (1.085) (3), soit du fait de l'absence de dépôt d'un dernier mémoire après la notification du rapport du membre de l'Auditorat concluant au rejet du recours en annulation (88) (4).

En ce qui concerne le référé administratif, il convient également d'observer que le nombre de défaut à l'audience (824, soit 41 % des arrêts prononcés en suspen-

(1) Voir les pages 242 à 279 de ce rapport.

(2) Septembre 1995 à août 1996.

(3) Il est à noter que dans 75 % des cas, l'affaire avait déjà été examinée une première fois en suspension.

(4) En réalité :

- seuls 34 arrêts ont annulé l'acte attaqué;
- 135 arrêts ont rejeté le recours en annulation après avoir examiné les moyens;
- 91 arrêts ont constaté le retrait de l'acte attaqué ou la régularisation de la situation du requérant;
- 238 arrêts ont rejeté le recours en annulation pour d'autres motifs que l'absence de fondement des moyens invoqués dans la requête (recours tardifs; recours non signés ou signés par un avocat stagiaire; absence d'élection de domicile en Belgique; absence d'exposé des moyens; ...).

sion après, sauf requêtes introduites en extrême urgence, dépôt du rapport d'un membre de l'Auditorat) est resté nettement plus élevé que dans les autres contentieux relevant de la compétence du Conseil d'Etat (34), ce qui peut, à nouveau, s'expliquer, d'une part, par la spécificité de la matière et, d'autre part, par le délai que met actuellement le Conseil d'Etat, compte tenu de l'arriéré qui s'est progressivement créé en la matière, pour statuer sur les demandes de suspension introduites par les étrangers, notamment les candidats réfugiés déboutés.

A cet égard, il est à noter que l'augmentation de cadre à laquelle il a été procédé par la loi du 4 août 1996, modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (1), de même que l'instauration d'un droit de timbre spécifique pour les demandes de suspension et les diverses modifications apportées par cette même loi à la procédure devant le Conseil d'Etat (2), devraient être de nature à permettre une résorption progressive de cet arriéré.

De même, les modifications apportées à l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, par l'article 65 de la loi modificative du 15 juillet 1996 (3), pourraient avoir une répercussion indirecte sur le nombre de recours introduits par des étrangers devant le Conseil d'Etat, notamment en raison de l'arrêt, au plus tard le jour de l'expiration du délai de l'ordre de quitter le territoire, de l'aide sociale accordée à un étranger qui s'est vu notifier un ordre de quitter le territoire exécutoire et ce, nonobstant l'introduction de quelque recours que ce soit devant le Conseil d'Etat (4) (5) (6).

(1) Moniteur belge du 20 août 1996.

(2) Comme, par exemple, le traitement des demandes de suspension par des chambres à juge unique ou la nécessité pour les requérants d'introduire une demande de poursuite de la procédure en cas de rejet de leur demande de suspension (voir, également, les arrêtés royaux modificatifs des 19 décembre 1996 [Moniteur belge du 1er février 1997] et 17 février 1997 [Moniteur belge du 27 février 1997]).

(3) Moniteur belge du 5 octobre 1996.

(4) En ce qui concerne le privilège du préalable et le caractère exécutoire de tout acte administratif attaqué devant le Conseil d'Etat, même dans le cadre d'une procédure de suspension d'extrême urgence, voir le premier rapport public du Conseil d'Etat pour l'année 1994-95, pp. 250 et sv.

A la suite de l'arrêt de la Cour de cassation du 17 novembre 1994 (1), une certaine confusion était aussi apparue quant à la question de savoir si le Conseil d'Etat pouvait encore ou non, comme il l'avait toujours fait depuis l'entrée en vigueur de (l'article 69 de) la loi du 15 décembre 1980, s'estimer compétent pour connaître, tant en annulation qu'en suspension, de recours mettant en réalité en cause la reconnaissance de droits d'entrée, de séjour ou d'établissement. Il a cependant été mis fin à cette confusion par l'article 3 de la loi modificative du 10 juillet 1996 (2), lequel a remplacé l'article 69 de la loi du 15 décembre 1980 afin de préciser, de manière

(5) Dans sa version antérieure, l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 se référait à la notion d'ordre de quitter le territoire définitif, ce qui avait amené certaines juridictions du travail à ne pas reconnaître, nonobstant certains arrêts de la Cour de cassation s'étant expressément prononcé en sens contraire, le caractère définitif d'une mesure d'éloignement du territoire aussi longtemps que le Conseil d'Etat ne s'était pas prononcé sur la demande d'annulation de cette mesure (Voir, sur ce point, l'avis donné par la section de législation du Conseil d'Etat sur l'un des avant-projets qui allaient devenir la loi modificative du 15 juillet 1996 [Doc. parl. Chambre, s.o. 1995-96, n° 364/1-95/96, pp. 153 et sv., spéc. p. 156]).

(6) Toutefois, une telle répercussion n'aura d'effet que de manière limitée dans le temps, compte tenu du fait que la Cour d'arbitrage, par son arrêt n° 43/98 du 22 avril 1998 (Moniteur belge du 29 avril 1998), a annulé le terme "exécutoire" dans les alinéas 3 et 4 de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 précitée, tout en précisant (Considérant B.37) que "Cette annulation a pour effet que l'article 57, § 3, doit s'interpréter comme ne s'appliquant pas à l'étranger qui a demandé à être reconnu comme réfugié, dont la demande a été rejetée et qui a reçu un ordre de quitter le territoire, tant que n'ont pas été tranchés les recours qu'il a introduits devant le Conseil d'Etat contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides prise en application de l'article 63/3 de la loi ou contre la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés".

(1) J.T., 1995, p. 316 avec les Obs. de B. HAUBERT; R.D.E., 1994, p. 580 avec la note de M. BAUWENS; Journal des Procès, 1995, n° 275, avec les Obs. de F. TULKENS, pp. 28 et sv.

(2) Moniteur belge du 5 octobre 1996.

littérale cette fois, que le recours en annulation, régi par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, peut aussi être introduit contre une décision prise en application de la loi du 15 décembre 1980 et refusant à un étranger le bénéfice d'un droit prévu par la même loi (1).

Il convient enfin de noter que les lois modificatives des 10 et 15 juillet 1996 précitées ont également sensiblement modifié de nombreuses dispositions de la loi du 15 décembre 1980 afin, notamment, de les rendre compatibles avec, d'une part, la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, signée à Schengen le 19 juin 1990, approuvée par la loi du 18 mars 1993 (2) et entrée en vigueur le 26 mars 1995, et, d'autre part, la Convention de Dublin du 15 juin 1990, approuvée par la loi du 11 mai 1995 (3) et entrée en vigueur le 1er septembre 1997. A l'une ou l'autre exception près (n° 54.895 du 25 août 1995; n° 59.745 du 18 mai 1996), le Conseil d'Etat n'a pas été appelé à faire application de la Convention de Schengen durant l'année 1995-96. Cette question ne manquera pas de se poser à l'avenir, notamment en ce qui concerne, d'une part, l'application des dispositions relatives à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes et liés par lesdites Conventions et, d'autre part, le contrôle des étrangers qui pénètrent dans l'espace Schengen par une frontière extérieure de la Belgique pour ensuite se rendre dans l'un des autres Etats Schengen.

(1) Ainsi qu'il est dit dans l'exposé des motifs (Doc. parl. Chambre, s.o. 1995-96, n° 364/1-95/96, p. 50), cette modification de texte résulte d'une proposition formulée en ce sens par le Conseil d'Etat dans son avis relatif au projet de loi, avis dans lequel il est expressément rappelé que la compétence ainsi reconnue au Conseil d'Etat depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 décembre 1980 a pour conséquence que les droits prévus par ladite loi sont, par définition, des droits politiques au sens de l'article 145 de la Constitution (Ibid., p. 141) (Voir également : Doc. parl. Chambre, session 1995-96, n° 364-1-95/96 (rapport), p. 112; Doc. parl. Sénat, session 1995-96, n° 1-310/6-1995/1996 (rapport), p. 66).

(2) Moniteur belge du 15 octobre 1993.

(3) Moniteur belge du 30 septembre 1995.

2. La place spécifique réservée à la procédure de suspension d'extrême urgence dans le contentieux "étrangers".

Ainsi que cela a déjà été exposé dans le premier rapport d'activités pour l'année 1994-95 (1), le caractère exécutoire des mesures d'éloignement du territoire, le bref délai généralement accordé aux intéressés pour les exécuter, de même que les répercussions que de telles mesures peuvent avoir sur le maintien du droit à l'aide sociale, permettent d'expliquer que le Conseil d'Etat soit amené, plus souvent que dans le passé et plus que dans les autres types de contentieux relevant de sa compétence, à se prononcer sur des demandes de suspension introduites sous le bénéfice de l'extrême urgence (308 arrêts sur les 2.012 prononcés). La suspension d'extrême urgence a été ordonnée dans 65 cas, ce qui représente une moyenne sensiblement plus élevée (21,1 %) que celle relative aux suspensions ordonnées dans le cadre de la procédure ordinaire (77 cas sur 1.704 arrêts prononcés, soit 4,5 %).

Comme pour l'année 1994-95, il apparaît que l'une des principales causes d'irrecevabilité des requêtes introduites sous le bénéfice de l'extrême urgence a précisément été la constatation du défaut de l'extrême urgence alléguée.

Le Conseil d'Etat a, en effet, continué à faire application des principes suivants :

- l'extrême urgence doit être appréciée non en raison de la seule imminence de l'exécution effective de l'acte dont la suspension est demandée, mais bien en fonction de la date de notification de cet acte et de son caractère exécutoire (voyez notamment : n° 55.393 du 26 septembre 1995; n° 55.922 du 18 octobre 1995; n° 56.558 du 1er décembre 1995; n° 58.812 du 26 mars 1996);
- lorsque la mesure d'éloignement du territoire est un ordre de quitter le territoire dans un délai donné, la demande de suspension d'extrême urgence doit, en règle, être introduite avant l'échéance dudit délai (n° 55.922 du 18 octobre 1995; n° 58.645 du 15 mars 1996; n° 60.349 du 20 juin 1996; n° 67.236 du 30 juin 1997 (2); n° 60.634 du 2 juillet 1996); toutefois, lorsque le délai ainsi imparti est plus long que le délai de cinq jours généralement octroyé, l'appréciation de l'extrême urgence s'opère, alors, selon les

(1) pp. 250 et sv.

(2) R.D.E., n° 93, pp. 221 et sv., avec l'avis de l'auditeur et les Obs. de J. JAUMOTTE.

critères généraux d'appréciation de cette notion (n° 59.276 du 26 avril 1996); il se peut donc que l'extrême urgence ne soit pas reconnue alors que la requête a bien été introduite dans ledit délai, mais assez longtemps après la notification de l'acte (n° 56.563 du 4 décembre 1995 [requérant ayant attendu le 28ème jour du délai de trente jours]; n° 60.349 du 20 juin 1996; n° 61.107 du 2 août 1996);

- l'extrême urgence peut de même se trouver expressément démentie par l'attitude même du requérant (n° 55.104 du 13 septembre 1995; n° 60.819 du 9 juillet 1996; n° 61.114 du 6 août 1996 [demande de suspension d'extrême urgence introduite le 6 août 1996 alors que la mesure de refoulement à la frontière avait été notifiée dès le 26 juillet 1996]);
- enfin, la demande doit, en application de l'article 8, alinéa 2, 6°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991, contenir un exposé des faits justifiant l'extrême urgence, à savoir l'explication des raisons pour lesquelles le recours à la procédure de référé ordinaire ne saurait être efficace (1).

Il convient par ailleurs de noter qu'il a, à plusieurs reprises, été rappelé que les demandes de suspension, même introduites sous le bénéfice de l'extrême urgence, devaient l'être par lettre recommandée à la poste, conformément à l'article 84 du règlement général de procédure, et que seul un cas de force majeure pouvait être de nature à justifier l'introduction d'une telle requête par une télécopie adressée au Conseil d'Etat et l'absence d'un envoi recommandé à la poste (n° 61.107 du 2 août 1996; n° 61.108 du 2 août 1996; n° 61.113 du 5 août 1996; n° 61.116 du 8 août 1996; n° 61.117 du 8 août 1996). Lorsqu'une demande de suspension d'extrême urgence est donc introduite par une télécopie, elle doit être confirmée par une requête adressée dans les meilleurs délais par un envoi recommandé à la poste.

(1) Il convient à cet égard de rappeler que l'introduction d'une demande de suspension, même d'extrême urgence, n'a pas pour effet de suspendre le caractère exécutoire de l'acte attaqué et que le délai imparti par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour statuer sur les demandes de suspension ordinaires est, en règle, plus important que les délais octroyés aux étrangers pour quitter le territoire.

3. L'appréciation du risque de préjudice grave allégué par des candidats réfugiés non reconnus à l'appui de leur demande de suspension de décisions d'irrecevabilité de leur demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

La divergence de jurisprudence qui s'était faite jour en la matière et qui a été exposée dans le premier rapport d'activités (1) a été soumise à l'assemblée générale de la section d'administration, qui par son arrêt (2) a dégagé en la matière les principes suivants :

- la circonstance que le candidat réfugié débouté n'a introduit sa demande de suspension ordinaire qu'après l'expiration du délai imparti pour quitter le territoire l'expose simplement au risque que la décision attaquée soit exécutée avant que le Conseil d'Etat ne statue sur sa demande, sans qu'il puisse être conclu que l'intéressé a, de ce fait, lui-même causé ou contribué à causer le risque de préjudice grave difficilement réparable qu'il allègue à l'appui de sa requête (3);
- compte tenu du système institué en la matière par l'article 63/5, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 et par l'article 113quater, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal d'exécution du 8 octobre 1981, et même si le Commissaire général ou son adjoint n'est ni auteur de la décision d'éloignement du territoire ni chargé de son exécution, le risque de préjudice grave découlant de cette exécution présente, avec la décision confirmative qu'il a préalablement prise, un lien direct suffisant au regard de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, dès lors que la suspension de l'exécution de cette décision confirmative entraîne également, par voie de conséquence, la suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement du territoire;

(1) pp. 252 à 255.

(2) n° 67.236 du 30 juin 1997, R.D.E., n° 93, pp. 221 et sv., avec l'avis de l'auditeur et les Obs. de J. JAUMOTTE.

(3) L'arrêt établit clairement à cet égard une distinction entre l'introduction d'une demande de suspension d'extrême urgence après l'expiration du délai imparti pour quitter le territoire, ce qui rend cette demande, en règle, irrecevable, et l'introduction d'une demande de suspension ordinaire après l'expiration de ce délai, ce qui n'a, en règle, aucune conséquence, sur la recevabilité de celle-ci.

- il n'est à cet égard même pas nécessaire ni que l'intéressé ait demandé expressément la suspension de la mesure d'éloignement du territoire dans sa requête dirigée contre la décision confirmative, ni que le Conseil d'Etat ait expressément ordonné la suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement du territoire dans son arrêt ordonnant la suspension de l'exécution de la décision confirmative;

- enfin, la circonstance qu'un ordre de quitter le territoire n'imposerait rien d'autre, sur le plan du droit, que de quitter le territoire du Royaume pour une destination de son choix et non de gagner un autre Etat particulier, ne peut être retenue pour dénier l'existence du risque de préjudice allégué, dès lors qu'il ressort du dossier soumis au Conseil d'Etat que la seule possibilité qui s'offre à l'intéressé n'est, en principe, compte tenu du fait qu'il est dépourvu de tout document de voyage ou de séjour, que de regagner, en cas d'exécution volontaire, voire même forcée de la décision, son pays d'origine alors qu'il prétend précisément y avoir fait l'objet ou de craindre des persécutions au sens de la Convention de Genève.

Même si cet arrêt de l'assemblée générale ne concerne qu'un cas d'espèce, il a néanmoins mis un terme à la divergence de jurisprudence survenue en la matière au cours des années 1994-95 et 1995-96.

Ceci n'empêche évidemment pas que la pertinence et l'actualité (1) du risque de préjudice grave allégué dans la demande de suspension doivent continuer à être examinées, dans chaque d'espèce, par le Conseil d'Etat, ce qui suppose que toute demande de suspension doit contenir, outre, bien évidemment, un exposé concret des moyens de droit, tant un exposé concret des faits qui ont amené celui qui se déclare réfugié à fuir son pays et qui justifient que lui soit reconnue la qualité de réfugié dont il se revendique, qu'un exposé concret du risque de préjudice grave difficilement réparable qu'il pourrait encourir s'il devait être amené à retourner dans le pays fui (n° 58.616 du 13 mars 1996; n° 58.467 du 6 mars 1996; n° 59.212 du 24 avril 1996; n° 59.300 du 26 avril 1996) (2).

-
- (1) Il est en effet de jurisprudence constante (Voir, à ce sujet, le rapport public d'activités pour l'année 1994-95, p. 255) (Voir également, pour des arrêts plus récents : n° 65.025 du 6 mars 1997; n° 66.875 du 20 juin 1997) que le Conseil d'Etat doit se placer au moment où il statue pour apprécier tant la pertinence que le caractère actuel du risque de préjudice allégué dans la requête.

En application de ce principe, certains arrêts ont ainsi considéré que le risque de préjudice allégué dans la requête n'était plus établi compte tenu de l'antériorité des faits par rapport à l'évolution ultérieure de la situation politique dans le pays fui (Voir, pour le Ghana : n° 55.166 du 14 septembre 1995; n° 55.169 du 14 septembre 1995; n° 58.712 du 20 mars 1996, et pour le Pakistan : n° 55.628 du 11 octobre 1995; n° 57.795 du 24 janvier 1996).

Il a pu de même être considéré que le risque de préjudice allégué à l'appui d'une requête dirigée contre une mesure d'éloignement du territoire mettant fin à un séjour en qualité d'étudiant n'était plus établi dès lors que le requérant avait, dans l'interval, été autorisé au séjour en une autre qualité (n° 61.149 du 14 août 1996).

- (2) Lorsqu'il existe des contradictions majeures entre l'exposé des faits relaté dans la demande de suspension et celui relaté lors des auditions à l'Office des étrangers et au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, le Conseil d'Etat a ainsi considéré qu'aucun crédit ne pouvait être accordé au risque de préjudice grave allégué dans la requête (n° 57.643 du 19 janvier 1996).

4. Les principales causes d'irrecevabilité des requêtes.

a) Demandes de suspension.

(323 arrêts d'irrecevabilité prononcés au cours de la période considérée).

Outre l'absence, dans la demande de suspension, soit d'un exposé concret des faits, soit d'un exposé du risque de préjudice grave difficilement réparable que pourrait entraîner l'exécution immédiate de l'acte attaqué, il est également arrivé, dans un nombre plus limité de cas (13 arrêts) que la demande de suspension soit déclarée irrecevable à défaut de contenir un exposé des moyens de droit.

Comme pour l'année 1994-95, certaines demandes de suspension ont également été déclarées manifestement irrecevables, soit parce qu'il n'y avait pas eu de recours en annulation introduit dans le délai imparti (17 arrêts), soit parce que la demande de suspension avait été introduite après le recours en annulation (5 arrêts), soit parce que le recours en annulation accompagnant la demande de suspension n'avait pas été revêtu des timbres fiscaux dans un délai raisonnable, fixé à septante-cinq jours à dater de la notification de la décision attaquée (68 arrêts) (n° 57.862 du 29 janvier 1996; n° 58.630 du 13 mars 1996; n° 60.929 du 10 juillet 1996) (1), soit, encore, parce que le requérant n'avait pas acquitté la taxe prévue pour le recours en annulation dans les quinze jours de la notification de l'ordonnance de refus de la procédure gratuite, avec cette conséquence que ledit recours avait été d'office rayé du rôle, en application de l'article 81, alinéa 2, du règlement général de procédure (14 arrêts) (2).

(1) Voyez la cause d'irrecevabilité propre au recours en annulation dans l'hypothèse où la taxe est acquittée en dehors du délai raisonnable ainsi fixé.

(2) Ces deux dernières causes d'irrecevabilité d'une demande de suspension ne devraient plus trouver à s'appliquer à la suite de l'entrée en vigueur, le 1er avril 1997, des nouvelles règles de procédure, en vertu desquelles seule la demande de suspension doit être revêtue des timbres fiscaux, alors que le recours en annulation ne doit plus l'être, la taxe y relative ne devant être apposée que sur l'éventuelle demande de poursuite de la procédure introduite par le requérant à la suite de l'arrêt de rejet de sa demande de suspension.

Durant la période considérée, le Conseil d'Etat a également, en application de l'article 17 de ses lois coordonnées, rappelé, de manière constante (21 arrêts), que la commission permanente de recours des réfugiés est une juridiction administrative, de sorte que ses décisions - de nature contentieuse - ne peuvent faire l'objet, sans que cela soit contraire à l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (n° 60.276 du 19 juin 1996), d'une demande de suspension, que ce soit de manière directe (requête dirigée contre la décision de la commission: n° 56.633 du 5 décembre 1995; n° 56.009 du 25 octobre 1995; n° 58.746 du 22 mars 1996 [les décisions de la commission permanente sont de nature juridictionnelle (1) et sont revêtues de l'autorité de la chose jugée (...) de telles décisions doivent être présumées conformes à la loi aussi longtemps qu'elles n'ont pas été annulées par le Conseil d'Etat]; n° 60.935 du 10 juillet 1996) ou indirecte (requête dirigée contre l'ordre de quitter le territoire notifié à la suite de cette décision, mais ne soulevant que des moyens dirigés contre ladite décision : n° 55.167 du 14 septembre 1995; n° 55.357 du 22 septembre 1995; n° 57.893 du 30 janvier 1996; n° 58.611 du 13 mars 1996; n° 60.126 du 12 juin 1996). Comme cela avait déjà été indiqué dans le premier rapport d'activités (2), le Conseil d'Etat accepte, par contre, de connaître de demandes de suspension dirigées contre des mesures d'éloignement du territoire prises à la suite de décisions négatives de la commission permanente de recours des réfugiés, lorsque sont également invoqués dans la requête des moyens qui dénoncent un vice de légalité propre à la mesure d'éloignement du territoire, mais il limite alors son examen à ces moyens spécifiques et n'ordonne, le cas échéant, que la seule suspension de l'exécution de cette mesure (n° 61.214 du 28 août 1996; n° 61.171 du 26 août 1996).

Comme cela avait également été rappelé dans le premier rapport d'activités (3), la question de savoir si des demandes de suspension dirigées contre des décisions de refus de prises en considération de nouvelles demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié (annexes 13quater) sont ou non recevables, est essentiellement une question

(1) A la suite d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat (n° 56.156 du 8 novembre 1995), la Cour d'arbitrage, par son arrêt n° 14/97 du 18 mars 1997 (Moniteur belge du 8 mai 1997), a expressément confirmé que la Commission permanente de recours des réfugiés est une juridiction administrative.

(2) p. 259.

(3) p. 260.

d'espèce, puisqu'il s'agit de déterminer si le requérant a ou non fait valoir des "éléments nouveaux" à l'appui de sa nouvelle demande, au sens dégagé par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 61/94 du 14 juillet 1994 (1). Si, après examen de la requête et du dossier administratif, le Conseil estime qu'il y a bien eu des "éléments nouveaux" invoqués à l'appui de la nouvelle demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, il considère alors que la demande de suspension est recevable et ordonne, pour autant que les conditions en soient réunies, la suspension de l'exécution (Voyez en ce sens : n° 56.226 du 13 novembre 1995; n° 57.257 du 22 décembre 1995; n° 57.384 du 5 janvier 1996; n° 60.015 du 11 juin 1996; n° 60.136 du 12 juin 1996); s'il estime au contraire qu'il n'y a pas eu d'"éléments nouveaux" invoqués, il déclare alors la demande de suspension irrecevable (Voyez en ce sens : n° 58.198 du 19 février 1996; n° 59.311 du 26 avril 1996; n° 61.169 du 22 août 1996).

Considérant qu'un requérant se trouve irrévocablement lié par le choix qu'il a fait de recourir tout d'abord à la procédure d'extrême urgence, certains arrêts, comme cela avait déjà été le cas durant l'année 1994-95 (2), ont rejeté purement et simplement, pour cause d'irrecevabilité, les demandes de suspension ordinaires introduites après un premier arrêt de rejet d'une demande de suspension d'extrême urgence et ce, quel que soit le motif pour lequel la première demande a été rejetée (n° 56.073 du 27 octobre 1995; n° 56.096 du 27 octobre 1995; n° 59.680 du 14 mai 1996; n° 59.787 du 24 mai 1996; n° 60.831 du 9 juillet 1996; n° 61.092 du 30 juillet 1996; n° 61.213 du 28 août 1996). A de même été rejetée une demande de requalification de la demande de suspension d'extrême urgence en demande de suspension ordinaire, formulée à l'audience (n° 55.922 du 18 octobre 1995).

Une demande de suspension a de même été déclarée irrecevable du fait qu'il était apparu que l'étranger avait par la suite introduit une seconde demande de reconnaissance de la qualité de réfugié et ce, sous une identité différente (n° 58.667 du 20 mars 1996).

(1) Moniteur belge du 9 août 1994.

(2) Rapport public, p. 261.

Durant la période considérée, le Conseil d'Etat a également rejeté des demandes de suspension dirigées contre des décisions de rejet de demandes de régularisation de séjour, introduites en application de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, dès lors que les requérants se trouvaient déjà, lors de l'introduction desdites demandes, sous le coup d'une mesure antérieure et exécutoire d'éloignement du territoire. Le Conseil d'Etat considère en effet que les requérants n'ont, dans ce cas, pas d'intérêt à obtenir la suspension de l'exécution de ces décisions de rejet, du fait même qu'une éventuelle suspension non seulement n'aurait pas pour effet de leur accorder la régularisation sollicitée, mais aussi ne pourrait avoir aucun effet sur le caractère exécutoire d'un ordre de quitter le territoire préalablement notifié (n° 59.835 du 31 mai 1996; n° 61.063 du 18 juillet 1996). Dans d'autres arrêts, fondés sur le même raisonnement, le Conseil d'Etat, plutôt que de rejeter sur la base du défaut d'intérêt, a, cette fois, conclu au rejet de la demande, du fait que la seconde condition prévue par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'était pas remplie (n° 60.272 du 19 juin 1996; n° 60.996 du 17 juillet 1996).

b) Recours en annulation.

(232 arrêts d'irrecevabilité prononcés pour la période considérée).

Plusieurs arrêts (42) ont conclu à l'irrecevabilité du recours en annulation à défaut pour le requérant de ne pas avoir fait, dans la requête, élection de domicile en Belgique, comme l'impose l'article 2 de l'arrêté royal du 22 juillet 1981 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en cas de recours contre des décisions prévues par la loi du 15 décembre 1980 (Voir, à titre d'exemple : n° 56.662 du 6 décembre 1995).

Conformément à la jurisprudence déjà recensée pour l'année 1994-95 (1), le Conseil d'Etat a également, à diverses reprises pour la période considérée, conclu à l'irrecevabilité du recours en annulation, dès lors que la taxe y relative avait bien été acquittée par le requérant, mais après l'expiration du délai raisonnable de septante-cinq jours à dater de la notification de la décision

(1) Rapport public, p. 262.

attaquée (n° 54.930 du 6 septembre 1995; n° 54.933 du 6 septembre 1995) (1).

Divers recours en annulation dirigés contre des décisions d'irrecevabilité de demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié ont de même été déclarés tardifs pour n'avoir pas été introduits dans les soixante jours de la notification desdites décisions au domicile élu ou présumé élu, en application de l'article 51bis de la loi du 15 décembre 1980 (n° 55.341 du 22 septembre 1995; n° 55.899 du 18 octobre 1995; n° 61.378 du 29 août 1996 [notification valablement faite au domicile présumé élu que constitue le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides]) (2).

Ainsi que cela a déjà été indiqué dans le premier rapport d'activités (3), l'usage d'une fausse identité en vue d'obtenir frauduleusement le statut de réfugié a amené le Conseil d'Etat à conclure à l'irrecevabilité du recours introduit contre la seconde décision prise à l'encontre du requérant à la suite de sa seconde demande de reconnaissance de la qualité de réfugié (n° 58.824 du 26 mars 1996; n° 58.829 du 26 mars 1996).

5. Aperçu de quelques réponses apportées à des moyens de droit.

Au cours de la période considérée, le Conseil d'Etat a rappelé à de multiples reprises (n° 54.934 du 6 septembre 1995; n° 54.937 du 6 septembre 1995; n° 55.673 du 12 octobre 1995; n° 57.645 du 19 janvier 1996; n° 58.722 du 20 mars 1996; n° 60.276 du 19 juin 1996) qu'un vice éventuel de la notification d'un acte administratif n'est

(1) A la suite de l'entrée en vigueur, le 1er avril 1997, des nouvelles règles de procédure, en vertu desquelles seule la demande de suspension doit être revêtue des timbres fiscaux, alors que le recours en annulation ne doit plus l'être, la taxe y relative ne devant être apposée que sur l'éventuelle demande de poursuite de la procédure introduite par le requérant à la suite de l'arrêt de rejet de sa demande de suspension, cette cause d'irrecevabilité ne devrait plus trouver à s'appliquer aussi fréquemment que par le passé, du fait même qu'elle ne serait plus susceptible de viser que les recours en annulation non accompagnés de demandes de suspension.

(2) Pour une explication plus détaillée sur la portée de cette disposition, voyez le rapport public pour l'année 1994-95, pp. 262 et 263.

(3) p. 263.

pas de nature à affecter la légalité de l'acte lui-même. Il a notamment rappelé à cet égard qu'il convenait de ne pas confondre le grief de légalité portant sur la compétence de l'auteur de la décision d'éloignement du territoire proprement dite, laquelle se retrouve le plus souvent dans le dossier administratif déposé par l'autorité, avec le vice de notification portant sur la qualité de l'agent qui a notifié ladite décision sous la forme d'un ordre de quitter le territoire ou d'un ordre de reconduire (n° 58.740 du 22 mars 1996; n° 58.746 du 22 mars 1996; n° 58.826 du 26 mars 1996).

Ainsi que cela avait déjà été souligné dans le premier rapport d'activités (1), le Conseil d'Etat a de même considéré, conformément à sa jurisprudence antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, qu'il est satisfait à l'obligation de motivation formelle, imposée tant par la loi précitée que par l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980, lorsqu'il était renvoyé à une annexe jointe à la décision attaquée ou à un autre acte ou avis préalablement porté à la connaissance de l'intéressé (n° 54.916 du 5 septembre 1995; n° 54.918 du 5 septembre 1995; n° 55.260 du 21 septembre 1995; n° 59.414 du 30 avril 1996) et que l'obligation de motivation formelle n'impose que l'indication des raisons qui ont déterminé la décision attaquée et non une réfutation détaillée des arguments du requérant (n° 55.262 du 21 septembre 1995; n° 56.235 du 13 novembre 1995; n° 56.109 du 31 octobre 1995; n° 58.122 du 12 février 1996; n° 59.748 du 21 mai 1996). Il a de même été précisé :

- que la circonstance que l'avis ou l'acte, auquel il est renvoyé au titre de la motivation formelle, n'aurait pas été joint lors de la notification de la décision, alors que telle était bien l'intention de son auteur, ne constitue qu'un vice de notification qui n'affecte donc pas la légalité de la décision elle-même, laquelle est régulièrement motivée (n° 54.916 du 5 septembre 1995; n° 59.414 du 30 avril 1996);
- que la circonstance que le requérant ne soit pas en possession de la décision d'éloignement elle-même, n'est pas de nature à lui faire grief sur le plan de la motivation formelle, dès lors que l'ordre de quitter le territoire qui lui a été notifié porte expressément à sa connaissance les motifs qui ont amené l'autorité compétente à ordonner son éloignement du territoire (n° 61.158 du 14 août 1996).

(1) p. 264.

En ce qui concerne la portée de l'obligation d'indiquer les motifs de droit fondant une décision d'irrecevabilité d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, il a par ailleurs été confirmé que l'obligation de motivation formelle n'impliquait pas une référence explicite aux critères prévus par l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980, pour autant que le requérant puisse, à la seule lecture de la décision attaquée, connaître les raisons qui justifient l'application de cette disposition (n° 56.109 du 31 octobre 1995; n° 60.100 du 11 juin 1996).

En réponse au moyen pris de la violation des droits de la défense dans le cadre de la procédure d'examen de la recevabilité des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié, le Conseil d'Etat, confirmant les principes qui avaient déjà été dégagés en la matière dans le rapport d'activités pour l'année 1994-95 (1) et auxquels il convient de se référer, a rappelé que cette procédure n'était pas juridictionnelle, mais purement administrative, avec cette conséquence que le principe général prescrivant le respect des droits de la défense n'y est pas applicable en tant que tel (n° 55.057 du 7 septembre 1995; n° 55.625 du 11 octobre 1995; n° 57.167 du 21 décembre 1995; n° 57.466 du 11 janvier 1996; n° 58.990 du 5 avril 1996; n° 59.748 du 21 mai 1996; n° 60.200 du 17 juin 1996; n° 60.837 du 9 juillet 1996).

Toujours dans le cadre de la procédure d'examen de la recevabilité des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié, le Conseil d'Etat a également considéré :

- que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou son adjoint, statuant sur recours, n'est pas lié par les motifs de la décision prise par le ministre de l'Intérieur ou son délégué, mais peut, au contraire, examiner la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié dans sa totalité, sans devoir limiter son contrôle à la seule légalité de la motivation de la décision initiale de refus de séjour ou d'entrée (n° 55.909 du 18 octobre 1995; n° 56.188 du 10 novembre 1995; n° 56.219 du 13 novembre 1995);
- qu'il ne ressort d'aucun principe ni d'aucune disposition que le simple écoulement d'un délai déraisonnable pour statuer sur une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, aurait pour effet de conférer à

(1) p. 265.

celui qui s'en prévaut le statut de réfugié (1) (n° 60.744 du 3 juillet 1996);

- que les délais dans lesquels il devrait être statué par le Commissaire général ou son adjoint sont des délais d'ordre, avec cette conséquence que leur dépassement n'entraîne aucune sanction spécifique et ne les dessaisit pas du dossier (n° 55.356 du 22 septembre 1995; n° 56.227 du 13 novembre 1995; n° 59.329 du 29 avril 1996);
- qu'il appartient à celui qui met en cause le manque d'impartialité du Commissaire général ou de son adjoint de ne pas se limiter à une critique de caractère général, mais bien de préciser de manière individualisée en quoi sa demande aurait été traitée de manière partielle, dès lors que la décision contestée est motivée de manière circonstanciée et individualisée (n° 58.843 du 26 mars 1996; n° 60.729 du 3 juillet 1996; n° 61.375 du 29 août 1996);
- que la critique fondée sur une mauvaise traduction des récits par un interprète ou sur une crainte à l'égard de la traduction de celui-ci doit reposer sur des éléments suffisamment concrets du dossier et être effectivement de nature à faire grief (n° 55.054 du 7 septembre 1995; n° 57.084 du 15 décembre 1995; n° 58.531 du 11 mars 1996; n° 60.837 du 9 juillet 1996; n° 61.215 du 28 août 1996);
- que les principes de la charge de la preuve en matière pénale ne sont pas applicables en la matière (n° 55.057 du 7 septembre 1995; n° 57.896 du 30 janvier 1996);
- que le guide des procédures du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés n'a valeur que de recommandation dont la violation ne peut comme telle être utilement invoquée devant le Conseil d'Etat (n° 55.057 du 7 septembre 1995; n° 55.168 du 14 septembre 1995; n° 57.167 du 21 décembre 1995; n° 58.070 du 8 février 1996), mais qu'il n'en reste pas moins que les appréciations contenues dans ce guide au sujet de la portée ou de l'interprétation des critères de la Convention de Genève ne peuvent être ignorées par les autorités chargées d'examiner, conformément aux règles de procédure librement fixées par ces Etats, les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié au

(1) Pour ce qui concerne les décisions de la commission permanente de recours des réfugiés, voir, dans le même sens : n° 56.997 du 13 décembre 1995.

regard des critères de la Convention de Genève (n° 60.846 du 9 juillet 1996);

- que les convocations qu'adresse le Commissaire général aux fins d'entendre les intéressés doivent l'être à leur domicile élu ou présumé élu, en application de l'article 51bis de la loi du 15 décembre 1980, et qu'il appartient à cette autorité de prendre en considération les modifications de domicile élu auxquelles il a été valablement procédé, à défaut de quoi le défaut de réponse à de telles convocations ne peut être retenu par le Commissaire général (n° 56.102 du 30 octobre 1995; n° 59.691 du 14 mai 1996; n° 60.347 du 20 juin 1996; n° 60.974 du 13 juillet 1996);
- que le Commissaire général, dès lors qu'il a décidé de convoquer l'intéressé pour procéder à son audition et que celui-ci, par l'envoi d'un certificat médical, a manifesté le désir d'être entendu, ne peut faire abstraction de ce certificat médical et ne peut, sans avoir à nouveau convoqué celui qui se prévaut de la qualité de réfugié, conclure au rejet de la demande dès le stade de l'examen de sa recevabilité (n° 56.231 du 13 novembre 1995; n° 56.580 du 4 décembre 1995; n° 58.090 du 9 février 1996; n° 58.208 du 20 février 1996; n°s 60.972 du 12 juillet 1996 et 61.405 du 30 août 1996; n° 61.165 du 19 août 1996) (1).

En ce qui concerne, de manière plus générale, la procédure d'examen de la recevabilité des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié, organisée par l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil d'Etat a confirmé (2), de manière constante, que la Convention de Genève ne prévoit aucune procédure selon laquelle les Etats contractants devraient reconnaître à une personne déterminée la qualité de réfugié, avec cette conséquence que ces Etats disposent d'un large pouvoir d'appréciation en la matière, notamment en ce qui concerne l'organisation d'une procédure d'examen de la recevabilité de telles demandes, dans le cadre de laquelle il pouvait notamment être exigé de l'intéressé qu'il fasse à l'appui de sa demande des récits constants et dépourvus de contra-

(1) Sur les conséquences éventuelles d'une convocation accompagnée, à titre subsidiaire, d'une demande de renseignements fondée sur l'article 52, § 2, 4°, de la loi du 15 décembre 1980, voir : n° 67.236 du 30 juin 1997, R.D.E., n° 93, pp. 221 et sv., avec l'avis de l'auditeur et les Obs. de J. JAUMOTTE.

(2) Voir, à ce sujet, le premier rapport d'activités, p. 266.

dictions (n° 59.671 du 14 mai 1996; n° 60.134 du 12 juin 1996; n° 61.215 du 28 août 1996) (1).

Excepté le moyen pris de la violation des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative - dont il sera question ci-après, le motif le plus fréquent de suspension ou d'annulation de décisions d'irrecevabilité de demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié a été, comme cela avait déjà été indiqué dans le premier rapport d'activités (2), le défaut de motivation formelle adéquate et, partant, l'éventuelle erreur manifeste d'appréciation commise par l'autorité dans sa décision de conclure, sur la base d'une motivation déficiente, à l'irrecevabilité de la demande, en application de l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980 (n° 58.886 du 27 mars 1996 : émission par l'autorité de simples doutes sur des éléments pouvant s'avérer décisifs pour la reconnaissance ou le refus du statut de réfugié; n° 59.752 du 21 mai 1996 : différences dans les récits successifs ne pouvant être considérées, au stade de la recevabilité de la demande, comme flagrantes au point de porter atteinte à la crédibilité de l'ensemble du récit; n° 60.093 du 11 juin 1996 : prétendues contradictions suffisamment explicitées par le requérant dans sa requête et obligation pour le Commissaire général de prendre en compte l'ensemble des éléments du dossier; n° 60.166 du 14 juin 1996 : contradiction mineure pouvant s'expliquer par la connaissance insuffisante du français et faits allégués susceptibles de se rattacher à un contexte de persécution raciale; n° 60.163 du 14 juin 1996 : contradictions non établies et erreur manifeste d'appréciation du Commissaire général; n°s 60.175 du 17 juin 1996 et 60.813 du 8 juillet 1996 : contradictions bénignes dans les récits, alors qu'étaient invoquées des mesures graves ou systématiques individualisées de nature à expliquer la crainte fondée de persécutions). Dans la plupart de ces cas, le Conseil d'Etat a d'ailleurs rappelé qu'était manifeste, au sens de l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980, ce dont l'existence ou la nature s'impose à un esprit raisonnable avec une force de conviction telle que de plus amples investigations n'apparaissent pas nécessaires (n° 59.752 du 21 mai 1996; n° 60.091 du 11 juin 1996).

En ce qui concerne donc l'emploi des langues par les autorités chargées de l'examen de la recevabilité des

(1) En ce qui concerne le refus du Conseil d'Etat de poser sur ce point une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage et ce, dès le stade de l'examen des demandes de suspension, voir : n° 52.346 du 21 mars 1995; n° 53.677 du 12 juin 1995.

(2) p. 266.

demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié, le Conseil d'Etat a rappelé, à diverses reprises au cours de la période considérée, que les dispositions des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative trouvaient à s'appliquer en la matière, à défaut de dispositions expresses relatives à ce stade de la procédure (1), avec cette conséquence que l'instruction de la recevabilité desdites demandes devait se dérouler, de même que les avis donnés ou les décisions prises devaient l'être, en application de l'article 41, § 1er, des lois précitées, dans celle des langues nationales utilisée par l'étranger lors de l'introduction de sa demande ou en cours de procédure (Pour des décisions de rejet de demandes urgentes de réexamen [ancienne procédure], voir : n° 55.339 du 22 septembre 1995; n° 55.340 du 22 septembre 1995; n° 56.354 du 17 novembre 1995; n° 56.665 du 6 décembre 1995; n° 57.350 du 28 décembre 1995; n° 58.882 du 27 mars 1996 - Pour des décisions confirmatives de refus de séjour ou d'entrée [nouvelle procédure], voir : n° 59.428 du 30 avril 1996; n° 59.429 du 30 avril 1996).

A la suite de cette jurisprudence qui était de nature à permettre aux étrangers de changer de langue en cours de procédure, un régime spécifique d'emploi des langues a été instauré, pour l'ensemble de la procédure d'examen des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié, tant en phase de recevabilité qu'au fond, par les articles 2 et 8, § 2, de la loi modificative du 10 juillet 1996, ainsi que par l'article 43 de la loi modificative du 15 juillet 1996 (2), entrés en vigueur le 22 octobre 1996 (3) (4) (5).

-
- (1) A titre de comparaison, l'emploi des langues devant la Commission permanente de recours des réfugiés, intervenant en appel au stade de l'examen au fond des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié, était, avant l'entrée en vigueur des dispositions modificatives des lois des 10 et 15 juillet 1996 en la matière, régi par des dispositions spécifiques de la loi du 15 décembre 1980 et de l'arrêté royal du 19 mai 1993 fixant la procédure devant ladite Commission, ce qui rendait inapplicables, à ce stade de la procédure, les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.
- (2) Moniteur belge du 5 octobre 1996.
- (3) Arrêtés royaux du 25 septembre 1996 (Moniteur belge du 12 octobre 1996).
- (4) Les articles 2 et 43 ont trait au régime définitif, tandis que l'article 8, § 2, prévoit un régime transitoire pour les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié introduites avant le 22 octobre 1996.

Le nouvel article 51/4 de la loi du 15 décembre 1980, inséré par l'article 2 de la loi du 10 juillet 1996 précitée, prévoit en effet que le choix entre le français ou le néerlandais ou, à défaut, la détermination d'office de l'une de ces deux langues, s'opère de manière irrévocable dès l'introduction de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié et reste d'application tout au long de la procédure, y compris lors de la détermination de la langue de traitement des éventuels recours introduits devant le Conseil d'Etat et ce, indépendamment de la langue des requêtes introductives d'instance.

En ce qui concerne la procédure d'examen, au fond, des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié par la commission permanente de recours des réfugiés statuant, sur appel, des décisions négatives du Commissaire général rendues en premier degré, la Cour d'arbitrage, saisie d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat au sujet de la nature "politique" du droit en question et de l'attribution de ce contentieux à la juridiction administrative que constitue ladite commission (n° 56.156 du 8 novembre 1995), a considéré, par son arrêt n° 14/97 du 18 mars 1997 (1) :

- qu'une contestation portant sur la qualité de réfugié est, en effet, une contestation portant sur un droit politique, comme l'avait également considéré le Conseil d'Etat dans la question préjudicielle posée à la Cour;
- et que le législateur pouvait en conséquence, en application des articles 144, 145 et 191 de la Constitution et sans violer le principe d'égalité et de non-discrimination, confier ce contentieux à la juridiction administrative que constitue la commission permanente de recours des réfugiés, créée en application de l'article 146 de la Constitution, plutôt que de le laisser à une juridiction de l'ordre judiciaire.

Cet arrêt de la Cour d'arbitrage laisse donc en l'état la procédure d'examen des demandes de reconnaissance de la

(5) La demande de suspension des articles 2 et 8 de la loi du 10 juillet 1996 a été rejetée par l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 5/97 du 19 février 1997 (Moniteur belge du 19 mars 1997).
Les recours en annulation de ces mêmes articles (Moniteur belge des 11 janvier 1997 et 30 avril 1997) ont été rejetés par l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 77/97 du 17 décembre 1997 (Moniteur belge du 28 janvier 1998).

(1) Moniteur belge du 8 mai 1997.

qualité de réfugié, telle qu'elle est organisée par la loi du 15 décembre 1980, dans sa version actuelle.

En ce qui concerne le contrôle de légalité proprement dit qu'a opéré le Conseil d'Etat, au cours de la période 1995-96, sur certaines décisions de la commission permanente de recours des réfugiés et ce, en sa qualité de juge de cassation administrative, il est mis l'accent sur les principes suivants :

- la décision d'attribution à une chambre, d'un recours introduit devant la commission contre une décision négative du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, est une décision préparatoire à la décision proprement dite de la commission; elle n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation distinct, son irrégularité éventuelle pouvant toutefois être invoquée à l'appui du recours dirigé contre la décision de la commission statuant sur la qualité de réfugié (n° 57.644 du 19 janvier 1996);
- l'envoi par recommandé, adressé au domicile élu en application de l'article 57/8 de la loi du 15 décembre 1980, de la décision négative du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, fait, en règle, courir le délai de recours devant la commission et ce, même si le pli recommandé n'a pu être remis à l'intéressé et a été renvoyé au commissariat général (n° 60.532 du 27 juin 1996);
- la commission n'est pas tenue de répondre à chacun des arguments développés devant elle, dès lors que sa décision repose sur des motifs qui la justifient (n° 55.769 du 13 octobre 1995);
- elle peut se fonder, à titre d'éléments de preuve, sur une documentation générale, publiée et donc à la disposition de tous (n° 55.769 du 13 octobre 1995; n° 58.726 du 20 mars 1996), de même que sur des éléments de fait qui sont de notoriété publique pour avoir, notamment, été relatés par la presse quotidienne et hebdomadaire (n° 58.726 du 20 mars 1996);
- elle ne peut par contre fonder sa décision sur des éléments de fait qu'elle connaît de science personnelle ou sur des documents inconnus des parties, tel qu'un rapport d'un département d'Etat ne figurant pas au dossier de la procédure et qui n'est ni accessible dans son centre de documentation ni disponible dans des bibliothèques publiques (n° 58.726 du 20 mars 1996);
- il n'appartient pas à la commission de reconnaître à l'étranger la qualité de réfugié uniquement parce

qu'il aurait été statué sur sa demande dans un délai déraisonnable (n° 56.997 du 13 décembre 1995);

- la commission doit, tant en application de l'article 149 de la Constitution que de l'article 57/22 de la loi du 15 décembre 1980, motiver ses décisions en indiquant les circonstances de la cause, à défaut de quoi ou en l'insuffisance de quoi le Conseil d'Etat estime ne pas être à même d'exercer son contrôle de légalité (n° 60.542 du 27 juin 1996).

Le Conseil d'Etat a également rappelé, à diverses reprises au cours de la période considérée, que le séjour provisoire accordé à un étranger durant l'examen de sa demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, ne constitue ni un séjour de plus de trois mois, au sens du titre Ier, chapitre 3, de la loi du 15 décembre 1980 (n° 61.171 du 26 août 1996), ni un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans ouvrant, en principe, le droit à l'intéressé de s'établir, en sa qualité de candidat réfugié, dans le Royaume, en application de l'article 15, alinéa 4, de la même loi (n° 56.017 du 25 octobre 1995; n° 59.219 du 24 avril 1996; n° 63.038 du 13 novembre 1996);

Comme il l'avait déjà fait pour la période 1994-95 (1), le Conseil d'Etat a rejeté, à diverses reprises, le moyen pris de la violation du délai raisonnable dans la prise de décision par l'autorité administrative compétente, soit parce que le délai en question n'était pas déraisonnable (n° 57.084 du 15 décembre 1995), soit parce que l'écoulement de ce délai n'avait pu causer grief à l'étranger (n° 57.460 du 10 janvier 1996; n° 58.356 du 23 février 1996; n° 60.204 du 17 juin 1996; n° 60.276 du 19 juin 1996), soit encore, de manière plus fondamentale, parce que l'écoulement d'un délai, même déraisonnable, n'avait pas eu pour conséquence automatique la naissance d'un quelconque droit au séjour et qu'à supposer même qu'un tel retard puisse être jugé constitutif d'une faute, il n'entrerait pas dans la compétence du juge de l'excès de pouvoir de lui reconnaître ce caractère, ni de décider de quelle façon le préjudice causé par cette faute devrait être prévenu ou réparé (n° 57.171 du 21 décembre 1995; n° 57.460 du 10 janvier 1996; n° 58.719 du 20 mars 1996; n° 59.781 du 23 mai 1996).

En matière de droit au séjour fondé sur le regroupement familial en la qualité de conjoint extracommunautaire d'un non Belge ou d'un non ressortissant d'un Etat de l'Union européenne, lui-même autorisé au séjour, il est communément admis que l'article 10, alinéa 1er, 4°, de la loi du 15 décembre 1980 soumet le bénéficiaire de ce droit au

(1) Premier rapport d'activités, p. 267.

regroupement familial, d'une part, au mariage et à la volonté dans le chef de l'étranger de venir vivre avec son conjoint autorisé à séjourner ou à s'établir en Belgique, et d'autre part, à la réalité d'une cohabitation "effective et durable" dès l'entrée en Belgique (n° 33.852 du 19 janvier 1990; n° 36.116 du 20 décembre 1990; n° 57.645 du 19 janvier 1996; n° 60.132 du 12 juin 1996). Certains requérants ayant fait valoir qu'ils étaient ainsi, par rapport aux non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne eux-mêmes conjoints de personnes possédant la nationalité belge, doublement discriminés, d'une part, par l'exigence même d'une cohabitation, et, d'autre part, par la nécessité d'une cohabitation effective et durable, le Conseil d'Etat a été amené à poser une question préjudicielle sur ces deux points à la Cour d'arbitrage (n° 50.949 du 21 décembre 1994).

Par son arrêt n° 4/96 du 9 janvier 1996 (1), la Cour d'arbitrage a posé en la matière les principes suivants :

- le regroupement familial de deux conjoints étrangers peut être soumis à des conditions plus sévères, à savoir l'exigence d'une cohabitation réelle et durable, que le regroupement familial de deux conjoints dont l'un est Belge;
- en exigeant que les couples d'étrangers non ressortissants d'un Etat de l'Union européenne qui bénéficient du regroupement familial se trouvent dans la situation de fait d'époux cohabitants, le législateur s'immisce dans la vie privée des intéressés d'une manière qui n'est pas disproportionnée au regard de l'article 8, alinéa 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, pour autant que cette exigence se limite à permettre à l'autorité administrative de vérifier, dans un délai raisonnable, si la cohabitation est réelle et durable;
- l'autorité administrative s'immiscerait toutefois de manière inadmissible dans la vie privée et la vie familiale des intéressés si elle prenait sa décision au-delà d'un délai raisonnable ou si elle prenait prétexte d'une séparation qui n'est pas effective et durable pour refuser l'admission au séjour;
- c'est au Conseil d'Etat qu'il appartient d'apprécier si, dans l'application qu'elle fait de l'article 10, alinéa 1er, 4°, de la loi, l'administration n'excède pas ses pouvoirs en portant une atteinte disproportionnée au respect de la vie privée et de la vie familiale;

(1) Moniteur belge du 27 février 1996.

- lorsque le conjoint d'un étranger non ressortissant d'un Etat de l'Union européenne a été admis à séjourner plus de trois mois en Belgique pour rejoindre son conjoint, la séparation de fait ou le divorce (ultérieurs) des époux sont sans incidence sur cette autorisation.

Comme l'article 12bis de la loi du 15 décembre 1980, inséré par l'article 4 de la loi modificative du 6 août 1993 (1) et rendu applicable aux demandes de regroupement familial introduites après le 1er mars 1994 (2), fixe à une année, prolongée éventuellement d'une période de trois mois, le délai dans lequel l'administration doit statuer sur de telles demandes, le Conseil d'Etat a, à la suite de l'arrêt précité de la Cour d'arbitrage, finalement considéré, pour une demande de regroupement introduite avant le 1er mars 1994 et à laquelle cet article 12bis ne s'appliquait donc pas, qu'une cohabitation effective de cinq mois n'était pas une cohabitation effective et durable au sens de l'article 10, alinéa 1er, 4°, précité (n° 59.468 du 2 mai 1996).

Dans un précédent arrêt, le Conseil d'Etat, se référant également au nouvel article 12bis de la loi du 15 décembre 1980, avait considéré que le délai raisonnable durant lequel pouvait être exigée la cohabitation effective et durable dans le chef des époux, devait être fixé à douze mois, éventuellement prorogeable de trois mois par décision motivée de l'administration (n° 53.030 du 24 avril 1995).

Durant la période considérée, le Conseil d'Etat a également rappelé, pour des décisions de refus de prise en considération de demandes de regroupement familial, prises avant l'entrée en vigueur de l'article 12bis de la loi du 15 décembre 1980, que le simple fait d'être marié avec un étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne autorisé à séjourner ou à s'établir en Belgique, ne dispensait pas celui qui se prévalait de ce droit d'être porteur des documents requis pour une entrée régulière sur le territoire du Royaume (n° 57.912 du 31 janvier 1996; n° 58.172 du 16 février 1996; n° 60.278 du 19 juin 1996; n° 61.108 du 2 août 1996). Cette exigence a d'ailleurs été expressément reprise dans l'article 12bis, nouveau, de la loi du 15 décembre 1980, rendu applicable aux demandes d'inscription au registre des étrangers introduites après le 1er mars 1994.

(1) Moniteur belge du 26 octobre 1993.

(2) Arrêté royal du 1er octobre 1993 (Moniteur belge du 26 octobre 1993).

Le Conseil d'Etat a de même rappelé que l'effet rétroactif d'un jugement d'annulation d'un mariage avait pour conséquence qu'un étranger se retrouvait dans la situation qui était la sienne avant ce mariage et qu'il ne pouvait donc plus se prévaloir d'un quelconque droit au séjour en sa qualité de conjoint d'un Belge, d'un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne autorisé au séjour ou d'un étranger non ressortissant d'un tel Etat également autorisé au séjour (n° 56.524 du 1er décembre 1995; n° 58.965 du 1er avril 1996) (1).

En ce qui concerne l'appréciation de la légalité des décisions de rejet des demandes d'autorisation de séjour introduites sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler les principes suivants (2) :

- la demande d'autorisation de séjour introduite à partir du territoire du Royaume constitue une exception à la règle générale selon laquelle toute demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois doit être demandée par l'étranger à partir du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger (n° 55.204 du 19 septembre 1995; n° 56.146 du 8 novembre 1995; n° 59.705 du 15 mai 1996);
- ce n'est que lorsque l'étranger peut, à juste titre, se prévaloir de circonstances exceptionnelles qu'il peut introduire cette demande à partir du territoire belge (n° 56.146 du 8 novembre 1995);
- la notion de "circonstances exceptionnelles" au sens dudit article ne peut donc pas être confondue avec les arguments que l'étranger doit par ailleurs faire valoir à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour (n° 55.204 du 19 septembre 1995; n° 56.146 du 8 novembre 1995). Elle concerne, au contraire, les raisons pour lesquelles la demande est exceptionnellement introduite en Belgique (n° 59.705 du 15 mai 1996; n° 60.204 du 17 juin 1996) et il appartient à l'étranger d'indiquer clairement ces circonstances exception-

(1) Voir, à ce sujet, l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 4/96 du 9 janvier 1996 (Moniteur belge du 27 février 1996) (Considérant B.20.) : "Seule l'annulation du mariage au motif qu'il aurait été célébré dans le seul but de se prévaloir de l'article 10, 4°, de la loi du 15 décembre 1980 permet de remettre en cause la décision d'admission."

(2) Voir également le premier rapport d'activités, pp. 267 à 270.

nelles dans sa demande (n° 55.204 du 19 septembre 1995; n° 56.146 du 8 novembre 1995);

- une demande d'autorisation de séjour introduite en application de cet article 9, alinéa 3, requiert par conséquent un double examen de la part de l'autorité (n° 55.204 du 19 septembre 1995; n° 56.146 du 8 novembre 1995; n° 60.204 du 17 juin 1996; n° 63.038 du 13 novembre 1996), dans le cadre duquel un large pouvoir d'appréciation lui est reconnu (n° 57.083 du 15 décembre 1995; n° 57.170 du 21 décembre 1995) :
 - + d'une part, celui de la recevabilité de la demande elle-même, eu égard aux circonstances exceptionnelles invoquées;
 - + d'autre part, celui du fondement même de la demande de séjour;
- ce n'est que lorsqu'elle conclut à la recevabilité de la demande en raison des circonstances exceptionnelles invoquées que l'autorité doit ensuite se prononcer sur le fondement de celle-ci (n° 55.204 du 19 septembre 1995; n° 56.146 du 8 novembre 1995; n° 60.204 du 17 juin 1996; n° 63.038 du 13 novembre 1996);
- dès lors qu'une décision de rejet est adéquatement motivée par l'absence de circonstances exceptionnelles de nature à justifier l'introduction de la demande à partir de la Belgique, il n'y a pas lieu d'examiner les autres motifs de la décision qui apparaissent surabondants (n° 56.146 du 8 novembre 1995).

Quant à l'attitude que doit adopter l'autorité saisie d'une telle demande, les principes suivants ont été adoptés par le Conseil d'Etat pour la période considérée :

- une décision de rejet d'une demande d'autorisation de séjour introduite en application de l'article 9, alinéa 3, ne peut reposer sur une motivation stéréotypée, mais doit rencontrer tant les circonstances invoquées par l'étranger au titre de "circonstances exceptionnelles" (n° 55.261 du 21 septembre 1995; n° 60.812 du 8 juillet 1996; n° 61.217 du 28 août 1996; n° 60.633 du 1er juillet 1996 et n° 61.150 du 14 août 1996; n° 60.204 du 17 juin 1996), que, si de telles circonstances existent, les raisons avancées pour la reconnaissance d'un droit au séjour ou l'obtention d'une autorisation de séjour. A cet égard, le Conseil d'Etat a considéré que le seul renvoi à la décision d'arrêt de l'immigration ne constituait pas un motif suffisant pour justifier une décision de rejet au fond de la demande de séjour dès lors que,

d'une part, l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 laisse au ministre ou à son délégué, nonobstant la décision gouvernementale d'arrêt de l'immigration, un large pouvoir d'appréciation pour décider d'admettre ou non un étranger au séjour sur le territoire, pouvoir qui n'est pas arbitraire, avec cette conséquence que toute décision de refus doit reposer sur des motifs admissibles, tant en droit qu'en fait, et que, d'autre part, des circonstances propres au cas d'espèce avaient bien été invoquées à l'appui de la demande de séjour (n° 55.261 du 21 septembre 1995);

- une demande d'autorisation de séjour introduite en application de l'article 9, alinéa 3, après la décision d'éloigner l'étranger du territoire est sans effet sur la légalité de cette décision, laquelle ne pouvait évidemment pas être motivée, au moment où elle a été décidée, par rapport à une demande non encore introduite (n° 55.649 du 11 octobre 1995; n° 57.014 du 13 décembre 1995; n° 58.360 du 23 février 1996). Il est à noter que ce qu'il convient de prendre en considération est bien la date à laquelle est décidé l'éloignement de l'étranger par l'autorité compétente, laquelle peut, en règle, être déterminée au regard des pièces du dossier administratif, et non pas la date à laquelle l'ordre de quitter le territoire est notifié à cet étranger (n° 59.786 du 24 mai 1996);
- il appartient, par contre, au ministre ou à son délégué avant de prendre une mesure d'éloignement du territoire, de statuer sur la demande d'autorisation de séjour préalablement introduite par l'étranger (n° 56.991 du 13 décembre 1995; n° 57.976 du 1er février 1996 [cet arrêt compare à nouveau la date à laquelle la demande a été introduite auprès de la commune avec la date à laquelle ont été données à la commune les instructions en vue de la notification de l'ordre de quitter le territoire]; n° 58.454 du 5 mars 1996; n° 59.276 du 26 avril 1996 et n° 59.881 du 5 juin 1996);
- une décision d'éloignement du territoire décidée après l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour doit, dans sa motivation formelle, exposer les raisons pour lesquelles cette demande a été rejetée (n° 56.991 du 13 décembre 1995; n° 57.976 du 1er février 1996; n° 58.454 du 5 mars 1996; n° 59.786 du 24 mai 1996), soit qu'il n'y a pas de circonstances exceptionnelles invoquées dans la demande (n° 59.705 du 15 mai 1996) ou que les circonstances invoquées ne sont pas exceptionnelles (n° 60.120 du 12 juin 1996), soit que, les circonstances invoquées ayant été reconnues exceptionnelles, l'autorité estime que l'étranger ne peut se prévaloir d'un droit au séjour ou qu'il n'y a pas lieu

de lui octroyer une autorisation de séjour; lorsqu'il a été satisfait à cette obligation de motivation formelle par une décision de rejet de la demande d'autorisation de séjour préalablement prise et portée à la connaissance de l'étranger, le Conseil d'Etat a considéré que la mesure d'éloignement du territoire ultérieurement prise à l'égard de l'étranger était adéquatement motivée par la double circonstance que cet étranger n'avait pas été reconnu réfugié et demeurait sur le territoire au-delà du délai fixé par l'article 6 de la loi, sans qu'il soit en outre nécessaire de viser aussi la décision de rejet de la demande de séjour;

- lorsque l'étranger introduit une demande d'autorisation de séjour après le rejet de sa demande de reconnaissance de la qualité de réfugié par la commission permanente de recours des réfugiés, mais avant qu'une mesure d'éloignement du territoire n'ait été décidée en application de l'article 77, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, la question qui se pose est, en ce cas, de savoir s'il appartient à l'autorité de prendre préalablement en considération ladite demande, compte tenu du fait que l'alinéa 1er du même article impose de plein droit à l'étranger de quitter le territoire dès la notification de la décision de la commission permanente; comme c'était déjà le cas pour la période 1994-95 (1), les arrêts prononcés par le Conseil d'Etat au cours de la période considérée n'apportent pas de réponse définitive à cette question.

En ce qui concerne les étrangers autorisés au séjour de plus de trois mois sous le bénéfice du statut "étudiant", le Conseil d'Etat a rappelé :

- qu'un étudiant étranger inscrit dans un cycle d'études relevant de l'enseignement secondaire professionnel ne peut se prévaloir d'un droit au séjour en cette qualité, du fait même que l'article 58 de la loi du 15 décembre 1980 n'ouvre de droit au séjour qu'en faveur des étudiants qui viennent suivre des cours dans l'enseignement supérieur ou dans une année préparatoire à cet enseignement (n° 55.641 du 11 octobre 1995; n° 55.642 du 11 octobre 1995; n° 58.092 du 9 février 1996);
- qu'un étranger peut cependant, mais alors en application de l'article 9, alinéa 1er de la loi du 15 décembre 1980, être admis à séjourner en Belgique pour y suivre un enseignement d'un autre niveau que l'ensei-

(1) Rapport d'activités, p. 270.

gnement supérieur ou l'année qui y prépare (n° 58.092 du 9 février 1996);

- que celui qui a été autorisé au séjour en sa qualité d'étudiant et ce, pour une période, sans doute limitée à la durée des études, mais supérieure à trois mois, ne peut se voir éloigner du territoire par un simple ordre de quitter le territoire pris en application de l'article 13, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 (n° 60.732 du 3 juillet 1996);
- que le ministre dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour juger du caractère excessif de la durée des études compte tenu des résultats obtenus, mais qu'il ne peut, en application de l'article 61 de la loi du 15 décembre 1980, mettre fin, pour ce motif, au séjour de l'étudiant, qu'après avoir pris l'avis des autorités de l'établissement où l'étudiant est inscrit de même que de l'établissement où il était inscrit l'année académique ou scolaire précédente (n° 59.513 du 7 mai 1996).

Ainsi que cela avait déjà été observé dans le rapport d'activités pour l'année 1994-95 (1), l'examen du bien-fondé des moyens pris de la violation des articles 3 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'est essentiellement révélé être une question d'espèce que le Conseil d'Etat a été amené à résoudre à la lumière des arrêts prononcés par la Cour européenne des droits de l'homme en la matière.

Le Conseil d'Etat a donc rappelé, de manière constante, que le fait même d'ordonner l'éloignement du territoire n'est, en règle générale, pas contraire à l'article 3 de la Convention, dès lors que cette décision a été prise en conformité avec les dispositions légales applicables en la matière (n° 54.914 du 4 septembre 1995; n° 55.262 du 21 septembre 1995; n° 57.793 du 24 janvier 1996; n° 60.192 du 17 juin 1996; n° 61.117 du 8 août 1996). Il a également été considéré que le fait même de devoir accomplir son service militaire ou de subir une peine de prison en cas de désertion ne constitue pas un traitement inhumain ou dégradant au sens de cette disposition (n° 61.167 du 21 août 1996).

Il est de même de jurisprudence constante que les contestations portant sur des décisions prises en exécution de la loi du 15 décembre 1980 ne se rapportent ni à un droit civil, ni à une accusation en matière pénale et qu'elles n'entrent donc pas dans le champ d'application de

(1) p. 271.

l'article 6 de la Convention. Tel est évidemment le cas des décisions de rejet des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié (n° 55.055 du 7 septembre 1995; n° 55.632 du 11 octobre 1995; n° 56.094 du 27 octobre 1995; n° 57.466 du 11 janvier 1996; n° 58.122 du 12 février 1996; n° 58.990 du 5 avril 1996).

Lorsqu'elle a de même pu être valablement décidée, le Conseil d'Etat considère qu'une mesure d'éloignement momentané du territoire ne constitue pas une atteinte à l'article 8 de la Convention, dès lors qu'elle n'implique pas une séparation définitive de la famille, mais tend simplement à ce que l'étranger régularise sa situation en se conformant aux dispositions légales applicables en la matière (n° 55.190 du 18 septembre 1995). Il a de même été rappelé que la loi du 15 décembre 1980 s'inscrit dans le cadre de l'alinéa 2 de l'article 8 de la Convention, avec cette conséquence que l'application de cette loi ne constitue pas en soi une violation de la disposition précitée, à moins qu'il ne soit établi, dans des cas individuels, que l'exécution d'une mesure d'éloignement soit, compte tenu des circonstances, effectivement contraire à cet article (n° 55.076 du 8 septembre 1995; n° 58.719 du 20 mars 1996). Dans certains arrêts, le Conseil d'Etat a d'ailleurs pris soin de préciser qu'il existe, au regard de l'article 8 de la Convention, une différence de nature entre une simple mesure d'éloignement momentané du territoire, du fait notamment que l'étranger est entré sur le territoire sans être porteur des documents requis, et une décision de refus de reconnaissance d'un quelconque droit au séjour à un étranger ou de rejet d'une demande d'autorisation de séjour, après examen du fond du dossier (n° 55.076 du 8 septembre 1995; n° 58.719 du 20 mars 1996; n° 63.038 du 13 novembre 1996). Il a de même rappelé que l'article 8 de la Convention n'implique pas un droit inconditionnel pour toute personne de résider dans le pays où vivent ses enfants (n° 58.722 du 20 mars 1996).

Lorsque la mesure d'éloignement du territoire produit, cette fois, des effets permanents, le Conseil d'Etat prend alors soin de vérifier, au regard des pièces du dossier, si l'autorité administrative a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer que les intérêts familiaux et personnels de l'étranger et de sa famille ne pouvaient l'emporter sur la nécessité de l'éloigner du territoire (n° 55.681 du 12 octobre 1995; n° 59.780 du 23 mai 1996).

Le Conseil d'Etat ne peut évidemment contrôler la légalité des décisions qui lui sont soumises, notamment au regard des articles 3 et 8 de la Convention, qu'en fonction des seuls éléments qui étaient connus de l'autorité administrative au moment où elle a pris lesdites décisions

(n° 55.190 du 18 septembre 1995; n° 57.840 du 26 janvier 1996).

Le Conseil d'Etat a de même rappelé :

- que le renvoi par un requérant à l'article 13 de la Convention est dénué de toute pertinence, dès lors que l'intéressé ne se prévaut pas, en même temps, d'une violation d'un des droits et libertés protégés par la Convention (n° 56.219 du 13 novembre 1995; n° 57.952 du 31 janvier 1996) ou ne peut se prévaloir de la disposition qu'il invoque, tel l'article 6 de la Convention (n° 58.990 du 5 avril 1996);
- que le recours juridictionnel, avec effet suspensif, ouvert devant la juridiction administrative que constitue la commission permanente de recours des réfugiés, présente les garanties exigées par cet article 13 (n° 57.953 du 31 janvier 1996; n° 60.276 du 19 juin 1996);
- qu'il en allait de même de la procédure devant le Conseil d'Etat, notamment en suspension (n° 60.276 du 19 juin 1996; n° 62.346 du 7 octobre 1996).

La violation de certaines dispositions (articles 2.1, 3.1, 4, 6.2, 10, 11, 20, 22, 24, 27, 28, 38, 39, ...) de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989 et approuvée par la loi du 25 novembre 1991, a également été invoquée, à diverses reprises, au cours de la période considérée. Le Conseil d'Etat a cependant considéré que ces dispositions n'étaient pas susceptibles d'effet direct (1), en ce sens qu'elles ne créent d'obligations qu'à charge des Etats parties et qu'elles n'ont pas l'aptitude à conférer par elles-mêmes des droits aux particuliers, dont ces derniers pourraient se prévaloir devant les autorités nationales, administratives ou juridictionnelles, sans qu'aucune mesure interne complémentaire soit nécessaire à cette fin (n° 57.793 du 24 janvier 1996; n° 58.032 du 7 février 1996; n° 58.122 du 12 février 1996; n° 58.166 du 15 février 1996; n° 60.097 du 11 juin 1996).

A la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, le Conseil d'Etat, saisi d'un recours dont un des moyens invoquait la violation de diverses dispositions de cette loi, a de même considéré (n° 56.225 du 13 novembre 1995) :

(1) Voir aussi : n° 60.010 du 11 juin 1996 [" (...) la Convention (...) n'est pas directement applicable en droit interne (...)]".

- que, si l'article 4 de cette loi consacrait le droit de celui qui se déclare réfugié de consulter le dossier administratif constitué par le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides à son sujet, il n'imposait cependant pas, pour autant que les délais prévus par ladite loi soient respectés, que ce droit puisse être exercé avant même son audition par les services du commissariat général ou la prise de décision par le commissaire général ou l'un de ses adjoints;
- qu'une éventuelle annulation d'une décision de refus d'accès au dossier administratif, prononcée par le Conseil d'Etat en application de l'article 8, § 2, alinéa 4, de cette loi, n'entraînait pas ipso facto l'illégalité d'une décision prise par l'autorité administrative sur la base de documents contenus dans ce dossier, mais qu'il appartenait au contraire à l'intéressé d'invoquer des moyens de droit qui mettent directement en cause la légalité d'une telle décision.

*

* *

STATISTIQUES ETRANGERS

SEPTEMBRE 1995 - JUILLET 1996 (ces mois compris)

I. ARRETS EN ANNULATION

A. NOMBRE TOTAL : 1514

1. F : 1123 (74 %) (1)
2. N : 391 (26 %) (1)

B. ARRETS D'ANNULATION : 34 (2,25 %) (1)

1. F : 33 (3 %) (2)
 - a. Emploi des langues : 15
 - b. Autres : 18
2. N : 1 (0,25 %) (3)
 - a. Emploi des langues : 0
 - b. Autres : 1

C. ARRETS DE REJET POUR ABSENCE D'INTERET (ARTICLE 14BIS) (AVANT RAPPORT AUDITEUR) :
945 (63 %) (1)

(Dans près de 75 %, après arrêt de rejet de suspension)

1. F : 704 (62,7 %) (2)
2. N : 241 (62 %) (3)

D. ARRETS DE REJET POUR ABSENCE D'INTERET (ARTICLE 14QUATER) (APRES RAPPORT AUDITEUR) :
85 (5,6 %) (1)

1. F : 15 (1,4 %) (2)
2. N : 70 (17,9 %) (3)

-
- (1) Pourcentage exprimé par rapport au nombre total des arrêts prononcés.
 - (2) Pourcentage exprimé par rapport au nombre des arrêts F.
 - (3) Pourcentage exprimé par rapport au nombre des arrêts N.

E. ARRETS DE REJET SUR LA BASE DES MOYENS :

131 (8,6 %) (1)

1. F : 126 (11,2 %) (2)

2. N : 5 (1,3 %) (3)

F. RETRAIT DE L'ACTE ATTAQUE OU REGULARISATION : 87

1. F : 87

2. N : 0

G. ARRETS DE REJET POUR D'AUTRES MOTIFS

1. PAS D'ELECTION DE DOMICILE EN BELGIQUE : 42

a. F : 4

b. N : 38

2. AUTRES MOTIFS (Délai non raisonnable d'apposition des timbres; pas d'exposé des moyens; désistement; recours tardif; avocat stagiaire; recours non signé; ...) : 190

a. F : 154 (dont 7 pour délai non raisonnable d'apposition des timbres et 37 pour tardiveté en application de l'article 51bis loi 15 décembre 1980)

b. N : 36

II. ARRETS EN SUSPENSION

A. NOMBRE TOTAL : 1924

1. F : 1337 (69,8 %) (1)

a. suspension d'extrême urgence : 236

b. suspension ordinaire : 1101

2. N : 587 (31 %) ¹

a. suspension d'extrême urgence : 58

b. suspension ordinaire : 529

B. ARRETS ORDONNANT LA SUSPENSION : 140 (7,3 %) (1)

1. F : 138 (10,4 %) ²

a. suspension en extrême urgence confirmée : 63

b. suspension ordinaire : 75

2. N : 2 (2 relatifs à des candidats réfugiés)
(0,34 %) (3)
 - a. suspension en extrême urgence confirmée : 0
 - b. suspension ordinaire : 2

C. ARRETS DE REJET POUR DEFAUT A L'AUDIENCE :
769 (40 %) (1)

1. F : 536 (40 %) (2)
2. N : 233 (39,7) (3)

D. ARRETS DE REJET POUR RETRAIT OU REGULARISATION :
74

1. F : 57
2. N : 17

E. ARRETS DE REJET SUR LA BASE DES MOYENS : 384
(20 %) (1)

1. F : 330 (25 %) (2)
2. N : 54 (9,2 %) (3)

F. ARRETS DE REJET SUR LA BASE DE L'ABSENCE DU RISQUE DE PREJUDICE ALLEGUE : 254 (13,2 %) (1)

1. ORDRE DE QUITTER LE TERRITOIRE POUR DES CANDIDATS REFUGIES (= pas de retour obligé dans le pays fui)
 - a. F : 0
 - b. N : 72
2. PREJUDICE ALLEGUE NON/PLUS ETABLI (évolution de la situation dans le pays fui : Ghana, Pakistan; ...)
 - a. F : 31
 - b. N : 1
3. PREJUDICE INDIRECT (décision confirmative CGRA = préjudice indirect - OQT = préjudice direct)
 - a. F : 0
 - b. N : 65 (ce qui signifie que plus aucune suspension de l'exécution d'une décision confirmative du CGRA ne peut être obtenue)
4. DIVERS (Préjudice allégué non établi par des éléments concrets; préjudice allégué contredit par contradictions importantes...)
 - a. F : 10
 - b. N : 75

- G. ARRETS DE REJET POUR CAUSE D'IRRECEVABILITE : 303
(15,7 %)(1) -[235 (F-17) %)(2) -68(N-11,6 %)(3)]**
1. DEFAUT D'EXTREME URGENCE
 - a. F : 25
 - b. N : 5
 2. REFUS PRO DEO
 - a. F : 14
 - b. N : 0
 3. DEFAUT D'APPOSITION DES TIMBRES DANS DELAI RAISONNABLE (75 jours à dater de la notification)
 - a. F : 59
 - b. N : 0
 4. DEFAUT D'EXPOSE DES FAITS JUSTIFIANT LA QUALITE DE REFUGIE
 - a. F : 26
 - b. N : 2
 5. DEFAUT D'EXPOSE DU RISQUE DE PREJUDICE
 - a. F : 13
 - b. N : 11
 6. DEMANDE DE SUSPENSION DIRECTE (= décision CPRR) OU INDIRECTE (OQT consécutif à la décision) DE LA DECISION DE LA COMMISSION PERMANENTE DE RECOURS (= juridiction administrative)
 - a. F : 15
 - b. N : 6
 7. DIVERS
 - a. Défaut de recours en annulation :
 - (1) F : 16
 - (2) N : 1
 - b. Requête postérieure au recours en annulation :
 - (1) F : 4
 - (2) N : 1
 - c. Défaut d'exposé des moyens de droit :
 - (1) F : 6
 - (2) N : 7
 - d. Désistement :
 - (1) F : 5
 - (2) N : 1
 - e. Autres (Requête tardive; requête non signée; avocat stagiaire; mesure déjà exécutée; mesure privative de liberté ...) :
 - (1) F : 52
 - (2) N : 34

ELEMENTS DE COMPARAISON
STATISTIQUES "HORS ETRANGERS"

SEPTEMBRE 1995 - JUILLET 1996

I. SUSPENSION - DEFAULT : 34 DESISTEMENT : 6

A. F : 10

A. F : 1

B. N : 24

B. N : 5

II. ANNULATION

A. PERTE DE L'INTERET (ARTICLE 14BIS)
(AVANT RAPPORT AUDITEUR) : 192

1. F : 82

2. N : 108

3. Vème Chambre : 2

B. PERTE DE L'INTERET (ARTICLE 14QUATER)
(APRES RAPPORT AUDITEUR) : 150

1. F : 52

2. N : 94

3. Vème Chambre : 4

C. DESISTEMENT : 296

1. F : 80

2. N : 209

3. Vème Chambre : 7

Quatrième partie.

JURISPRUDENCE.

I. JURISPRUDENCE DE LA COUR D'ARBITRAGE AU SUJET DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT.

Les arrêts recensés concernent d'une part, les compétences du Conseil d'Etat en matière d'expropriation et, d'autre part, la formalité de la consultation de la section de législation ainsi que certaines règles de procédure.

A. EXPROPRIATION

Une question préjudicielle concernant les articles 3, 6, 7 et 16, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique et les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, a été posée par le juge de paix du premier canton de Zottegem à la Cour d'arbitrage.

A cette question, la Cour a répondu, dans son arrêt n° 66/95 du 28 septembre 1995, d'une manière identique à celle formulée dans son arrêt n° 51/95 du 22 juin 1995, qui a été recensé dans le rapport public pour l'année judiciaire 1994-95, pp. 158 et 159.

B. CONSULTATION DE LA SECTION DE LEGISLATION.

Une question préjudicielle a été posée à la Cour d'arbitrage par l'arrêt n° 50.612 du 7 décembre 1994 concernant le point de savoir si :

"Le Conseil régional wallon a ..., en adoptant les articles 16 et 19 du décret du 30 avril 1992 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1992 sans que soit accomplie la formalité de la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, méconnu les articles 11, 39 ou 141 de la Constitution".

La Cour a, par son arrêt n° 73/95 du 9 novembre 1995, dit pour droit d'une part que ces dispositions ne violent pas les articles 39 et 141 de la Constitution parce que :

"L'obligation de recueillir sur tout avant-projet de décret, sauf les exceptions prévues par la loi, l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat est imposée par l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Même si cette disposition doit être considérée comme prise en application notamment de l'article 141 de la Constitu-

tion, elle n'est pas une règle établie par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

La loi prise en exécution de l'article 141 de la Constitution est une application de la compétence réservée au législateur fédéral.

Par ailleurs, la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat ne tombe pas dans le champ d'application de l'article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage". (Considérant B1.4.).

D'autre part, la Cour a dit pour droit qu'il n'y a pas lieu de répondre à la deuxième partie de la question préjudicielle parce que :

"La Cour est compétente pour contrôler la compatibilité du contenu d'une disposition de nature législative avec l'article 11 de la Constitution. Etant donné que la deuxième partie de la question préjudicielle ne porte pas sur le contenu d'une telle disposition, il n'appartient pas à la Cour d'y répondre". (Considérant B.2.3.).

C. PROCEDURE

Une question préjudicielle a été posée à la Cour d'arbitrage par l'arrêt n° 52.156 du 10 mars 1995 concernant la constitutionnalité de l'article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

La Cour a, par son arrêt n° 31/96 du 15 mai 1996 dit pour droit que la discrimination dont le Conseil d'Etat fait état dans son arrêt ne trouve pas son origine dans l'article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées.

L'article 14, alinéa 1er, dispose :

"La section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives".

Dans cet arrêt, la Cour s'explique de la manière suivante :

"Le Conseil d'Etat a été institué en tant que juridiction spécifique en vue d'offrir une protection juridictionnelle supplémentaire à celle des cours et tribunaux, contre les actes administratifs entachés d'illégalité.

L'article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat offre à tous les intéressés la possibilité d'introduire un recours en annulation contre "les actes et règlements des diverses autorités administratives". (Considérant B.2.1.).

"Les fonctionnaires qui sont au service d'une autorité administrative peuvent dès lors, pour autant qu'ils justifient de l'intérêt requis, introduire un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat contre les actes administratifs de cette autorité.

Par contre, les fonctionnaires qui sont au service d'une assemblée législative jouissent de la protection de leurs droits subjectifs par le juge ordinaire, mais ne disposent d'aucune possibilité de demander l'annulation d'un acte administratif de cette assemblée.

Les fonctionnaires au service d'une autorité administrative et les fonctionnaires au service d'une assemblée législative - ou, comme en l'espèce, les candidats à un emploi auprès d'une telle assemblée - sont donc traités différemment en ce qui concerne les garanties juridictionnelles". (Considérant B.2.2.).

La Cour estime donc que :

"Le caractère propre des assemblées législatives, qui sont élues et détentrices du résidu de la souveraineté, exige que leur indépendance soit totalement garantie.

Toutefois, la nécessité de sauvegarder cette indépendance ne justifie pas que les fonctionnaires des assemblées législatives soient privés d'un recours en annulation contre les actes administratifs de ces assemblées.

L'absence de cette garantie juridictionnelle, laquelle est par contre reconnue aux fonctionnaires relevant des autorités administratives, est contraire au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination : cette absence est disproportionnée au

souci légitime de sauvegarder la liberté d'action des élus car l'intérêt protégé par l'institution d'un recours en annulation est aussi réel et aussi légitime chez les fonctionnaires des assemblées législatives que chez ceux des autorités administratives". (Considérant B.4).

La Cour en conclut que :

"Il ne peut être remédié à cette situation que par une intervention du législateur, lors de laquelle il puisse envisager, par égard à l'indépendance qui doit être assurée aux assemblées législatives, de prévoir des garanties spécifiques auxquelles il n'a pas dû veiller lors de l'élaboration des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. (Considérant B.5).

Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce qu'affirme l'arrêt de renvoi, la discrimination ne trouve pas son origine dans l'article 14, mais dans une lacune de la législation, à savoir le défaut d'organisation d'un recours en annulation des actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes". (Considérant B.6).

C'est pourquoi la Cour dit pour droit que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

II. JURISPRUDENCE DE LA COUR DE CASSATION (Conflits d'attributions).

On sait que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour statuer sur des contestations qui ont pour objet des droits civils. Suivant les articles 92 et 93 anciens, actuellement 144 et 145 de la Constitution, les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence en cette matière, ainsi d'ailleurs que pour juger les contestations ayant pour objet des droits politiques, lorsque la loi n'a pas attribué compétence pour en connaître à d'autres juridictions. Gardienne des attributions des cours et tribunaux, c'est à la Cour de cassation qu'il revient de "se prononcer sur les conflits d'attributions, d'après le mode réglé par la loi", ainsi que le prévoit l'article 158 de la Constitution.

Au cours de l'année judiciaire 1995-96, la Cour de cassation a été amenée à statuer à une seule reprise sur pareils conflits mettant en cause la compétence du Conseil d'Etat, et ce par un arrêt prononcé le 12 octobre 1995.

Par cet arrêt C.94.0479.F de ce 12 octobre 1995, la Cour rejeta le pourvoi dirigé contre l'arrêt n° 49.945 du 26 octobre 1994, en cause S.A. "Ciments de Haccourt" c/ Région wallonne et S.C. "Intradel".

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat se déclare incompétent :

"pour statuer sur des recours en annulation introduits par la demanderesse contre un arrêté ministériel d'expropriation de terrains lui appartenant ou contre la décision prise par la défenderesse Intradel, sur la base de cet arrêté, d'acquérir ces terrains pour y faire exploiter une décharge par la défenderesse Cetha".

Le Conseil d'Etat a décidé d'abord, par arrêt n° 37.038 du 17 mai 1991, qu'il était compétent pour statuer, en la rejetant, sur la demande de suspension de l'arrêté d'expropriation introduite par la demanderesse avant le début de la phase judiciaire et ensuite, par l'arrêt attaqué, qu'il n'était plus compétent pour statuer sur la demande d'annulation après l'ouverture de la phase judiciaire.

La Cour confirma cette décision de la manière suivante :

"Attendu qu'il résulte des articles 3, 7 et 16 de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique que, s'inspirant des principes énoncés aux articles 16 et 144 de la Constitution, le législateur a voulu confier en cas de mise en oeuvre de l'arrêté d'expropriation, aux seuls tribunaux de l'ordre judiciaire la mission de vérifier la légalité de l'expropriation;

Attendu qu'en l'espèce le Conseil d'Etat a constaté que le juge de paix avait été saisi d'une demande tendant à la prise de possession des biens à exproprier;

Que le Conseil d'Etat a décidé légalement qu'il était incompétent pour statuer en matière d'expropriation sur les recours en annulation formés par le propriétaire lésé".

III. JURISPRUDENCE DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT.

1. Accord de coopération (entre l'Etat, les Communautés et les Régions) - Mesures d'exécution.

Les avis L. 24.479 (Doc. parl., Parlement wallon, session 95/96, 162), L. 24.502 (Doc. parl., Parlement flamand, session 95/96, 400/1 et L. 24.503 (Doc. parl., Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, session ordinaire 95/96, A-93/1) sur des avant-projets de décret et d'ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération sur la prévention et la gestion des déchets, soulèvent la question de savoir dans quelle mesure un accord de coopération peut charger les gouvernements concernés de prendre des mesures, par voie d'accords de coopération complémentaires, pour en assurer l'exécution.

Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que les accords de coopération doivent recevoir l'assentiment des législateurs concernés, entre autres quand ils sont destinés à "lier des Belges individuellement" (ce qui est le cas de l'accord soumis).

La question se pose de savoir si les législateurs concernés doivent donner expressément leur assentiment à chacun de ces accords ou si l'on peut admettre que les assentiments donnés à l'accord de coopération principal contiennent également un assentiment par anticipation aux accords de coopération conclus pour son exécution.

Selon le Conseil, la seconde solution indiquée ne peut être retenue. L'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 dispose, en effet, que les accords de coopération qu'il énumère n'ont d'effet "qu'après" avoir reçu l'assentiment par la loi, le décret ou l'ordonnance, selon le cas. A ce sujet, la section de législation du Conseil d'Etat a, dans des avis antérieurs, insisté sur ce que pour satisfaire à cet article, l'assentiment ne pouvait être donné qu'après que le contenu concret de l'accord soit connu (1).

(1) Avis L. 22.794/8 sur un avant-projet de décret de la Région flamande "tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen" (Doc. Vlaamse Raad, sess. 1993-94, n° 485/1, p. 131) et avis L. 23.822/8 sur un avant-projet de décret de la Région flamande "tot aanvulling van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een deel betreffende bedrijfsinterne milieuzorg" (Doc. Vlaamse Raad, sess. 1994-95, n° 719/1, pp. 109-110).

En conséquence, il convient, d'une part, d'omettre dans l'accord examiné toutes les dispositions qui habilitent les gouvernements à conclure des accords subséquents entrant dans une des catégories visées par l'article 92, § 1er, alinéa 2, précité, et, d'autre part, d'insérer dans l'accord examiné les règles qui sont nécessaires pour son exécution (1).

2. Age de la retraite - Egalité entre hommes et femmes - Loi interprétative.

A la suite de certains problèmes d'interprétation survenus lors de l'application de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général, le Conseil d'Etat, en son avis L. 24.877 du 1er février 1996 relatif à l'avant-projet de loi interprétative de la loi du 20 juillet 1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général, s'est exprimé comme suit quant à l'admissibilité du procédé de la loi interprétative :

"L'interprétation authentique ne pourra, quoi qu'il en soit, affecter des normes hiérarchiquement supérieures à la loi et dont le respect est sanctionné en droit. Cela implique que la confection d'une loi interprétative n'exonère pas d'un contrôle éventuel, par la Cour d'arbitrage, de la conformité de cette loi au principe constitutionnel de l'égalité ou du

(1) Certes, selon la jurisprudence de la Cour de cassation (Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, 779), si l'assentiment des Chambres requis pour que certains traités aient effet en Belgique intervient, en règle, après la conclusion du traité, il peut cependant la précéder; ainsi lorsqu'une loi a décidé qu'une matière donnée serait réglée par une disposition d'un traité ultérieur, celui-ci ne doit plus, quant à ce, être soumis à l'assentiment des Chambres ou à une approbation législative. Il y a toutefois une différence importante entre l'assentiment à un traité international et celui donné à un accord de coopération : tandis que le premier n'a pas pour effet de changer la nature des normes approuvées, le second a pour conséquence de donner force de loi, de décret ou d'ordonnance, selon le cas, à toutes les dispositions de l'accord. Cette différence s'oppose à ce que le raisonnement relatif à l'assentiment aux traités internationaux soit transposé à l'assentiment aux accords de coopération.

contrôle exercé par la Cour de justice des Communautés européennes en vertu des articles 169 et suivants du Traité CE ou, encore, du contrôle juridictionnel auquel peut procéder la Cour européenne des Droits de l'homme.

(...)

Le Conseil d'Etat, section de législation, estime devoir attirer l'attention du gouvernement sur le fait que, même après la promulgation de la loi en projet, la question de la compatibilité de la réglementation en matière d'âge de la retraite, inscrite dans la loi du 20 juillet 1990, avec la directive 79/7/CEE précitée, reste posée. La directive concernée prévoit certes une mise en oeuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, mais elle remonte déjà au 19 décembre 1978 (1).

(...)

Il est généralement admis qu'une loi interprétative a essentiellement pour objet d'interpréter, d'une manière uniforme et obligatoire pour tous, des dispositions législatives peu claires, qui sont susceptibles d'interprétations en sens divers. A la suite de la révision de l'ancien article 28 de la Constitution - l'actuel article 84 - le rapport rédigé au nom de la commission compétente du Sénat a souligné, d'une part, que l'interprétation par voie d'autorité n'est pas possible, en principe, si la norme en question est claire, et d'autre part, qu'il ne peut y avoir une telle interprétation que si le sens de la norme concernée peut être douteux. Il en sera ainsi lorsque la norme est contredite par les travaux préparatoires qui s'y rapportent ou si ces derniers ne comportent aucune indication à cet égard (2).

La jurisprudence récente des Cours du travail montre que des problèmes d'interprétation se sont posés à l'occasion de l'application, spécialement, des articles 2 et 3 de la loi du 20 juillet 1990. Les

(1) Pour une analyse de la directive en question et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes pertinente en la matière, voir notamment J. WOUTERS, *Het Hof van Justitie en de gelijke behandeling van mannen en vrouwen inzake wettelijke en conventionele pensioenen*, R.W., 1994-95, pp. 1385-1396 et 1417-1431.

(2) Doc. parl., Sénat, S.E. 1979, n° 100/25, p. 4.

dispositions législatives considérées sont manifestement à ce point obscures qu'il ne se justifie pas, a priori, de critiquer l'intervention du législateur par la voie d'une loi interprétative. En outre, une lecture conjuguée de la loi du 20 juillet 1990 et des travaux préparatoires y afférents ne permet pas d'avoir une vision uniforme de l'intention précise du législateur en ce qui concerne l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes. S'il se décèle, dans les travaux préparatoires de la loi du 20 juillet 1990, des indications qui confirment le commentaire du présent projet figurant à l'exposé des motifs, à savoir que le législateur "... n'a pas voulu porter atteinte à l'âge différent de la retraite existant à ce moment pour les hommes et les femmes" (1), il n'en reste pas moins que certains éléments de la réglementation inscrite dans la loi du 20 juillet 1990 semblent résulter de la volonté inverse du législateur. Ainsi, l'article 16, 1^o, a), de la loi, abroge à partir du 1^{er} janvier 1991, l'article 4 de l'arrêté royal n^o 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés (2), alors, précisément, que cette disposition fixe l'"âge normal de la pension" à 65 ans pour l'homme et à 60 ans pour la femme et que le législateur a, sans nul doute, voulu abandonner cette notion (3).

Il résulte de ce qui précède, d'une part, qu'il existe des problèmes d'interprétation lors de l'application, par le juge, de certaines dispositions de la loi du 20 juillet 1990, et d'autre part, que l'étude des travaux préparatoires de cette loi ne résout manifestement pas ces problèmes d'interprétation. Pour ces motifs, l'initiative d'interprétation prise par le législateur paraît pouvoir se justifier en principe.

(...)

-
- (1) Voir par exemple Doc. parl., Chambre des représentants, 1989-90, n^o 1175/7, pp. 8-9 et 53.
 - (2) L'article abrogé reste cependant applicable aux pensions prenant cours effectivement et pour la première fois avant le 1^{er} janvier 1991.
 - (3) Voir le commentaire consacré par l'exposé des motifs à l'article 2 du projet qui est devenu la loi du 20 juillet 1990 (Doc. parl., Chambre des représentants, 1989-90, n^o 1175/1, p. 14).

L'article 2 du projet interprète deux notions, soit celle de "pension de retraite" et celle d'"âge de la retraite". Seule la première notion figure dans les dispositions de la loi du 20 juillet 1990 énumérées à l'article 2 du projet. En ce qui concerne la notion d'"âge de la retraite", le projet s'écarte dès lors de ce que représente, traditionnellement sur le plan de la technique juridique, une loi interprétative et qu'il faut distinguer d'une loi comportant un ajout formel au texte à interpréter. Le gouvernement devra par conséquent envisager de fusionner les deux paragraphes de l'article 2 du projet et d'intégrer la définition prévue de la notion d'"âge de la retraite" à la définition de la notion de "pension de retraite", de manière à ce qu'il ne s'agisse plus que de l'interprétation de cette dernière notion, qui est déjà utilisée dans la loi du 20 juillet 1990".

3. Aménagement du territoire et Urbanisme - Plans et schémas - Rapports mutuels et force obligatoire.

Saisie d'une demande d'avis dans les trois jours concernant un avant-projet de décret portant la planification spatiale, la section de législation a déclaré en son avis L. 25.178 du 4 juin 1996 que, lorsqu'une nouvelle réglementation urbanistique est mise en oeuvre, les rapports mutuels entre les divers plans et schémas ainsi que leur force obligatoire distincte ne peuvent être équivoques. A cet égard, il a fait observé ce qui suit :

"Les dispositions relatives à la force obligatoire des schémas de structure et des règlements, ainsi qu'aux rapports mutuels et à la hiérarchie entre les schémas de structure, les règlements, les plans d'aménagement et les permis sont dispersées dans le projet et sont parfois formulées en termes vagues. La réglementation en projet semble également présenter des lacunes sur ce point.

L'article 7, § 2, du projet désigne les instances pour lesquelles la "partie obligatoire" des schémas de structure est contraignante. Aux termes de l'exposé des motifs, les dispositions obligatoires ne peuvent, en raison de leur caractère abstrait, avoir de répercussions sur l'octroi du permis. L'on peut néanmoins lire dans le même exposé que "pareille forme de force obligatoire pour l'autorité est en principe soumise au contrôle judiciaire" et "si l'autorité concernée déroge aux dispositions contraignantes, par exemple lors de l'établissement d'un plan d'aménagement, il appartient au juge compétent de se prononcer sur la non-conformité éventuelle avec les dispositions obligatoires". Force est d'en déduire que les schémas

de structure, en ce qui concerne la partie obligatoire, peuvent comprendre directement, et au moins indirectement, des dispositions contraignantes pour l'autorité, que lors de la délivrance de permis, celle-ci doit les observer et qu'il existe donc également une "répercussion" pour l'autorité qui délivre les permis. Il résulte également de ce qui précède que la partie obligatoire des schémas de structure peut, au moins indirectement, contenir des dispositions contraignantes pour le citoyen et limiter les droits des propriétaires.

Ces éléments semblent indiquer que les schémas de structure d'aménagement ont, au moins sur ces points, une force obligatoire et par conséquent également une force réglementaire, auquel cas la légalité de ces dispositions, au moins, peut être contrôlée tant par les cours et tribunaux (article 159 de la Constitution) que par le Conseil d'Etat, section d'administration (article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

Néanmoins, si l'intention n'était pas d'attribuer aux plans concernés une quelconque force réglementaire, la question est alors de savoir si ces plans ont été conçus par les auteurs du projet comme des espèces de plans directeurs ou de lignes directrices élaborés en vue d'un bon aménagement du territoire, laissant pour le surplus aux autorités concernées le soin de choisir la forme et les moyens de la réalisation de l'objectif visé. Dans cette dernière hypothèse également, le contrôle judiciaire précité pourra évidemment s'exercer. En effet, l'application du plan directeur ou de la ligne directrice, plus particulièrement, ne dispensera pas alors les autorités concernées de l'obligation de soumettre à un examen suffisant les éléments concrets de la zone à laquelle sont appliquées les dispositions du plan directeur ou de la ligne directrice. Porter un autre jugement et admettre une application quasi automatique du plan directeur ou de la ligne directrice pourrait en effet donner lieu à une décision prise à la légère, pouvant être sanctionnée par le juge (1). En outre, une dérogation au plan directeur ou à la ligne directrice (par exemple, pour des motifs ayant trait à la situation locale d'une zone déterminée), ne sera acceptable que dans la mesure où cette dérogation se fonde sur des motifs raisonnablement admissibles, dont l'adé-

(1) Cfr notamment l'arrêt du CdE, SPEELERS, n° 21.037 du 17 mars 1981; VAN CAUTER, n° 21.094 du 7 avril 1981.

quation sera également appréciée par les autorités judiciaires compétentes (1) (2)".

4. Arrêté de pouvoirs spéciaux - Confirmation par le législateur - Pouvoir du Roi en vue de la modification de pareils arrêtés.

En son avis L. 25.167 du 31 mai 1996 relatif à un avant-projet de loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, le Conseil d'Etat a considéré que, lorsque des arrêtés de pouvoirs spéciaux ont, après leur confirmation par le législateur, une validité illimitée et que le champ qu'ils couvrent est très étendu, il n'est pas justifié d'accorder au Roi le pouvoir de modifier un arrêté confirmé par le législateur après expiration de la période de validité des pouvoirs spéciaux. A cet égard, l'avis observe ce qui suit :

"Le paragraphe 2 règle les conséquences liées à la confirmation par le législateur des arrêtés pris en exécution de la loi en projet. De tels arrêtés confirmés ne peuvent, en principe, être modifiés que par le législateur, "étant entendu que d'une part la loi (en projet) reste ensuite d'application et d'autre part, le Roi conserve le pouvoir de modifier, de compléter, de remplacer ou d'abroger des dispositions qui ont trait à des matières qui relèvent de sa compétence en vertu de la Constitution ou d'une autre loi que la loi (en projet)".

Le texte du paragraphe 2 correspond à peu près littéralement à celui de l'article 11, § 2, de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays. Par cette dernière disposition, le législateur a voulu répondre à la suggestion du Conseil d'Etat de veiller à ce que la confirmation ne rende pas inopérantes les délégations accordées au Roi par d'autres lois (3).

-
- (1) Cfr par exemple l'arrêt CdE BEHEYT, n° 24.467 du 20 juin 1984; ROELENS, n° 44.159 du 21 septembre 1993.
- (2) Voir dans le même sens l'avis L. 23.970/1 du 16 février 1995 sur un avant-projet de décret concernant l'organisation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, pp. 27 et sv.
- (3) Avis L. 18.648 du 14 juillet 1988, Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 543/1, (11), 18.

La loi du 6 janvier 1989 concerne un régime spécifique habilitant le Roi, sous certaines conditions, à prendre des mesures bien déterminées qui, "pour la durée de leur validité, (se substituent) aux régimes législatifs existants en la matière" (article 10, § 1er, alinéa 2). Dans un tel système, il peut être admis qu'après avoir écarté la menace pesant sur la compétitivité, le Roi interviendra de nouveau en vertu de son pouvoir de droit commun.

Le projet soumis actuellement pour avis est d'une autre nature - du moins en ce qui concerne les articles mentionnés à l'article 17, § 1er, du projet. Le champ couvert est plus étendu, et les arrêtés pris par le Roi auront, après leur confirmation par le législateur, une validité illimitée. Dans ces circonstances, il n'est pas justifié d'accorder au Roi le pouvoir de modifier un arrêté confirmé par le législateur après expiration de la période de validité des pouvoirs spéciaux.

Il appartiendra au législateur de vérifier, au moment de la confirmation, si toutes les dispositions d'un arrêté de pouvoirs spéciaux doivent être confirmées ou si certaines d'entre elles, qui possèdent un autre fondement légal que la loi actuellement en projet, doivent conserver leur caractère de simple acte du pouvoir exécutif".

5. Bicaméralisme - Pouvoir judiciaire - Pensions de magistrats.

Dans l'avis L. 25.298 du 8 juillet 1996 sur des amendements à un projet de loi portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, le Conseil d'Etat a constaté que l'amendement concerné visait à faire explicitement référence à la spécificité du régime de pension des magistrats afin de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire et que, selon l'exposé des motifs, le projet de loi à l'examen n'entendait régler que des matières régies par l'article 78 de la Constitution, de sorte que :

"les mesures que le Roi est habilité à prendre en vertu de ce projet, portent exclusivement sur des matières relevant de l'article 78 de la Constitution et sont confirmées par une loi relevant de la même procédure" (1).

A cet égard, le Conseil d'Etat a souligné qu'aux termes de l'article 77, alinéa 1er, 9°, de la Constitution, la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents, sur un pied d'égalité pour, entre autres, l'organisation des cours et tribunaux. Cette matière ne comprend pas seulement l'organisation des cours et tribunaux au sens strict, mais également d'autres aspects du fonctionnement du pouvoir judiciaire. Parmi ces aspects, il faut comprendre un certain nombre de matières relatives au statut des magistrats, telles que la pension, réglée, entre autres, par les articles 383 et 391 du Code judiciaire (2).

Vu la précision, susévoquée, que donne l'exposé des motifs, le régime de pension des magistrats n'entre pas dans cette délégation.

Il fut observé également que l'article 152, alinéa 1er, de la Constitution prévoit que les juges sont mis à la retraite à un âge déterminé par la loi et bénéficient de la pension prévue par la loi. Il s'agit donc d'une compétence propre au législateur, que celui-ci (3) ne peut déléguer en principe au pouvoir exécutif. A cet égard, il fut également constaté qu'il n'était apporté aucun élément susceptible de justifier l'existence de circonstances exceptionnelles ou de crise, qui entraveraient l'exercice normal du pouvoir législatif (4).

(1) Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 607/1, p. 5.

(2) Voir sur la problématique du bicaméralisme obligatoire en ce qui concerne le pouvoir judiciaire, l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat, n°s L. 24.111/AG et L. 24.594/AG, donné le 10 octobre 1995 sur deux projets de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 364/1).

(3) Ainsi qu'il a été observé dans l'avis n° L. 25.169 de la section de législation (Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 607/1, p. 58).

(4) Avis du Conseil d'Etat précité, ibidem, p. 59.

Le Conseil d'Etat a conclu que l'amendement était superflu, dès lors qu'il laissait entendre, à tort, que la délégation au Roi pourrait également concerner les pensions des magistrats.

6. Compétences de l'Etat, des Communautés et des Régions - Commerce extérieur.

Dans un avis L. 24.841, donné le 12 février 1996 sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 16 juillet 1948 créant l'Office belge du Commerce extérieur", (Doc. parl. Chambre, session 1995-96, n° 535/1), le Conseil d'Etat a examiné comment la représentation des autorités régionales dans les organes d'administration et de direction de l'Office pouvait être assurée à la suite du transfert des compétences aux Régions dans ce domaine et dans le respect de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Selon l'avant-projet de loi, l'intervention des Gouvernements régionaux, de leurs organismes et de leurs services dans la composition des organes d'administration et de direction de l'Office apparaît en effet conçue non comme une simple faculté laissée à l'appréciation de chacune des Régions, mais comme une obligation unilatéralement imposée. Or, en vertu de l'article 92ter, alinéa 1er (1), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est par arrêté royal pris, non seulement après délibération en Conseil des ministres, mais aussi "de l'accord des Gouvernements compétents", que peut être réglée "la représentation des Communautés et des Régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle", que le Roi désigne.

Le Conseil d'Etat a donc rappelé que la seule voie permettant d'instituer le régime envisagé, sans méconnaître le principe de l'autonomie réciproque des autorités fédérale et régionales, ni empiéter sur la compétence attribuée au législateur spécial par l'article 143, § 3, de la Constitution, consiste dans la mise en oeuvre de la procédure qu'organise l'article 92ter, alinéa 1er, de la

(1) que l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises rend applicable à la Région de Bruxelles-Capitale.

loi spéciale, qui implique, à la fois, l'intervention du Roi et l'accord des Régions (1).

Dans un avis L. 25.228, donné le 24 juin 1996 sur un amendement parlementaire du projet de loi "modifiant la loi du 16 juillet 1948 créant l'Office belge du Commerce extérieur" (Doc. parl. Chambre, session 1995-96, n° 535/7), le Conseil d'Etat a examiné la question de la représentation des Régions au sein de cet Office à la lumière de principes dégagés des réformes institutionnelles. Ainsi le Conseil d'Etat critique le choix d'une représentation inégale des intérêts régionaux au sein de l'Office, qui serait pondérée en fonction de la part respective de chacune des Régions dans le volume des exportations belges parce que le législateur ordinaire compromettrait le dialogue effectif et sur un pied d'égalité que le législateur spécial a inscrit dans l'article 6, § 1er, VI, 3°, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'économie de cette disposition est, selon le Conseil d'Etat, que le mécanisme de décisions au sein de l'Office soit organisé en sorte que les Régions aient la faculté d'y participer sur un pied d'égalité.

7. Compétences de l'Etat, des Communautés et des Régions **Application des pouvoirs implicites.**

Dans un avis L. 25.119, donné le 16 septembre 1996, sur un avant-projet de décret du Conseil régional wallon "relatif aux maisons de repos pour personnes âgées", le Conseil d'Etat a examiné dans quelle mesure la Région wallonne pouvait se fonder sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour habiliter le Gouvernement wallon à fixer les modalités d'adaptation du prix d'hébergement.

(1) En ce sens, voir l'avis L. 19.432 du 21 décembre 1989, Doc. parl. Chambre - 1131/1-89/90, p. 8, ainsi que l'avis L. 23.040 du 4 mai 1994, Doc. parl., Chambre - 1085-92/93, pp. 8-9.

Selon les délégués du Ministre, le régime prévu par les articles 6 et 10 du projet préserverait la possibilité d'appliquer ultérieurement l'article 92ter, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980; une telle justification n'est pas convaincante puisque, contrairement à ce qu'implique pourtant l'article 92ter, le projet ne permet nullement aux Régions de négocier et de se prononcer sur l'ensemble des conditions de leur représentation au sein des organes de l'Office et ne leur laisse qu'une liberté - d'ailleurs parfois fort limitée - de choisir les personnes appelées à les représenter.

Le Conseil d'Etat rappelle d'abord que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, stipule que la politique des prix est de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

En conséquence, la Région ne peut envisager d'adopter la disposition en projet qu'en se fondant sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, suivant lequel "les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences".

L'exposé des motifs explique pour quelle raison il est nécessaire à l'exercice des compétences de la Région de donner au Gouvernement le pouvoir de fixer les modalités d'adaptation du prix d'hébergement dans les maisons de repos : "en complément de la définition des services compris dans le prix d'hébergement, la sécurité "tarifaire" du résident implique que des hausses brutales et parfois considérables de ce prix puissent être, sinon évitées, du moins prévisibles, réglementées et leur application liée au pouvoir d'achat".

D'après la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, pour être compatible avec le régime des compétences exclusives institué par la loi spéciale du 8 août 1980, le recours à l'article 10 de cette loi n'est admissible qu'à la double condition que la matière réservée à la compétence de l'Etat se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière réservée ne soit que marginale (1).

En l'espèce, l'on peut, semble-t-il, admettre que l'incidence sur la politique des prix est seulement marginale, dès lors que la détermination des modalités d'adaptation du prix d'hébergement dans les maisons de repos ne constitue qu'un aspect très limité de la politique des prix.

La matière paraît également se prêter à un règlement différencié. Certes, des dispositions fédérales soumettent les hausses de prix envisagées par les établissements d'accueil pour personnes âgées à une procédure particulière de demande de hausse de prix (2). Mais ces dispositions

(1) Arrêts n° 7 du 20 décembre 1985, n° 66 du 30 juin 1988, n° 67 du 9 novembre 1988, n° 40/91 du 19 décembre 1991, n° 32/92 du 23 avril 1992, n° 4/93 du 21 janvier 1993 et n° 6/96 du 18 janvier 1996.

(2) Articles 3 à 7 de l'arrêté ministériel du 20 avril 1993 portant dispositions particulières en matière de prix.

prévoient expressément qu'elles s'appliquent sans préjudice de dispositions spécifiques (1), ce qui indique que la matière se prête à l'adoption de règles complémentaires (2).

8. Compétence de l'Etat, des Communautés et Régions - Enseignement - Recherche scientifique.

La compétence des Communautés en matière d'enseignement comprend notamment la compétence de réglementer l'enseignement universitaire, ce qui implique tant des tâches d'enseignement que de recherche. En ce qui concerne la recherche scientifique effectuée par l'Institut Universitaire Européen, l'avis L. 24.863 du 13 juin 1996 relatif à un avant-projet de loi portant assentiment à la Convention portant révision de la Convention portant création d'un Institut universitaire européen, et à l'Acte final, faits à Florence le 18 juin 1992 et le 17 septembre 1992, fait observer ce qui suit :

"En effet, la compétence en matière d'enseignement, directement attribuée aux Communautés par le législateur constitutionnel, comporte indiscutablement la compétence de réglementer l'enseignement académique, en ce qui concerne tant l'organisation que la programmation du fond. L'enseignement académique implique tant des tâches d'enseignement que de recherche. La mention de la recherche scientifique effectuée par l'Institut universitaire européen ne diminue en rien cette constatation, dès lors que la recherche scientifique des universités, ou à l'intervention de celles-ci, doit être considérée elle-aussi comme une matière d'enseignement. A l'occasion des discussions parlementaires relatives à la répartition des compétences en matière d'enseignement en 1988, il a d'ailleurs été veillé à affirmer explicitement ce point et il a été souligné que les Communautés sont compétentes "pour la recherche scientifique afférente à l'enseignement, aussi bien celle relative à l'enseignement (critère matériel) que celle effectuée par le

(1) Voir le début de l'article 3 de l'arrêté ministériel du 20 avril 1993.

(2) L'attention est attirée sur ce que les normes adoptées par le Gouvernement wallon au sujet des modalités d'adaptation du prix d'hébergement ne pourront avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte à l'obligation de faire application des articles 3 à 7 de l'arrêté ministériel du 20 avril 1993 ou d'admettre une hausse de prix plus importante que celle autorisée en vertu de ces dispositions.

secteur de l'enseignement (critère organique). Ceci n'empêche pas que le pouvoir national (lire : "fédéral") et les Régions puissent s'adresser à des institutions d'enseignement pour la mise en oeuvre de leurs compétences en matière de recherche scientifique et leur confier des programmes de recherche".

**9. Compétences de l'Etat, des Communautés et des Régions.
Procédure d'association des Régions.**

Dans un avis L. 25.093 - L. 25.094, donné le 6 mai 1996, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968" et sur des amendements du Gouvernement relatifs à la proposition de loi "autorisant explicitement l'utilisation d'appareils fonctionnant automatiquement en présence ou non d'agents qualifiés et organisant leur utilisation efficace en vue de la régulation de la circulation routière et de la détection des infractions au Code de la route" (Doc. parl. Chambre, session 1995-96, n° 577/1), est revenu, dans cette affaire, sur l'association des Gouvernements des Régions à l'élaboration des règles en matière de police de la circulation routière, association requise par l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Dans cet avis, le Conseil d'Etat a rappelé que les dispositions de loi spéciale de réformes institutionnelles qui prescrivent l'association des Gouvernements des Régions à l'élaboration des normes fédérales sont d'ordre public. En l'espèce, l'auteur de la demande d'avis invoquait un "protocole réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Communautés et des Régions", document sans date publié au Moniteur belge du 5 octobre 1995.

A défaut d'habilitation légale particulière, ce protocole est un accord qui ne peut valablement engager ceux qui y ont souscrit à se satisfaire de procédures aboutissant, dans certaines circonstances, à éluder ces dispositions d'ordre public (1).

Il est même douteux qu'après la révision constitutionnelle du 5 mai 1993, la procédure d'association puisse encore être de quelque manière réglée par un tel accord, puisque la procédure tendant à prévenir les conflits d'intérêts entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements de région doit, selon l'article 143, § 3, de la

(1) Voir, en ce sens, l'arrêt de la section d'administration n° 32.760 du 14 juin 1989.

Constitution, être organisée par une loi spéciale; la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment son article 33, reste, certes, d'application pour ce qui concerne la prévention et le règlement des conflits d'intérêts, mais à titre transitoire seulement tant qu'une telle loi spéciale n'a pas été prise.

Si la loyauté fédérale implique qu'aucune des parties ne puisse paralyser, par son inertie, l'adoption d'une loi, encore faut-il qu'il ressorte effectivement de la procédure suivie qu'une véritable association a été réalisée. Ceci implique, à tout le moins, d'une part, qu'aucune des parties ne soit placée devant des textes déjà entièrement élaborés et, d'autre part, que la possibilité d'en délibérer dans des délais raisonnables lui ait été laissée.

Selon le Conseil d'Etat, un doute sérieux subsistait sur le point de savoir si la procédure suivie s'était déroulée en conformité avec l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980. L'avis rappelle que, compte tenu du contenu et de la portée du projet, l'adoption de celui-ci sans qu'il ait été rigoureusement satisfait à la formalité préalable de l'association prescrite, fait courir le risque de censure par la Cour d'arbitrage.

10. Compétences implicites - Coordination de dispositions décrétales et légales.

En son avis L. 24.762 du 9 mai 1996 relatif à un projet d'arrêté du gouvernement flamand portant coordination de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le Conseil d'Etat a estimé qu'une coordination limitée à la Région, en application et aux conditions de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, peut reproduire des dispositions légales qui sont demeurées de la compétence du législateur fédéral. L'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles offre cette possibilité, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice des compétences de la Région flamande et où il est satisfait à la double condition posée par la Cour d'arbitrage que la matière relevant de la compétence du législateur fédéral se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur la matière concernée ne soit que marginale. En tant que la coordination reproduit donc des dispositions qui continuent de relever de la compétence du législateur fédéral, l'intervention du législateur décretaal est requise.

Son intervention est également requise à l'égard d'autres dispositions qui, soit apportent des modifications de fond dans les textes à coordonner, soit adaptent ces textes sur le plan terminologique ou linguistique, entraînant une modification sémantique.

11. Droits et libertés constitutionnels.
Environnement - Evaluation des incidences.

Dans un avis L. 25.046, donné le 22 avril 1996, à la demande du président du Parlement wallon, sur des amendements à un projet de décret de la Région wallonne "relatif aux déchets" (Doc. C.R.W., session 1995/96, n° 49/97), le Conseil d'Etat a rappelé les garanties dont le public bénéficie actuellement en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement. Ainsi l'article 23 de la Constitution s'oppose à l'adoption de normes ayant pour effet de faire diminuer le niveau de protection des droits qu'elle reconnaît - ici, le "droit à la protection d'un environnement sain" - par rapport aux garanties précédemment acquises dans l'ordonnancement juridique (1), et à priver ainsi indûment certaines personnes de droits auxquels elles peuvent prétendre.

Dans le cas d'espèce, le Conseil d'Etat relevait ainsi que trois importantes garanties qui étaient prévues par la législation en vigueur n'apparaissent plus dans le régime qui serait mis en place :

- la consultation du public préalable à l'étude d'incidences et destinée à susciter l'apparition d'alternatives au projet envisagé (2);

(1) Sur l'obligation de "standstill" qui résulte de l'article 23 de la Constitution, voir Doc. Sénat, session extraordinaire 1991-92, 100-2/3°, p. 13, et 100-2/4°, pp. 85 et sv.; P. MARTENS, "L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution", Rev. belge dr. constit., 1995, pp. 3 et sv., pp. 8 et 18; R. ERGEC, "Introduction générale" à l'ouvrage publié sous sa direction sous l'intitulé Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution, Bruylant, 1995, pp. 15-16; A. ALEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Kluwer, 1995, n° 664.

(2) Article 12, § 2, du décret du 11 septembre 1985.

- l'obligation, pour l'autorité, d'établir, au cas par cas, le contenu et les modalités de l'étude d'incidences (1);
- l'obligation, pour l'auteur de l'étude d'incidences, de présenter toutes les garanties d'indépendance (2).

Le Conseil d'Etat concluait sur ce point en considérant que la modification envisagée ne pourrait être admise que si le projet de décret était revu pour consacrer des garanties équivalentes, quant au fond, à celles que reconnaît le décret wallon du 11 septembre 1985.

**12. Egalité entre les Belges et les étrangers.
Rappel inopportun des dispositions constitutionnelles.**

Dans un avis L. 24.814, donné le 4 mars 1996 sur un avant-projet de décret "relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère" (doc. C.R.W., session 1995-96, n° 148/1), le Conseil d'Etat a rappelé qu'il n'appartenait pas à un législateur, quel qu'il soit d'ailleurs, de rappeler les principes déjà consacrés par les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution. En ces matières, le législateur fédéral s'est réservé la compétence d'établir les exceptions à l'égalité des droits, consacrée par l'article 191 de la Constitution, entre les Belges et les étrangers.

Surabondamment, l'avis observe que la disposition en projet ne reconnaît que le droit "à l'égalité des chances ... permettant (à la personne étrangère ou d'origine étrangère) d'accéder à une vie conforme à la dignité humaine"; or, en vertu de l'article 23 de la Constitution :

"Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

-
- (1) Article 13, alinéa 1er, du même décret; sur cette obligation, voir C.E., arrêts A.S.B.L. "S.O.S. Pays mosan" et Humblet, n° 44.022 du 15 septembre 1993, et Bertrand et consorts, n° 54.769 du 31 juillet 1995.
 - (2) Cette obligation résulte des articles 1er, 7°, et 10, § 5, du décret du 11 septembre 1985, ainsi que de l'article 21 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution de ce décret. Sur la garantie d'indépendance de l'auteur de l'étude, voir C.E., arrêt A.S.B.L. "S.O.S. Pays mosan" et Humblet, précité.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice".

et ce droit est rendu applicable, par l'article 191 de la Constitution, aux étrangers qui se trouvent sur le territoire de la Belgique, sauf les exceptions établies par la loi. En étant plus restrictive que la Constitution, la disposition de l'avant-projet méconnaîtrait celle-ci .

L'avis conclut que la disposition en projet devait être omise.

13. Enseignement - Principe de légalité - Délégations limitées aux aspects non essentiels.

Dans un avis L. 25.047, donné le 19 juin 1996, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant l'organisation de l'année académique et les conditions de refus d'une inscription et portant règlement général des examens dans les Hautes écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française", le Conseil d'Etat a rappelé qu'en matière d'enseignement, les délégations accordées par le législateur décrétaal ne peuvent porter que sur des points accessoires (1) :

"Selon l'article 24, § 5, de la Constitution, l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la Communauté sont réglés par la loi et le décret. Par l'adoption de cette disposition, le Constituant a clairement manifesté son intention de réserver aux corps législatifs le pouvoir d'arrêter les dispositions fondamentales en matière d'enseignement et de ne permettre l'intervention des

(1) Voir aussi l'avis n° L. 25.249 donné le 27 juin 1996 sur l'avant-projet de décret "relatif aux charges et emplois des Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française (Doc. C.C.F., 94-1 (1995-96), pp. 33-34) ainsi que l'avis n° L. 25.432 donné le 7 août 1996 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "pris en application de l'article 20 du décret du 25 juillet 1996 relatif aux charges et emplois des Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française".

organes exécutifs qu'en vue d'assurer l'exécution de ces dispositions (1).

En son article 3, §§ 1er, 2 et 4, le projet d'arrêté énumère les hypothèses dans lesquelles une haute école peut, par décision motivée, refuser l'inscription d'un étudiant.

L'importance que l'article 3, §§ 1er, 2 et 4 revêt pour l'organisation de l'enseignement supérieur non universitaire ne peut plus être contestée depuis que, statuant sur un recours en annulation dirigé contre une disposition décrétable identique (2) à celle dont le Gouvernement entend en l'espèce se prévaloir (3), la Cour d'arbitrage a, dans son arrêt 11/96 du 8 février 1996 (4), considéré que les critères selon lesquels l'inscription d'un étudiant peut être refusée constituent des éléments essentiels de l'organisation de l'enseignement envisagé".

14. Enseignement - Principe de légalité - Principe d'égalité - Epreuve d'admission interuniversitaire.

Dans son avis L. 25.193 du 6 juin 1996 sur un avant-projet de décret modifiant le décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande, émis dans les trois jours, la section de législation, se référant à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (5), a

-
- (1) Doc. parl., Sénat, session extraordinaire, 1988, n° 100-1/1° du 25 mai 1988, p. 7.
 - (2) Voyez l'article 16, alinéa 2, du décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques.
 - (3) à savoir l'article 26, § 2, alinéa 1er, du décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles.
 - (4) Moniteur belge du 24 février 1996, spécialement p. 4026 (cons. B5 et B6).
 - (5) Dans son arrêt n° 11/96 du 8 février 1996, la Cour d'arbitrage a jugé que les conditions auxquelles une inscription peut être refusée dans un établissement universitaire relèvent des éléments essentiels de l'organisation de l'enseignement visée à l'article 24, § 5, de la Constitution, de sorte que l'article 16, alinéa 2, du décret de la Communauté française du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques ne peut en déléguer la détermination au gouvernement.

souligné que l'organisation d'une épreuve d'admission interuniversitaire a une incidence directe sur l'accès des étudiants à l'enseignement et doit donc être caractérisée comme une règle en matière d'organisation et de subventionnement de l'enseignement, à laquelle s'applique l'article 24, § 5, de la Constitution. L'exigence de légalité contenue à l'article 245, § 5, de la Constitution, requiert que le législateur décrétal règle lui-même au moins les éléments essentiels de l'épreuve d'admission.

Le Conseil d'Etat estime, en outre, que lorsque l'exigence de l'épreuve d'admission est étendue ou, au contraire, la dispense en est accordée, l'admissibilité doit en être appréciée sur la base du principe d'égalité.

Quant au premier point, le Conseil d'Etat a observé ce qui suit :

"La seule indication fournie par les auteurs du projet en ce qui concerne l'examen d'admission, est qu'il est organisé sur le plan interuniversitaire. Un nombre d'éléments supplémentaires, fournis dans l'exposé des motifs, tel par exemple, le fait que pour l'ensemble de la Flandre, un jury central - il n'est pas précisé comment celui-ci sera organisé - fera subir l'examen, ne sont pas inscrits dans le texte du projet. Pour le surplus, tout est laissé aux soins du gouvernement flamand, qui fixera notamment "la teneur et le mode d'organisation de cet examen".

L'organisation d'une épreuve d'admission interuniversitaire a une incidence directe sur l'admission des étudiants à l'enseignement et doit donc être qualifiée de règle relative à l'organisation et au subventionnement de l'enseignement, à laquelle s'applique l'article 24, § 5 de la Constitution. Si la stricte exigence de légalité inscrite à l'article 24, § 5, de la Constitution, n'interdit pas aux gouvernements de fixer des modalités d'exécution, elle requiert cependant que le législateur décrétal règle au moins lui-même les éléments essentiels de l'épreuve d'admission (1). Il conviendrait, en tout état de cause, de déterminer par voie de décret les éléments de la formation (branches) sur lesquels l'examen doit porter et le niveau de la connaissance requise, le mode

(1) Voir entre autres, outre l'arrêt n° 11/96 du 8 février 1996 de la Cour d'arbitrage (considérant B.4), C.E., section législation, avis L. 25.084 du 25 avril 1996 sur un avant-projet de décret relatif à l'enseignement-VII; Cour d'arbitrage, arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992; et C.E., section d'administration, O.T.O., n° 34.237 du 27 février 1990.

d'évaluation des examens et qui doit les évaluer, la possibilité ou l'interdiction d'imposer des frais d'inscription aux examens et, le cas échéant, le montant maximum de ceux-ci, etc".

Au sujet de la constatation que certains sont dispensés de l'épreuve d'admission, et d'autres non, il est spécifié :

"Ainsi que l'exposé des motifs le souligne d'ailleurs abondamment, ce projet tend à instaurer, non un système de 'numerus clausus' ou de 'numerus fixus', mais une épreuve de capacité, que toute personne qui dispose dans la mesure préconisée de "perspicacité et de faculté de raisonnement" doit subir avec succès, tout lauréat pouvant ensuite s'inscrire à l'université de son choix. Compte tenu de la finalité différente de la mesure, les moyens doivent se trouver en proportion directe avec celle-ci. Si tant est que l'on pourrait estimer, à la rigueur, que cette preuve n'est pas fournie par des étudiants qui, sur la base d'autres études, peuvent obtenir une inscription dans les années d'études postérieures (1), il est toutefois difficile de l'admettre dans le cas d'étudiants auxquels la même possibilité est offerte sur la base des mêmes études, mais dans une université qui n'est pas située dans la Communauté flamande. Pour le même motif, l'on n'aperçoit pas comment la dispense peut être restreinte aux étudiants en provenance d'une université dans la Communauté flamande (2).

Subsidiairement, il peut être observé que les étudiants qui ont déjà réussi en première année dans une université de la Communauté française ou à l'étranger, verraient leurs légitimes espérances déçues, si l'accès à une université flamande leur était refusé sans la moindre mesure transitoire. Il s'agit là, à l'égard de ces étudiants, d'une discrimination injustifiée, d'autant que les étudiants qui ont déjà réussi en première année dans une université

(1) En adoptant le raisonnement selon lequel une branche - par exemple, la chimie - en première candidature d'une autre orientation des études - par exemple, ingénieur biologiste - n'est pas enseignée dans l'optique de la même finalité des études qu'en première candidature en médecine.

(2) Pour être complet, l'on peut signaler également que l'autorité flamande sera, par contre, tenue de reconnaître les diplômes de fin d'études délivrés par une université d'un autre Etat membre de la Communauté européenne.

flamande sont, quant à eux, dispensés de l'épreuve (1).

L'accès à la formation de médecin ou de dentiste tombe sous la compétence européenne en matière d'accès à la formation professionnelle (2), de sorte que, de ce point de vue également, la discrimination est interdite (3). Bien que la politique européenne encourage incontestablement la mobilité des étudiants (4), il n'existe pas de règles spécifiques en matière de reconnaissance académique, qui contraindraient expressément l'autorité flamande à déclarer équivalents les résultats obtenus - autres que des diplômes de fin d'études définitivement obtenus (5) - à des universités autres que flamandes. Toutefois, le système conçu afin d'éviter des "filières de contournement" constitue pour les étrangers un obstacle plus important que pour les Flamands : en effet, il va de soi que les universités étrangères sont fréquentées essentiellement par des étudiants étrangers, de sorte que, dans la pratique, l'inégalité de traitement sera fondée sur la nationalité des personnes. Les règles en projet pourraient ainsi se

-
- (1) Cette dispense paraît devoir être considérée comme une mesure de faveur, à caractère temporaire ou non, au bénéfice de ceux qui, avant l'entrée en vigueur du nouveau régime, avaient déjà terminé avec fruit une année d'études. Toutefois, pour que le principe d'égalité ne soit pas violé, cette mesure doit dès lors être conçue de manière telle que des étudiants qui, avant que la mesure n'ait pris cours dans la Communauté flamande, avaient accompli avec fruit une année d'études dans une université à l'extérieur de la Communauté flamande, puissent également s'en prévaloir.
- (2) Article 128, Traité C.E.; C.J.C.E., 13 février 1985, 293/83, Gravier, Rec. 1985, 593.
- (3) Article 6 Traité C.E.
- (4) Voir les programmes ERASME ET SOCRATE.
- (5) En effet, la reconnaissance de diplômes de fin d'études est réglée sur la base des articles 48 et 52 du Traité C.E. (exercice d'une activité économique et accès au marché du travail).

traduire par une discrimination indirecte, interdite dans un contexte communautaire (1)".

15. Financement des Communautés et des Régions et détermination des recettes fiscales par la loi ordinaire ou le Roi sur délégation - limites.

Dans un avis L. 25.296 donné le 9 juillet 1996, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement n° 193 à l'article 3 du projet de loi "visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne" (Doc. Chambre, n° 608/12 - 95/96), le Conseil d'Etat a estimé que :

"Le système de financement des Communautés et des Régions, fixé par le législateur spécial, en vertu des articles 175 et 177 de la Constitution (2), se réfère notamment à des recettes fiscales dont l'importance peut varier au gré de décisions prises, en règle générale, par le législateur fédéral, statuant à la majorité ordinaire, conformément à l'article 170, § 1er, de la Constitution, mais dans le respect des limites tracées par la loi spéciale.

Le projet de loi visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, ne peut s'interpréter comme autorisant le Roi à franchir ces limites; toute atteinte à celles-ci ne peut résulter que d'un vote du Parlement statuant à la majorité spéciale".

16. Lois et décrets "programme" ou autres.

Dans un avis L. 25.252, donné le 2 juillet 1996 sur un avant-projet de décret-programme "portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, les bâtiments

(1) La Cour de justice estime que des formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent au même résultat que des discriminations ostensibles sont susceptibles d'avoir les mêmes effets qu'une discrimination interdite par le Traité (C.J.C.E., 12 février 1974, 152/74, Sotgiu, Rec. 1974, 153).

(2) L'amendement soumis à l'avis du Conseil d'Etat ne paraît pas viser la Communauté germanophone (Constitution, article 176).

scolaires, l'enseignement et l'audiovisuel", le Conseil d'Etat a souligné que :

"L'enchaînement harmonieux de dispositions complémentaires qui fait normalement la cohérence d'une législation disparaît avec les "lois mosaïques"; la juxtaposition de dispositions d'intérêt inégal, en passant, par exemple, de dispositions purement rédactionnelles à des dispositions de fond, rompt également avec la manière normale de légiférer; enfin, pour certaines de leurs dispositions, les décrets-programmes n'ont pas la permanence qui devrait caractériser le décret. C'est un des effets induits par cette technique législative".

17. Pouvoir exécutif - Délégation au Roi - Pouvoirs spéciaux.

Dans les avis L. 25.166 du 29 mai 1996 sur un avant-projet de loi visant à réaliser les conditions de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne (1), L. 25.167 du 29 mai 1996 sur un avant-projet de loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde de la compétitivité (2), et L. 25.169 du 3 mai 1996 sur un avant-projet de loi portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (3), le Conseil d'Etat rappelle les principes en matière d'attribution de "pouvoirs spéciaux" au Roi.

Une loi qui, en application de l'article 105 de la Constitution, confère au Roi un pouvoir normatif plus large que celui dont il est investi en vertu de l'article 108 de la Constitution (exécution des lois), est une "loi d'habilitation" (4).

(1) Doc. parl., Chambre, session 1995-96, 608/1.

(2) Doc. parl., Chambre, session 1995-96, 609/1.

(3) Doc. parl., Chambre, session 1995-96, 607/1.

(4) C.E., section de législation, avis L. 18.648/1 du 14 juillet 1988 sur un projet dont est issue la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 543/1, p. 16; Alen, A., "Handboek van het Belgisch staatsrecht", Deurne, 1995, p. 193, n° 216; Velu, J., Droit public, I, Le statut des gouvernants, Bruxelles, 1986, p. 602, n° 390.

Les lois d'habilitation peuvent prendre la forme de "lois d'habilitation ordinaires" ou de "lois de pouvoirs spéciaux".

Les "lois d'habilitation ordinaires" sont des lois confiant au Roi le soin de régler des matières relevant de la compétence résiduelle du législateur (1). A cet égard, il est caractéristique que le législateur même indique concrètement l'objectif à atteindre, en sorte que le pouvoir du Roi est défini de manière rigide et demeure prévisible (2). Une loi d'habilitation ordinaire, qui recouvre un domaine déterminé de l'action des pouvoirs publics en général et qui, après avoir chaque fois fixé les lignes de force des divers éléments de la réglementation, confère au Roi un pouvoir relativement étendu, peut être qualifiée de "loi-cadre". Le fait que le Roi puisse être ainsi habilité à modifier ou à compléter des lois existantes, n'est pas incompatible avec la spécificité d'une loi d'habilitation ordinaire, dans la mesure où l'habilitation du Roi est liée à un objectif à atteindre qui est défini avec précision (3).

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a observé, la différence entre une loi d'habilitation ordinaire et une "loi de pouvoirs spéciaux" se situe essentiellement sur le plan du contenu. La loi de pouvoirs spéciaux se distingue de la loi d'habilitation ordinaire principalement en ce que les objectifs à réaliser par les mesures à prendre y sont formulés de manière tellement générale que la détermination même des lignes concrètes de l'objectif à atteindre est laissée, pour une période déterminée, au soin du Roi, généralement avec dispense des procédures de concertation ou d'avis, ce qui équivaut à offrir au Roi la possibilité de fixer, en lieu et place du législateur, les lignes de force qui régissent la politique gouvernementale (4). La loi de pouvoirs spéciaux se caractérise donc par l'attribution, dans un nombre important de domaines, d'un pouvoir réglementaire au Roi qui, dans l'exercice de ce pouvoir,

(1) Alen, A., o.c., l.c.

(2) C.E., section de législation, avis L. 18.648 précité, p. 17.

(3) Avis précité, pp. 16-17, sous référence aux dispositions législatives confiant au Roi le soin de prendre les mesures qui s'imposent pour transposer, dans l'ordre juridique interne, des directives des Communautés européennes.

(4) Avis précité, p. 17.

est autorisé à compléter et à modifier des lois et dispose, à cet égard, d'un pouvoir discrétionnaire étendu (1).

Les limites du pouvoir du législateur pour accorder des pouvoirs spéciaux ont été exposées par le Conseil dans des avis antérieurs (2).

Le Conseil se limite, dès lors, à reproduire les observations y relatives.

C'est ainsi qu'il considère que les lois qui attribuent au Roi des pouvoirs spéciaux trouvent un fondement dans l'article 105 de la Constitution. Cependant, l'article 105 ne pourrait être interprété comme permettant de confier au Roi, définitivement, ou pour une période très longue, par exemple pour toute une législature, le pouvoir d'établir et de modifier les règles qu'il appartient normalement au législateur d'édicter. Parmi les conditions auxquelles une attribution de pouvoirs spéciaux est soumise, afin de rester compatible avec la Constitution, il y a notamment celle que cette attribution de pouvoirs spéciaux ne soit consentie que pour une période limitée.

En vertu de l'article 36 de la Constitution, c'est, en principe, au Roi et aux deux Chambres, agissant collectivement, qu'il appartient d'exercer le pouvoir législatif fédéral, c'est-à-dire d'édicter et de modifier les règles juridiques essentielles. Le pouvoir réglementaire qui appartient en tout temps au Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution, consiste alors à prendre les mesures complémentaires qui assurent l'exécution des lois.

Pour qu'il puisse être apporté à ce mode normal d'exercice de la fonction normative une dérogation temporaire, pour que le Roi puisse se voir accorder, sur la base de l'article 105 de la Constitution, un pouvoir réglementaire élargi, comprenant le pouvoir de modifier, d'abroger, de compléter les lois existantes, il faut que se présentent certaines circonstances de fait, qualifiées généralement de "circonstances exceptionnelles" ou de "circonstances de crise". Ce sont ces circonstances qui

(1) Consulter Alen, A., o.c., p. 194, n° 216; Velu, J., o.c., p. 604, n° 393.

(2) Voir notamment l'avis L. 14.457 du 23 décembre 1981, Doc. parl., Chambre, 1981-82, n° 28/1, (4), 4-8; l'avis L. 15.446 du 25 avril 1983, Doc. parl., Chambre, 1982-83, n° 643/1, (13), 13-14; l'avis L. 15.502 du 18 mai 1983, Doc. parl., Chambre, 1982-83, n° 643/13, pp. 1-3; l'avis L. 17.017 des 31 décembre 1985 et 3 janvier 1986, Doc. parl., Chambre, 1985-86, n° 128/1, (11), 11-16.

rendent l'exercice de pouvoirs spéciaux compatible avec la Constitution et qui déterminent les limites de la période pendant laquelle ils peuvent être attribués.

C'est au législateur qu'il appartient de se prononcer sur l'existence de ces circonstances de crise et sur l'étendue des pouvoirs spéciaux qu'il convient en conséquence d'attribuer au Roi. Le pouvoir d'appréciation des Chambres législatives n'est toutefois pas illimité. Les Chambres violeraient la Constitution si, dans leur appréciation, elles dénaturaient manifestement les circonstances de fait ou si elles méconnaissaient le principe général de proportionnalité.

Lorsque des pouvoirs sont attribués au Roi sur la base de l'article 105 de la Constitution, une condition essentielle doit être remplie. Aux termes de cet article, en effet, les lois particulières qui attribuent au Roi des pouvoirs, doivent le faire "formellement". Toute loi d'habilitation doit donc définir avec précision les pouvoirs conférés au Roi. La règle s'impose avec encore plus de rigueur pour les lois conférant des pouvoirs spéciaux, en raison du mode exceptionnel d'exercice de la fonction normative que ces lois instituent pour une période limitée.

Pour satisfaire à la condition indiquée ci-dessus, il faut que la loi d'habilitation non seulement indique les buts et les objectifs en vue desquels les pouvoirs spéciaux sont attribués, mais en outre et surtout détermine de manière précise les matières dans lesquelles ces pouvoirs pourront être exercés et aussi l'objet exact des règles que le Roi est habilité à édicter.

A cette fin, il peut parfois être utile de recourir à des indications de caractère négatif, en mentionnant des matières ou des parties de matières que le législateur entend exclure de l'attribution des pouvoirs spéciaux.

La délimitation précise des pouvoirs spéciaux est aussi indispensable pour que le contrôle juridictionnel qui doit s'exercer sur les actes réglementaires en vertu de l'article 159 de la Constitution (1), puisse être effectif et, par ailleurs, n'entraîne pas d'insécurité juridique. Dans le cas où les limites d'une habilitation laissent place au doute, l'interprétation du juge risque de différer de celle du gouvernement. Tant qu'une solution jurispru-

(1) La section d'administration du Conseil d'Etat exerce aussi ce contrôle juridictionnel en vertu de la compétence d'annulation qui lui est attribuée par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

dentielle ne se sera pas imposée, l'incertitude subsistera quant à l'existence même d'une règle de droit. En tout cas, il faut rappeler le principe que les dispositions attribuant des pouvoirs spéciaux sont toujours de stricte interprétation.

Il arrive que la loi dite de pouvoirs spéciaux habilite le Roi à prendre des dispositions dans des matières qui, selon la Constitution, ne peuvent être réglées que par la loi.

Il est vrai qu'il est quelquefois bien difficile au législateur, notamment dans certains domaines où pourtant la Constitution lui attribue compétence exclusive, d'intervenir avec toute la promptitude nécessaire et sans que la procédure d'élaboration de la loi, avec la publicité qu'elle comporte nécessairement, ne compromette plus ou moins gravement l'objectif même que les dispositions légales nouvelles devraient atteindre.

Lorsque le législateur s'estime dans l'impossibilité d'établir lui-même des dispositions que la Constitution réserve à sa compétence, et qu'il juge nécessaire de conférer au Roi le pouvoir de prendre lesdites dispositions, le procédé qui sauvegarde, dans la mesure du possible, les principes établis par la Constitution, consiste à soumettre à une prompt confirmation par le législateur, les arrêtés royaux pris en vertu de l'habilitation.

Le procédé présente l'avantage de réserver le dernier mot au législateur, de telle sorte que l'arrêté royal apparaît comme établissant en quelque sorte un régime provisoire. La "clause de confirmation" est aussi fréquemment recommandée afin de mieux préserver la sécurité juridique.

La loi portant confirmation d'arrêtés de pouvoirs spéciaux donne l'occasion aux Chambres législatives d'apporter éventuellement des modifications aux dispositions prises par le Roi.

Il va de soi, enfin, que la loi de pouvoirs spéciaux ne peut porter aucune atteinte à la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions qui est établie par la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dans l'élaboration des arrêtés qu'il sera appelé à prendre sur la base de l'habilitation que tend à lui confier la loi en projet, le gouvernement devra veiller à ne pas empiéter sur les compétences des Communautés et des Régions.

**18. Protection de la vie privée.
L'interprétation de l'habilitation légale doit être restrictive.**

Dans un avis L. 25.044, donné le 10 avril 1996, dans un délai ne dépassant pas trois jours sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 déterminant les informations mentionnées dans les registres de la population et dans le registre des étrangers et l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif à la communication des informations contenues dans les registres de la population et dans le registre des étrangers", le Conseil d'Etat a considéré que

"... la notion d'"identification (...) des habitants", à laquelle recourt l'habilitation légale, ne peut recevoir une interprétation à ce point extensive qu'elle pourrait même recouvrir la mention facultative de l'existence de contrats (1), sans priver de tout effet limitatif les dispositions précitées de l'article 2 de la loi du 19 juillet 1991; semblable interprétation irait du reste à l'encontre de l'article 5 (2) de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, puisque l'une des finalités assignées par la loi du 19 juillet 1991 à l'enregistrement de certaines informations en exécution d'un arrêté royal, à savoir précisément l'identification des habitants, cesserait d'être déterminée, comme le requiert pourtant l'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 précitée, pour faire place à l'ensemble indéterminé des données pouvant de quelque manière être rapportées au concept d'"identification" le plus largement entendu, ainsi que le suggère le délégué.

Il s'ensuit que l'article 1er du projet excède l'habilitation conférée par l'article 2, alinéa 3, de la loi du 19 juillet 1991, et doit par conséquent faire l'objet d'une loi".

(1) L'article 1er, 27°, en projet fait usage des termes "contrat patrimonial". Cette notion est inexistante, en tant que telle, en droit belge.

(2) "Les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet d'un traitement que pour des finalités déterminées et légitimes et ne peuvent pas être utilisées de manière incompatible avec ces finalités; elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport à ces finalités".

19. Protection de la vie privée - Traitement de données judiciaires par une personne de droit privé.
Avis préalable écrit donné à l'intéressé.

Dans un avis L. 25.142, donné le 24 mai 1996, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° 17 "modifiant l'arrêté royal n° 8 déterminant les fins, les critères et les conditions des traitements autorisés de données visées à l'article 8 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel", le Conseil d'Etat a émis les considérations suivantes :

"La disposition en projet détermine les catégories de données judiciaires qui peuvent être traitées, dans le cadre du suivi des délinquants sexuels par "une association dotée de la personnalité juridique ou par un établissement d'utilité publique" ainsi que les finalités pour lesquelles ce traitement est autorisé. Il est précisé que ce dernier doit au préalable "faire l'objet d'une autorisation spécifique du Roi, après avis de la Commission de la protection de la vie privée".

Selon le rapport au Roi, la modification en projet vise "à mettre la formulation en conformité avec le prescrit de l'arrêté royal n° 14 concernant le traitement des données sensibles". Il appert cependant que cet arrêté n'existe actuellement qu'au stade de projet, n'ayant à ce jour pas été publié au Moniteur belge.

Par ailleurs, si, en vertu de l'article 8, § 2, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, disposition qui selon le rapport au Roi fonde la modification en projet, le Roi est habilité, par arrêté délibéré en conseil des ministres et après avis de la Commission de la protection de la vie privée, à prévoir des conditions particulières en ce qui concerne le traitement des données judiciaires, il demeure cependant tenu de respecter les conditions, au demeurant plus strictes, de l'article 8, § 5, de la loi s'agissant d'autoriser un tel traitement par une personne morale de droit privé.

Selon cette disposition, semblable catégorie de maître de fichier ne peut, en effet, procéder au traitement de données judiciaires que moyennant le respect des conditions suivantes :

- 1° être désignée par un arrêté royal ...;
- 2° ... délibérés en conseil des ministres ...;

- 3° ... après avis de la Commission de la protection de la vie privée ...;
- 4° ... énumérant limitativement les types de données autorisées, les catégories de personnes autorisées à les traiter et leur utilisation;
- 5° et, enfin, moyennant l'avis préalable donné par écrit à l'intéressé.

En prévoyant des conditions plus souples que celles prévues à l'article 8, § 5, de la loi précitée, le texte en projet méconnaît la disposition légale précitée. En particulier, l'agrément et le subventionnement par l'autorité compétente ne peut valoir désignation au sens de l'article 8, § 5, précité. De surcroît, l'arrêté en projet méconnaît la garantie essentielle de l'avis préalable donné par écrit à l'intéressé.

Le texte en projet doit être, en conséquence, fondamentalement revu (1)".

20. Recevabilité de la demande d'avis - Accord préalable du Ministre du Budget - Délibération en Conseil des Ministres.

En son avis L. 25.168 du 4 juillet 1996 relatif à un avant-projet de loi portant création d'une Commission Centrale chargée d'examiner la concrétisation des revendications non satisfaites des Anciens Combattants et des Victimes de la Guerre en fonction des disponibilités budgétaires, la section de législation a constaté qu'il ne pouvait se déduire de la délibération en Conseil des Ministres que l'accord préalable du ministre qui a le budget dans ses attributions serait devenu superflu ou pourrait être réputé avoir été donné tacitement :

"En vertu de l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, les avant-projets de loi, notamment, qui sont directement ou indirectement de nature à influen-

(1) Par ailleurs, en ce qui concerne le respect de la vie privée des tiers, le Conseil d'Etat, dans son avis L. 24.886 du 11 mars 1996, a rappelé que : "L'extension indéfinie du nombre de personnes susceptibles d'être concernées par les traitements ayant cet objet, et à leur insu, n'est pas juridiquement admissible. Il convient d'en limiter le champ d'application personnel aux seuls délinquants pris en charge par ces services spécialisés à l'exclusion des tiers".

cer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles, doivent être soumis à l'accord préalable du ministre qui a le budget dans ses attributions.

Selon le délégué du gouvernement, cet accord du ministre concerné n'a pas été sollicité, dès lors qu'il est présumé qu'il suffit, à cet égard, que le ministre en question ait participé à l'adoption de l'avant-projet de loi à l'occasion de la discussion de ce dernier en Conseil des Ministres.

Le Conseil d'Etat, section de législation, se doit toutefois de souligner, à ce propos, qu'en ce qui concerne les avant-projets de loi tels que celui qui est présentement examiné, qui peuvent entraîner des dépenses nouvelles, l'accord préalable et explicite du Ministre du Budget est requis et qu'il ne peut en aucune manière se déduire de la délibération en Conseil des Ministres que l'accord considéré serait devenu superflu ou pourrait être réputé avoir été donné tacitement. Afin que les prescriptions de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 soient observées de manière adéquate, il faut dès lors impérativement que l'avant-projet de loi soit encore soumis pour accord au Ministre du Budget".

21. Recevabilité de la demande d'avis - Gouvernement flamand - condition de la délibération collégiale - Délégation à un ministre individuel en ce qui concerne la procédure administrative à respecter.

Dans un nombre d'avis, le Conseil d'Etat a posé que la demande d'avis auprès de la section de législation du Conseil d'Etat n'est pas recevable lorsque, faisant usage d'une délégation qui lui est accordée, un membre du gouvernement flamand dépose, après l'avis obligatoire des organes consultatifs, un projet de décret au parlement flamand, sans une nouvelle délibération du gouvernement, même si les avis y afférents n'ont pas été suivis d'une adaptation du texte du projet. En aucun cas, la section de législation ne peut, lorsqu'elle examine le projet, aborder des modifications qui auraient été apportées au texte du projet à la suite de l'avis d'un organe consultatif et qui n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle délibération au sein du gouvernement flamand.

La délégation qui est faite aux ministres concernés pour recueillir les avis du Conseil flamand de l'enseignement, du Conseil socio-économique de la Flandre et du Conseil d'Etat à propos de l'avant-projet de décret ainsi que pour soumettre ce dernier à la consultation syndicale, ne saurait dispenser le gouvernement flamand de l'obligation de délibérer une nouvelle fois collégialement sur

l'avant-projet. Il ne peut être dérogé à cette obligation que si le gouvernement flamand délègue par arrêté une compétence à l'un de ses membres. Il est généralement admis que pareille délégation de compétence ne peut concerner que des réglementations d'intérêt secondaire ou des décisions individuelles et non pas, par conséquent, l'élaboration de projets de décrets ou d'arrêtés.

La section de législation a également relevé qu'après la réception de la demande d'avis au greffe de la section de législation du Conseil d'Etat,

"des négociations ont encore eu lieu avec les organisations syndicales représentatives. Ces négociations ont été concrétisées dans un procès-verbal non daté et signé uniquement par les délégués des organisations syndicales, dont le délégué du gouvernement a transmis un exemplaire à l'auditeur-rapporteur. A la date à laquelle ce projet est examiné par la section de législation et après que l'examen a été effectué, le délégué du gouvernement a transmis une nouvelle fois à l'auditeur-rapporteur un exemplaire du procès-verbal précité, signé cette fois par toutes les parties concernées, tout en signalant que les articles 12, 14 et 24 du projet ont été modifiés après les négociations".

Le Conseil a fait observer à cet égard que :

"Vu notamment le bref délai imparti au Conseil d'Etat pour l'examen du projet, le procédé décrit ci-dessus en ce qui concerne l'élaboration du projet ne contribue certainement pas à améliorer les conditions dans lesquelles l'auditorat, notamment, doit prêter son concours à cet examen. Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat ne peut se pencher, dans le cadre de cet examen, sur les modifications précitées au projet, dès lors qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle délibération au sein du gouvernement flamand et que la demande d'avis que le Conseil d'Etat a reçue le 20 mai 1996 ne concernait en outre pas ces modifications". (Avis L. 25.145 du 23 mai 1996 sur un avant-projet de décret modifiant le décret du 23 janvier 1991 créant l'Office flamand du commerce extérieur).

22. Sécurité juridique - Principe de confiance - Attentes légitimes

Dans un avis L. 24.676 du 11 octobre 1995 sur un avant-projet de décret contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 (1) et dans un avis L. 24.874 du 30 janvier 1996 sur un avant-projet de décret programme (2) le Conseil d'Etat émet un nombre de considérations relatives aux limites imposées au pouvoir législatif pour modifier un régime de subvention.

Le Conseil signale que la prévisibilité de la norme juridique et la sécurité juridique sont inhérentes à la notion même de société démocratique (3). Le principe fondamental de la sécurité juridique implique que le contenu du droit, notamment la manière dont il est formulé, doit en principe être prévisible et accessible de sorte que le sujet de droit puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise (4).

S'agissant de décrets instaurant un régime de subvention, cela signifie que les sujets de droit concernés doivent pouvoir normalement escompter, s'ils se conforment aux dispositions de ces décrets, pouvoir prétendre également de ce fait aux subventions prévues dans les décrets.

Il est vrai que les sujets de droit concernés ne peuvent pas invoquer le principe de confiance pour exiger le maintien d'un régime de subvention que le législateur décréte, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, peut modifier pour l'avenir (5). Cela n'empêche que la possibilité existe que les sujets de droit visés aient fait certains efforts et contracté certains engagements (afin de répondre aux conditions de subvention), qui pourraient s'avérer inutiles à la lumière de la modification projetée du régime. Dans ce cas, les règles en projet pourraient, le cas échéant, compromettre des droits patrimoniaux et

(1) Doc. parl., Parlement flamand, session 1995-96, 147/1.

(2) Doc. parl., Rat D. Gem., session 95/96, 37/1.

(3) C.E., 24 novembre 1992, Lejeune, n° 41.140.

(4) Voir, notamment, Cour d'arbitrage, 5 juillet 1990, n° 25/90, cons. 8.B.7.2; Cour d'arbitrage, 22 novembre 1990, n° 36/90, cons. 2.

(5) Cons. C.J., 7 mai 1992, Pasquierias de Bermeo et Naviera Laida, Jur., 1992, I, (2901), p. 2944, cons. 34-35.

impliquer ainsi une atteinte, non seulement au principe de la sécurité juridique et au principe de confiance, mais aussi au droit de propriété.

Il incombe au gouvernement de procurer à l'assemblée législative les éléments requis relatifs à l'incidence concrète des règles en projet sur les attentes légitimes des sujets de droit concernés. A la lumière de ces données, le législateur décrétoal devra ensuite procéder à une mise en balance de l'intérêt (budgétaire) général et des intérêts des intéressés. S'il est porté atteinte à des espérances légitimes, cette atteinte ne peut être disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par les règles en projet (1).

23. Traités internationaux.

Encore que la matière de l'assentiment aux traités internationaux soit devenue plus complexe ensuite de la multiplication des législateurs appelés à donner leur assentiment, surtout dans le cas des traités mixtes, il est rare que le Conseil d'Etat soit amené à faire des observations sur la régularité de sa saisine. Il a dû cependant le faire à l'occasion de l'examen d'un avant-projet de loi "portant approbation des actes internationaux suivants :

- a) Accord, fait à Bonn le 18 mars 1993, modifiant l'Accord complétant la Convention du 19 juin 1951 entre les Etats Parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le Statut de leurs Forces en ce qui concerne les Forces étrangères stationnées en République Fédérale d'Allemagne, signé le 3 août 1959 et modifié le 21 octobre 1971 et le 18 mai 1981;
- b) Accord, fait à Bonn le 16 mai 1994, amendant le Protocole de Signature à l'Accord du 3 août 1959 modifié par les Accords du 21 octobre 1971 et du 18 mai 1981 complétant la Convention entre les Etats Parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le Statut de leurs Forces, en ce qui concerne les Forces étrangères stationnées en République Fédérale d'Allemagne",

qui a fait l'objet de l'avis L. 25.250 donné le 3 juillet 1996 (Doc. parl. Sénat, session 1996-97, n° 489/1). Dans le cas d'espèce, le département demandeur d'avis avait joint des documents qui, après un examen attentif, ne portaient pas date, n'étaient que paraphés par les négociateurs et que d'autres documents n'étaient toujours pas joints à leur dossier. A la demande expresse du président

(1) Voir les arrêts précités de la Cour d'arbitrage des 5 juillet 1990 et 22 novembre 1990.

de chambre, les textes authentiques furent finalement transmis au Conseil d'Etat mais, outre l'impossibilité de respecter le délai dans lequel l'avis avait été demandé, ces errements répétés ont fait courir le risque que le Conseil d'Etat ne donne son avis sur des textes défectueux et que ceux-ci soient à leur tour soumis à l'assentiment des chambres législatives.

24. Transposition du droit communautaire par le biais d'une large délégation au Roi.

Dans un avis L. 24.697, donné le 25 octobre 1995 dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales, financières et diverses (Titre IV "Dispositions diverses" - Chapitre IX "Télécommunications"), le Conseil d'Etat a critiqué la technique législative qui consiste à anticiper l'évolution du droit communautaire en matière de libéralisation des télécommunications : non seulement, le gouvernement se propose de transposer une série de résolutions qui sont dépourvues d'effet contraignantes pour les Etats membres et qui devront encore être traduites en règlements ou en directives mais, en outre, pareil procédé aboutit à laisser au Roi, par l'octroi de trop larges délégations, le soin de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de la réglementation future des marchés de télécommunications.

Dans le même avis, le Conseil d'Etat observe que l'intention du gouvernement, à l'examen de certaines dispositions, est d'adopter un corps de règles détaillées destinées à réglementer, ensuite de leur libéralisation progressive, les marchés de télécommunications. Plutôt que d'introduire ce nouveau corps de règles dans la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, le Conseil d'Etat a suggéré que toutes les dispositions relatives aux télécommunications fassent l'objet d'une législation distincte applicable à tous les opérateurs présents sur ce marché en Belgique.

25. Tutelle administrative - Approbation tacite - Admissibilité.

L'avis L. 25.178 que le Conseil d'Etat a émis le 4 juin 1996 sur un avant-projet de décret portant la planification spatiale, a examiné l'admissibilité du procédé de l'approbation tacite à la lumière, notamment, du principe de l'autonomie, et a indiqué les avantages et inconvénients de ce procédé.

Après avoir rappelé que l'approbation tacite est jugée compatible avec le principe de l'autonomie, inscrit à l'article 162 de la Constitution, à la condition qu'il en résulte un effet positif pour l'administration placée sous

tutelle, mais que, par contre, la règle inverse, selon laquelle l'inaction de l'autorité de tutelle est considérée comme une décision négative, serait contraire au principe d'autonomie susvisé, le Conseil d'Etat signale que le recours à la figure de l'approbation tacite présente cependant lui aussi des inconvénients graves. Par le passé, le Conseil d'Etat, section de législation, a déjà souligné que le procédé concerné "... ne peut dégénérer en un moyen permettant aux autorités de tutelle de se soustraire systématiquement ou arbitrairement à l'examen effectif de la question de savoir si les décisions qui leur sont soumises sont ou non susceptibles d'être approuvées ..." (1).

En outre, il va sans dire que, d'une manière générale, une décision explicite, prise en temps utile, de l'autorité de tutelle est à préférer, tant du point de vue de la sécurité juridique que du point de vue de l'administration de la preuve (notamment en ce qui concerne les règles en matière de délai), à une décision approuvée implicitement qui se caractérise notamment par le fait qu'elle n'est - inévitablement - ni motivée, ni publiée.

Le fait que les plans visés dans le projet peuvent présenter un caractère réglementaire constitue d'ailleurs, en soi, un argument pour considérer que le procédé de l'approbation tacite doit rester exceptionnel et qu'il est donc préférable qu'il ne devienne pas la règle.

Il convient d'observer, en outre, que l'approbation de plans similaires à ceux visés dans le projet a été distinguée par le passé des mesures classiques de tutelle, dès lors que cette approbation a pour base, non seulement un examen de la compatibilité du plan avec la loi ou avec l'intérêt général, mais que celle-ci implique en même temps un contrôle du plan quant au fond (2).

Enfin, le recours systématique au procédé de l'approbation tacite paraît moins indiqué à la lumière des règles élaborées dans le projet quant à la hiérarchie des plans (articles 6 et sv. du projet), qui requièrent une forme plus différenciée de contrôle".

(1) Avis L. 15.566 du 27 septembre 1984 sur un projet de décret "introduisant les chapitres Ierbis et IIbis au titre II de la Loi communale" (Doc., Cons. fl., 1984-85, n° 321/1, p. 11).

(2) Arrêts C.E., Commune de WEMMEL, n° 17.118 du 7 juillet 1975 (R.W., 1975-76, 355, note L.P.S.); DI MEO, n° 27.314 du 7 janvier 1987 et DE VOS et Crts, n° 28.086 du 12 juin 1987.