

# Rapport annuel 2009-2010



Conseil d'Etat

Conseil d'État

# Rapport annuel 2009-2010





# RAPPORT ANNUEL 2009-2010

## SOMMAIRE

<b>Introduction</b>		V
<b>Chapitre I<sup>er</sup></b>	<b>Nouvelles règles relatives aux compétences, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État</b>	1
<b>Chapitre II</b>	<b>Section de législation</b>	4
	A. Organisation du travail : rotation des matières	4
	B. Évolution de la charge de travail	5
	C. Statistiques	11
	D. Aperçu de quelques thèmes traités par la section de législation	35
<b>Chapitre III</b>	<b>Section du contentieux administratif</b>	80
	A. Évolution de la charge de travail	82
	B. Aperçu de la jurisprudence	98
	C. Aperçu des arrêts de la Cour Constitutionnelle et de la Cour de Cassation en ce qui concerne la compétence du Conseil d'État	141
<b>Chapitre IV</b>	<b>Auditorat</b>	142
	A. Participation aux activités de la section du contentieux administratif	143
	B. Participation aux activités de la section de législation	149
<b>Chapitre V</b>	<b>Bureau de coordination</b>	151
<b>Chapitre VI</b>	<b>Greffe de la section du contentieux administratif</b>	153
<b>Chapitre VII</b>	<b>Service de la concordance des textes</b>	154
<b>Chapitre VIII</b>	<b>Informatique</b>	156
<b>Chapitre IX</b>	<b>Budget</b>	160
<b>Chapitre X</b>	<b>Traitement de la documentation du Conseil d'État</b>	163
<b>Chapitre XI</b>	<b>Activités extérieures</b>	167

**ANNEXES**

<b>Annexe I</b>	<b>Chefs de corps, Greffier en chef et responsables de la gestion administrative</b>	173
<b>Annexe II</b>	<b>Composition des chambres</b>	174
	A. Composition des chambres francophones, de la chambre connaissant des affaires en langue allemande et de la chambre bilingue	174
	B. Composition des chambres néerlandophones et de la chambre bilingue	178
<b>Annexe III</b>	<b>Composition de l'Auditorat</b>	183
	A. Composition des sections francophones au 31 août 2010	183
	B. Composition des sections néerlandophones au 31 août 2010	186
<b>Annexe IV</b>	<b>Composition du Bureau de coordination</b>	188
<b>Annexe V</b>	<b>Cadre administratif</b>	189
<b>Annexe VI</b>	<b>Organigramme du Conseil d'État</b>	191

## Introduction

Le rapport annuel constitue un temps fort dans la vie d'une institution. Il lui donne, une fois par an, l'occasion de mieux se faire connaître auprès du public en général et des membres des pouvoirs législatif et exécutif en particulier. C'est l'heure de dresser le bilan de l'année écoulée, de faire le point de la situation quant aux différentes activités menées au cours de celle-ci.

Qui dit bilan dit chiffres. Des données statistiques illustrées par des tableaux et graphiques montrent quelles ont été, tant au niveau du Conseil que de l'Auditorat, les résultats engrangés par les deux sections qui composent le Conseil d'État, la section de législation et celle du contentieux administratif. Le lecteur, attentif à l'évolution des affaires, trouvera dans ce rapport de quoi satisfaire sa légitime curiosité.

D'emblée il convient cependant de souligner qu'à la section de législation, en 2009-2010, comme les années précédentes, les magistrats et le personnel qui y sont affectés maîtrisent le flux des demandes d'avis. Les délais y sont respectés et les avis donnés à temps.

En ce qui concerne la section du contentieux administratif, nul n'ignore que celle-ci a, pour diverses raisons sur lesquelles il est vain de revenir, accumulé un important arriéré juridictionnel. Le monde politique et les barreaux s'en sont émus et finalement des mesures ont été prises en vue de remédier à cette situation. Enfin dotée de moyens supplémentaires qui lui ont fait pendant si longtemps défaut, la section du contentieux administratif a pu, grâce au concours de chacun de ses membres, relever le défi et donner à l'institution un nouveau souffle. Sans verser dans un triomphalisme qui ne serait pas de mise, on peut avancer que l'arriéré juridictionnel est actuellement en voie de résorption prochaine et que, sous peu, les justiciables qui s'adressent au Conseil d'État obtiendront un arrêt dans un délai raisonnable.

Les progrès enregistrés sont, en effet, spectaculaires. Que l'on en juge. Le stock des affaires pendantes qui s'élevait à 32.115 affaires au 31.08.2007 n'est plus que de 10.116 au 31.08.2010 et tout laisse présager que le mouvement se poursuivra. Le mérite en revient assurément aux responsables politiques qui ont pris la mesure de la situation mais aussi - et même surtout - aux membres de la section du contentieux administratif, qui n'ont pas ménagé leurs efforts. Qu'ils en soient publiquement remerciés.

Les chiffres ne donnent qu'une image incomplète de l'activité de l'institution. Le Conseil d'État vise également à l'excellence de ses avis et de ses arrêts. Comme chaque année, le lecteur trouvera dans le présent rapport un bref aperçu de l'activité consultative et juridictionnelle au cours de l'année sous revue.

## Rapport annuel 2009-2010

S'agissant de la section de législation, il convient de rappeler qu' une première étape a été franchie en ce qui concerne la rotation des matières attribuées aux chambres d'expression française et néerlandaise, les matières fiscales qui ressortissent à la compétence de l'autorité fédérale ayant été transférées aux chambres d'expression néerlandaise en échange de certaines matières relatives à la sécurité sociale. L'intention est de poursuivre ce mouvement en fonction, notamment, des résultats de la prochaine réforme institutionnelle.

On notera également le nombre croissant d'avis donnés en assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État dans les matières sociétales.

Quant à la section du contentieux administratif, la chronique de jurisprudence relative à l'année sous revue témoigne de la diversité des affaires traitées et du souci constant de la section de trouver un équilibre harmonieux entre l'intérêt général et la nécessaire protection des administrés, quels qu'ils soient, contre certains excès de l'administration. Est ainsi mis en exergue le rôle primordial et même irremplaçable d'un juge spécialisé dans les matières administratives dans le système juridictionnel belge.

Pour le reste, le rapport 2009-2010 comporte toutes les rubriques habituelles qui visent à donner l'image d'une institution vivante, ouverte aux techniques modernes, et soucieuse de contribuer au rayonnement international de la Belgique.

Ce rapport, que le lecteur lira, sans nul doute, avec intérêt est une œuvre collective, celle de la Commission du rapport composée ainsi qu'il suit :

Pour le Conseil : Monsieur R. Andersen, Premier Président, Madame M.-R. Bracke, Présidente, Messieurs P. Liénardy, Président de chambre, J. Baert, M. Pâques, P. Barra, L. Detroux, Conseillers d'Etat;

Pour l'Auditorat : Messieurs Ph. Bouvier, Auditeur général, P. De Wolf, Auditeur général adjoint, G. Jacobs, Premier auditeur chef de section, W. Pas, Premier auditeur, M. Joassart, Auditeur;

Pour le Bureau de coordination : Monsieur Ph. Brouwers, Premier référendaire chef de section;

Pour le Greffe : Madame D. Langbeen, Greffier en chef;

Pour les services administratifs : Messieurs K. Vanhoutte, Administrateur, Madame A.-M. Rooseleer, Premier conseiller linguistique et M. Fauconier, Secrétaire en chef, secrétaire de la Commission.

Que chacun soit remercié.

Bonne lecture.

R. ANDERSEN,

Premier Président du Conseil d'État.

## Chapitre I<sup>er</sup> : Nouvelles règles concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État

1. La loi du 23 décembre 2009 introduisant un nouveau livre relatif à la motivation, à l'information et aux voies de recours dans la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services<sup>(1)</sup> (ci-après la loi du 23 décembre 2009) emporte une réforme fondamentale de la protection juridique en matière de marchés publics, ayant d'importantes implications pour la compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État<sup>(2)</sup>.

2. Désormais, l'article 65/24 de la loi du 24 décembre 1993, inséré par la loi du 23 décembre 2009, dispose expressément que le Conseil d'État est l'instance de recours pour les recours en suspension et en annulation contre les décisions de l'autorité adjudicatrice lorsque celle-ci est une autorité visée à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Sinon, c'est le juge judiciaire qui est l'instance de recours. Selon l'exposé des motifs, cette disposition a pour but de mettre fin au « forum shopping » qui existe parfois entre les juridictions civiles et administratives<sup>(3)</sup>.

En outre, la nouvelle loi prévoit également une extension de la compétence du Conseil d'État par les effets qui sont désormais liés à un arrêt de suspension de cette juridiction. Pour les marchés excédant les seuils européens (ainsi que pour les marchés de travaux dont le montant estimé se situe entre les seuils européens et un montant correspondant à la moitié de ces seuils<sup>(4)</sup>), la suspension de l'exécution de la décision d'attribution entraîne de plein droit la suspension de l'exécution du marché si l'autorité adjudicatrice n'a pas respecté le délai d'attente ou les conditions du marché<sup>(5)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> *M.B.*, 28 décembre 2009.

<sup>(2)</sup> I. VOS, « De moeilijkheden die het gevolg zijn van de verplichting om in het kader van het overheidsopdrachtencontentieux voor de Raad van State een vordering tot schorsing in te dienen volgens een procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid », *Entr. et Dr.*, 2010, numéro spécial, p. 120 ; E. THIBAUT et S. WAUTHIER, « Le nouveau régime contentieux des marchés publics après la loi du 23 décembre 2009 », *Chronique des marchés publics 2009-2010*, Bruxelles, EBP Publishers, pp. 837-887.

<sup>(3)</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n° 52-2276/1, p. 40.

<sup>(4)</sup> Art. 65/32 de la loi du 24 décembre 1993.

<sup>(5)</sup> Art. 65/13 de la loi du 24 décembre 1993.

En outre, en matière de marchés publics, le Conseil d'État est désormais également compétent pour ordonner les mesures provisoires nécessaires à l'exécution de sa décision et donc également lorsqu'il a déjà statué sur une demande de suspension, aussi longtemps qu'il demeure saisi d'un recours en annulation<sup>(6)</sup>. Cette possibilité de prononcer des mesures provisoires est ainsi plus étendue au contentieux des marchés publics qu'au contentieux ordinaire.

Enfin, en cas de recours téméraire et vexatoire, le Conseil d'État est également compétent pour octroyer une indemnisation dont le montant ne peut dépasser 5 % du montant (hors TVA) du marché attribué<sup>(7)</sup>.

3. La compétence du Conseil d'état s'étend également de manière explicite aux actes antérieurs à la décision d'attribution. Il s'agit là d'une adaptation de la loi à la jurisprudence établie par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif<sup>(8)</sup>.

4. Si on souhaite obtenir la suspension de l'exécution d'un acte administratif concernant un marché public, la nouvelle loi impose expressément, si on saisit le Conseil d'État, de recourir à la procédure d'extrême urgence<sup>(9)</sup>. Le recours est, à peine d'irrecevabilité, introduit dans un délai de quinze jours à compter de la publication, de la communication ou de la prise de connaissance de l'acte concerné<sup>(10)</sup>.

En outre, la nouvelle loi dispose que par dérogation à l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution peut être ordonnée selon une procédure d'extrême urgence sans que la preuve d'un risque de préjudice grave difficilement réparable ne doive être apportée<sup>(11)</sup>.

Une autre grande innovation, qui selon le législateur constitue le pendant logique de la suppression précitée de la deuxième condition de suspension, est la mise en balance des intérêts que l'article 65/15, alinéa 3, de la loi, définit en ces termes : " l'instance de recours tient compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution et des mesures provisoires pour tous

---

<sup>(6)</sup> Art. 65/15, alinéa 1er, de la loi du 24 décembre 1993.

<sup>(7)</sup> Art. 65/27 de la loi du 24 décembre 1993.

<sup>(8)</sup> C.E. (assemblée générale), 2 décembre 2005, s.a. Labonorm, n° 152.173 (recours contre la décision arrêtant le cahier spécial des charges) et C.E. (assemblée générale), 2 décembre 2005, s.a. Amec Spie Belgium, n° 152.174 (recours contre une décision de non-sélection).

<sup>(9)</sup> Art. 65/15, alinéa 2, de la loi du 24 décembre 1993.

<sup>(10)</sup> Art. 65/23 de la loi du 24 décembre 1993.

<sup>(11)</sup> Art. 65/15, alinéa 1er, de la loi du 24 décembre 1993.

les intérêts susceptibles d'être lésés, ainsi que de l'intérêt public, et peut décider de ne pas accorder la suspension de l'exécution ou les mesures provisoires lorsque leurs conséquences négatives pourraient l'emporter sur leurs avantages".

5. La loi du 23 décembre 2009 a également une incidence directe sur le fonctionnement journalier du Conseil d'État. L'article 65/25, alinéa 2, de la loi du 24 décembre 1993, inséré par la loi du 23 décembre 2009, dispose en effet que lorsque l'instance de recours reçoit une demande de suspension de l'exécution de la décision d'attribution, elle en informe immédiatement l'autorité adjudicatrice. Contrairement à l'ancienne réglementation, la partie requérante n'est plus tenue d'en informer directement l'autorité adjudicatrice mais il lui est seulement recommandé de le faire<sup>(12)</sup>. En revanche, le Conseil d'État se voit imposer une obligation de notification expresse. Après concertation entre les différents organes impliqués dans la gestion du contentieux des marchés publics au sein du Conseil d'État, des directives internes ont été élaborées en vue d'assurer l'exécution de cette obligation.

La loi du 23 décembre 2009 n'a pas fixé au Conseil d'État de délai pour statuer sur la demande de suspension dont il est saisi. Toutefois, l'article 65/8, § 2, alinéa 2, 3°, de la même loi prévoit que le délai d'engagement des offres des soumissionnaires est suspendu durant l'instance pour, au plus, quarante-cinq jours. Sous l'empire de l'ancienne législation, le Conseil d'État s'est prononcé dans ce délai.

6. La loi du 23 décembre 2009 est entrée en vigueur le 25 février 2010<sup>(13)</sup>. Les marchés publics et les marchés publiés avant cette date ou pour lesquels, à défaut de publication d'un avis, l'invitation à présenter une candidature ou à remettre offre est lancée avant cette date, demeurent cependant soumis aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur au moment de l'avis ou de l'invitation<sup>(14)</sup>.

---

<sup>(12)</sup> Art. 65/15, alinéa 1er, de la loi du 24 décembre 1993.

<sup>(13)</sup> Art. 76 de l'arrêté royal du 10 février 2010 modifiant certains arrêtés royaux exécutant la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, *M.B.*, 16 février 2010.

<sup>(14)</sup> Art. 76, alinéa 2, de l'arrêté royal du 10 février 2010.

## Chapitre II : Section de législation

### A. ORGANISATION DU TRAVAIL : ROTATION DES MATIÈRES

L'exposé des motifs relatif au projet de loi devenu la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers, exprimait le souhait de procéder à une nouvelle répartition des matières entre les différentes chambres de la section de législation (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n° 51/2479, p. 78 et 79) :

*« A l'heure actuelle, le premier président a la compétence de répartir les demandes d'avis déposées sur la base des articles 2 à 6, entre les différentes chambres de la section de législation. Cette répartition est fixe depuis des années.*

*En dehors de la constatation que cette méthode de travail conduit à une certaine forme de spécialisation chez les titulaires de fonction chargés d'examiner la demande d'avis, elle est néanmoins critiquable. Il serait utile pour la cohérence de la jurisprudence de prévoir des modalités qui permettent - en prenant en considération la spécialisation acquise ou souhaitée des titulaires de fonction et des assesseurs - de partager les affaires sur la base de nouveaux critères et ce, en deans d'un délai raisonnable. Il appert de la concertation avec les représentants du Conseil d'État que celui-ci n'est pas hostile à l'introduction d'un système de rotation (tous les 4 à 5 ans) dans tous ses aspects à condition de tenir compte, lors de sa mise en place, des spécialisations des titulaires de fonction et assesseurs et à condition que toutes les matières ne changent pas en même temps. C'est pourquoi le Gouvernement est également favorable à tel système de rotation comme système de partage éventuel.»<sup>(15)</sup>*

Dans l'esprit de cette recommandation, un premier changement est intervenu dans la répartition des matières au début de l'année judiciaire 2009-2010<sup>(16)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> Voy. à cet égard également la proposition de loi « modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue de la publication des avis de la section de législation et de la modification des modalités de la répartition des demandes d'avis adressées à cette section », déposée par M. Geert Bourgeois (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1644/1), le rapport de la commission sur, notamment, le projet de loi « modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État » (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 50-2131/8, pp. 8-12) et la réponse du Ministre de l'Intérieur à une question de M. Michel Doomst sur « la répartition des demandes d'avis entre les chambres du Conseil d'État conformément à la loi du 15 septembre 2006 » (*C.R.I.*, Chambre, 2008-2009, 4 février 2009, n° 52-COM-447, pp. 13-16).

<sup>(16)</sup> En vertu de l'article 83 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le Premier Président règle la distribution des demandes visées aux articles 2 à 6 de ces lois entre les quatre chambres de législation, selon un système défini dans son plan de gestion.

D'une part, les matières fiscales qui étaient traitées auparavant par la 2e chambre francophone sont reprises depuis octobre 2009 par la 1<sup>re</sup> chambre néerlandophone. D'autre part, certains projets relatifs à la sécurité sociale, à savoir ceux concernant l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, sont passés de la 1<sup>re</sup> à la 2e chambre.

## **B. ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE TRAVAIL**

### **1. Chiffres globaux**

#### 1.1. Demandes d'avis

- Le nombre total de demandes d'avis a significativement diminué au cours de l'année 2009-2010. Il est de 1.511, soit une moyenne de 126 demandes d'avis par mois.

Il était de 2001 au cours de l'année précédente, ce qui correspond à une diminution de 490 avis ou 25% de moins.

Cette diminution de l'activité de la section de législation s'explique par le contexte politique : d'une part, suite aux élections régionales le 7 juin 2009, les gouvernements communautaires et régionaux, installés au cours du mois de juillet 2009, n'ont entamé leur activité législative et réglementaire qu'en septembre 2009; d'autre part, suite à la démission du Gouvernement Leterme II, à la dissolution des chambres le 7 mai 2010 et aux élections législatives du 13 juin 2010, le gouvernement fédéral a vu sa compétence limitée aux affaires courantes jusqu'à la fin de la période concernée par le rapport 2009-2010.

L'examen des statistiques de la section de législation depuis 1981<sup>(17)</sup> montre des cycles liés à la situation politique, l'activité se ralentissant lors des périodes électorales ou de crise politique, mais la tendance générale reste cependant à la hausse sur le long terme.

Il y a lieu de remarquer que le nombre de demandes d'avis introduites au début de la période considérée a été très variable selon les mois (112 du 16/09/09 au 15/10/09; 172 du 16/11/09 au 15/12/09), qu'il s'est maintenu à un niveau assez élevé entre le 16/03/10 et le 15/06/10 (443 en trois mois), et a diminué progressivement ensuite (119 du 16/06/10 au 15/07/10 et 52 du 16/08/10 au 15/09/10).

En 2009-2010, le gouvernement fédéral a introduit 900 demandes d'avis, soit 8 % de moins qu'en 2008-2009 (980) et les gouvernements communautaires et régionaux 563 demandes d'avis, soit 41 % de moins qu'en 2008-2009 (958).

---

<sup>(17)</sup> Voir graphique p. 10.

Le pourcentage des demandes d'avis des gouvernements communautaires et régionaux est d'environ 37,3 % pour l'ensemble de l'année 2008-2009, pourcentage le moins élevé des dernières années, après celui de l'année 2006-2007 (35,4 %).

L'activité de la section de législation paraît avoir été moins influencée par la récente crise politique au niveau fédéral que par le fait qu'elle correspond à un début de législature au niveau des communautés et régions.

Le déséquilibre entre les demandes d'avis du gouvernement fédéral et celles des gouvernements communautaires et régionaux persiste.

- Les demandes d'avis émanant des gouvernements fédéraux, communautaires et régionaux (1463) restent toujours de très loin plus nombreuses que celles introduites par les présidents des assemblées parlementaires (41, soit environ 3,65 % des demandes d'avis), proportion inférieure à celle de l'année 2007-2008 (4,3 %) mais supérieure à celle des autres années (3,15 % en 2008-2009, 1,35 % en 2006-2007 et 3 % en 2005-2006).

### 1.2. Avis donnés

Le nombre total d'avis donnés (1.650) a logiquement été fonction du nombre de demandes d'avis introduites au cours de l'année 2009-2010; en effet, depuis la réforme de la procédure de la section de législation en 2003, c'est dans les délais de cinq jours ouvrables et de trente jours que la plupart des avis sont sollicités sur la base de l'article 84 tel que modifié par la loi du 2 avril 2003<sup>(18)</sup>.

Ce nombre a diminué de 430 avis par rapport à l'année 2008-2009 (2.080), soit - 20,7 %. Il faut cependant rappeler que ce total était passé de 1007 avis en 1999-2000, à 1506 en 2000-2001, à 1.802 en 2001-2002 et à 2.423 en 2006-2007.

Le nombre total d'avis donnés est supérieur de 139 affaires au nombre de demandes d'avis introduites. Il a été, en moyenne, de 137,5 par mois.

La diminution du nombre d'avis donnés (- 430) est inférieure de 3,8 % à celle des demandes d'avis introduites (- 490). Ce résultat s'explique par un nombre de demandes d'avis élevé entre mars et juin (443).

Le rythme de travail a augmenté vers la fin de l'année (en moyenne, 137 avis donnés par mois, mais 185 avis donnés du 16 mai au 15 juin et 161 du 16 juin au 15 juillet); en outre, l'activité a été élevée au cours de la période des vacances (214 avis donnés entre le 16/07/2010 et le 15/09/2010, soit 117 avis de plus que l'année précédente).

**Il n'y a pas d'arriéré à la section de législation.**

---

<sup>(18)</sup> Loi du 2 avril 2003 modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État.

## 2. Ventilation en fonction des divers délais d'examen

### 2.1. Les procédures d'urgence

Le nombre total des demandes d'avis avec un délai d'urgence (30 jours et 5 jours ouvrables)<sup>(19)</sup> a légèrement diminué (93,3 %) par rapport à celui de 2008-2009 (95,6 %). Les demandes d'avis dans un délai de 30 jours sont toujours les plus nombreuses (environ 81,30 %, soit une diminution de 0,50 %); quant aux demandes d'avis dans un délai de 5 jours ouvrables, elles sont restées stables (+ 0,10 %) représentant 12 % au lieu de 11,90 % en 2008-2009; elles continuent à se situer très en-deçà des 20,6 % en 2004-2005, 22,06 % en 2003-2004 et 30,14 % en 2002-2003.

La part des demandes d'avis urgentes (30 jours et 5 jours) reste très élevée : 93,30 %, mais diminue très légèrement (95,60 % en 2008-2009, 95,90 % en 2007-2008, 94,93 % en 2006-2007, 91,40 % en 2005-2006 et 90,50 % en 2004-2005); le nombre des demandes d'avis d'extrême urgence (5 jours) reste faible en comparaison des demandes d'avis dans les 30 jours, ce qui était un effet escompté de la nouvelle procédure.

Globalement, le nombre de demandes d'avis pour lesquelles une procédure d'urgence a été sollicitée a certes diminué de 2,30 % par rapport à l'année précédente, mais demeure très élevé; le nombre de demandes d'avis dans les cinq jours reste à peu près stable, tandis que le nombre de demandes d'avis dans les trente jours continue à être le plus élevé. Cette situation oblige la section de législation à faire usage, dans un grand nombre de cas, de la possibilité que lui offre l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de limiter son avis donné dans les trente jours à l'examen de la compétence, du fondement juridique et des formalités prescrites. C'est la raison pour laquelle, surtout en ce qui concerne des projets juridiquement complexes et certains projets de grande ampleur, il s'est avéré nécessaire de convenir d'une prolongation du délai (de quinze ou de trente jours par exemple) avec l'autorité qui demande l'avis pour permettre d'améliorer la qualité de l'avis donné par la section de législation.

---

<sup>(19)</sup> Hors affaires déferées aux chambres réunies et à l'assemblée générale de la section, pour lesquelles les délais sont portés respectivement à huit et quarante-cinq jours par l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées.

## Rapport annuel 2009-2010

Le nombre d'avis donnés selon les procédures d'urgence a été le suivant :

- article 84, § 1er, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (30 jours) : 1.322 soit environ 80,01 % des avis donnés, ce qui donne une diminution de 3,89 % par rapport à l'année 2008-2009;

- article 84, § 1er, alinéa 1er, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (5 jours) : 211, soit environ 12,80 % des avis donnés, ce qui représente une augmentation de 0,60 % par rapport à l'année 2008-2009.

La part des avis urgents est de 92,81 % en ce qui concerne les avis donnés, c'est-à-dire inférieure de 3,29 % à celle de 2008-2009.

### 2.2. Procédure ordinaire

Comme les années précédentes, il est rarement fait appel à la procédure ordinaire d'examen dans l'ordre d'inscription au rôle.

En effet, seulement 66 demandes d'avis ont été introduites sans exigence d'un délai au cours de l'année 2009-2010, soit 4,6 % environ du total (1511) et 0,4 % de plus qu'en 2008-2009.

117 avis donnés, soit 5,9 %, du total (1650), concernent des demandes d'avis pour lesquelles aucune procédure d'urgence n'a été invoquée. Si le pourcentage d'avis donnés sans exigence de délai est supérieur à celui des demandes d'avis, il faut en chercher la cause dans l'activité générale moins élevée que l'année précédente, ce qui a permis d'examiner plus d'affaires « sans délai ».

Il faut insister sur le fait que seules de telles demandes d'avis « sans délai » garantissent un examen complet du texte soumis pour avis par la section de législation et permettent alors à celle-ci d'exercer pleinement sa mission de conseil. En ce qui concerne les demandes qui permettent de rendre un avis dans un délai de respectivement trente jours ou cinq jours ouvrables, la section de législation peut ou doit en effet, en principe, limiter l'examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique et à l'accomplissement des formalités prescrites.

Il est à noter qu'au cours de l'année judiciaire 2009-2010, la durée moyenne de production d'un avis dont la demande n'imposait pas de délai est demeurée d'environ trois mois.

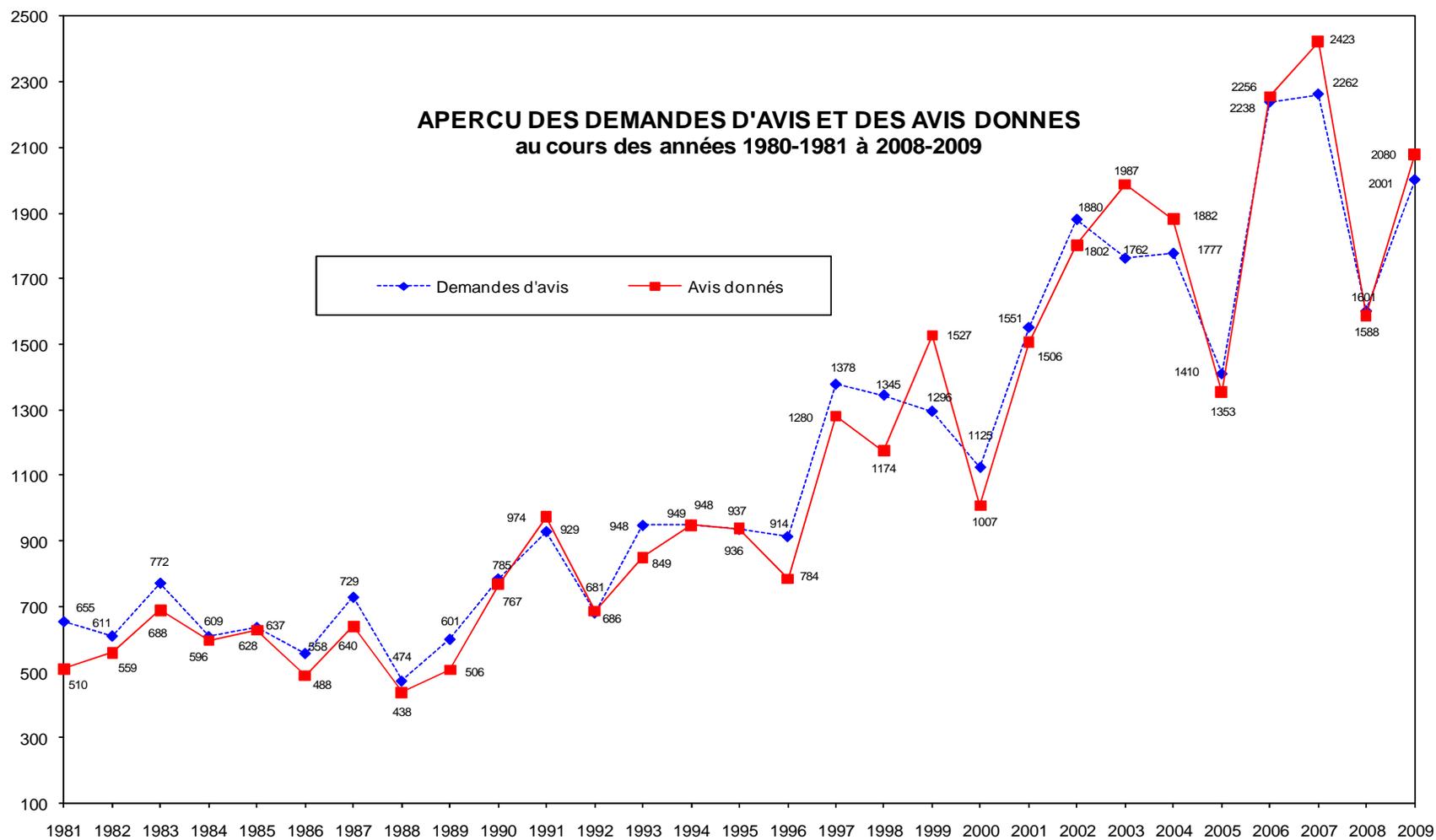
### **3. Avis donnés en chambres réunies et en assemblée générale**

25 demandes d'avis ont été examinées en chambres réunies (une chambre francophone et une chambre néerlandophone) et 18 en assemblée générale de la section, soit 2,6 % du total de 1.650 avis donnés.

Durant l'année 2009-2010, on a constaté une augmentation (+ 1 %) du nombre d'avis de la section de législation en chambres réunies et en assemblée générale. S'il est vrai que ces avis constituent un pourcentage modeste du nombre total des avis, ils exigent incontestablement un traitement plus complexe que les autres avis sur le plan de l'organisation et ils sont le produit d'un examen plus large, effectué par les différentes chambres du Conseil. Concernant des projets de textes soulevant d'importantes questions juridiques de principe, de tels avis permettent d'adopter un point de vue auquel le corps social attache une plus grande autorité.

# CONSEIL D'ETAT

Section de Législation

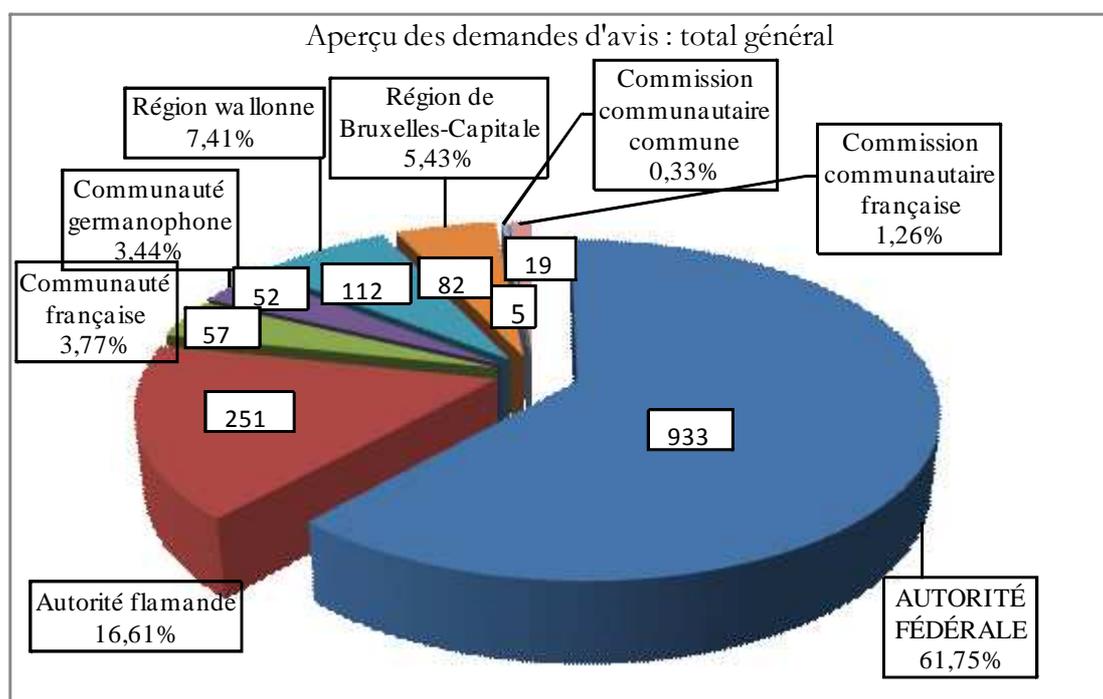


## C. STATISTIQUES

### 1. Statistiques des demandes d'avis du 16 septembre 2009 au 15 septembre 2010

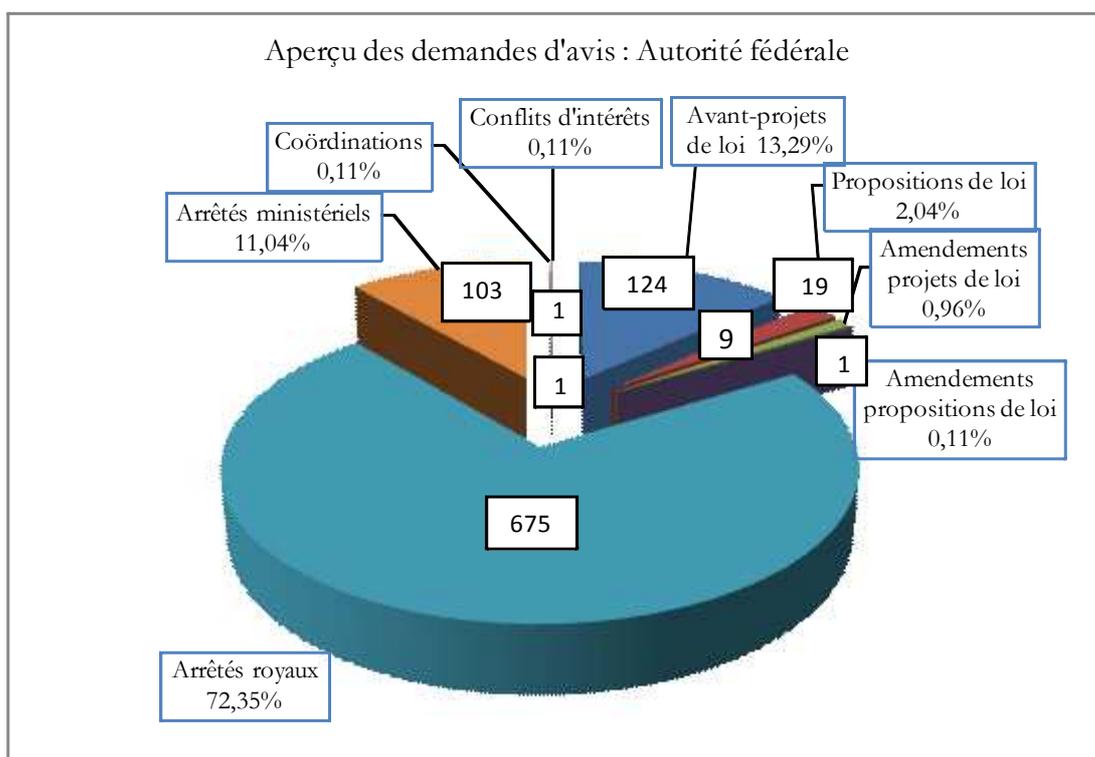
#### 1.1. Total général

	DEMANDES	POURCENTAGE
<b>AUTORITÉ FÉDÉRALE</b>	<b>933</b>	<b>61,75%</b>
<b>ENTITÉS FÉDÉRÉES</b>		
Autorité flamande	251	16,61%
Communauté française	57	3,77%
Communauté germanophone	52	3,44%
Région wallonne	112	7,41%
Région de Bruxelles-Capitale	82	5,43%
Commission communautaire commune	5	0,33%
Commission communautaire française	19	1,26%
<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>578</b>	<b>38,25%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.511</b>	<b>100,00%</b>



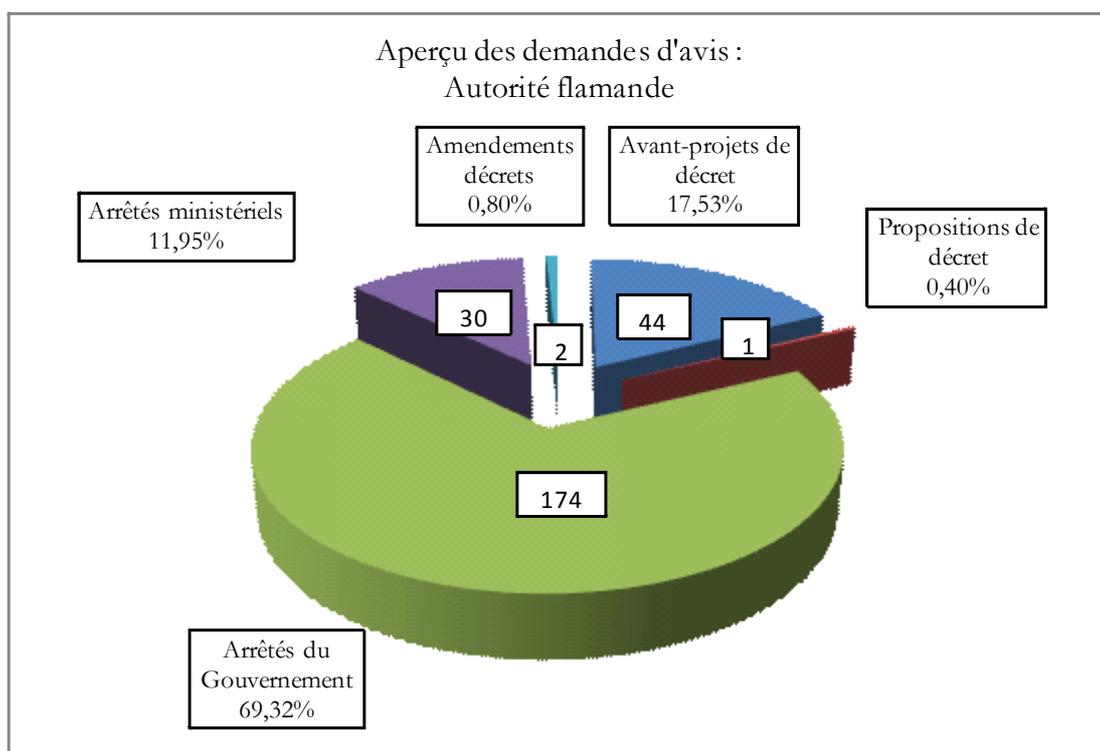
1.2. Autorité fédérale

NATURE	NOMBRE DE DEMANDES	RÉPARTITION EN %	% TOTAL DES DEMANDES
Avant-projets de loi	124	13,29%	8,21%
Propositions de loi	19	2,04%	1,26%
Amendements projets de loi	9	0,96%	0,60%
Amendements propositions de loi	1	0,11%	0,07%
Arrêtés royaux	675	72,35%	44,67%
Arrêtés ministériels	103	11,04%	6,82%
Coordinations	1	0,11%	0,07%
Conflits d'intérêts	1	0,11%	0,07%
Rédaction de texte	0	0,00%	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>933</b>	<b>100%</b>	<b>61,75%</b>



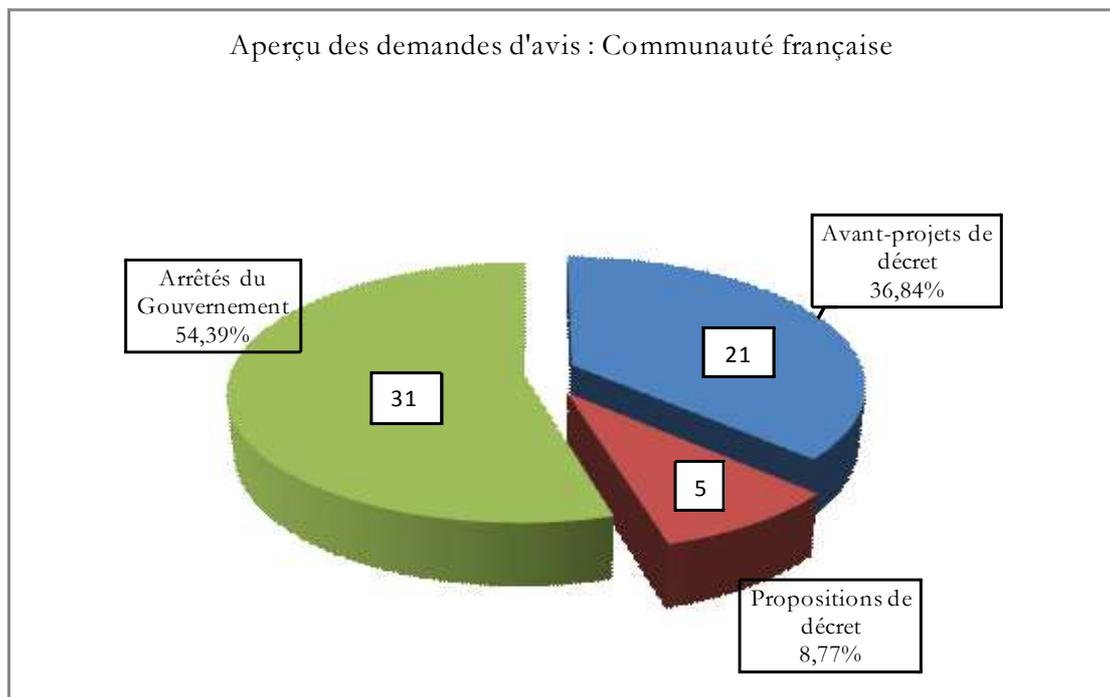
## 1.3. Autorité flamande

NATURE	NOMBRE DE DEMANDES	RÉPARTITION EN %	% TOTAL DES DEMANDES
Avant-projets de décret	44	17,53%	2,91%
Propositions de décret	1	0,40%	0,07%
Arrêtés du Gouvernement	174	69,32%	11,52%
Arrêtés ministériels	30	11,95%	1,99%
Amendements décrets	2	0,80%	0,13%
<b>TOTAL</b>	<b>251</b>	<b>100%</b>	<b>16,18%</b>



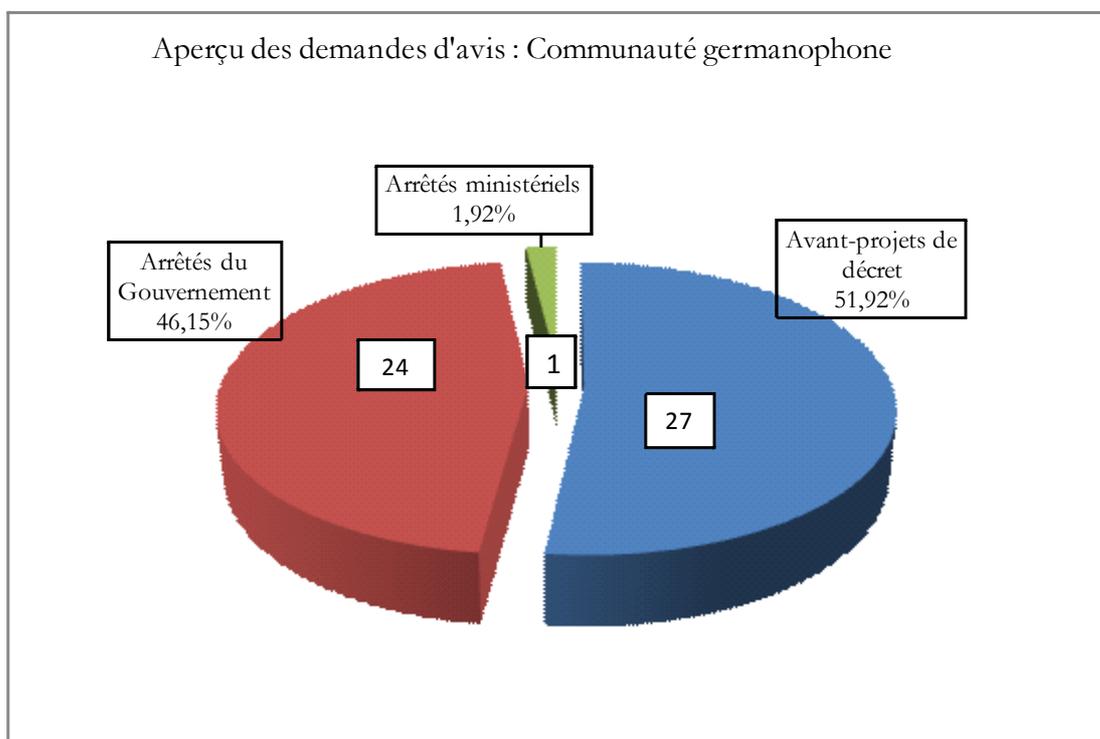
1.4. Communauté française

NATURE	NOMBRE DE DEMANDES	RÉPARTITION EN %	% TOTAL DES DEMANDES
Avant-projets de décret	21	36,84%	1,39%
Propositions de décret	5	8,77%	0,33%
Amendements décrets	0	0,00%	0,00%
Arrêtés du Gouvernement	31	54,39%	2,05%
<b>TOTAL</b>	<b>57</b>	<b>100%</b>	<b>3,77%</b>



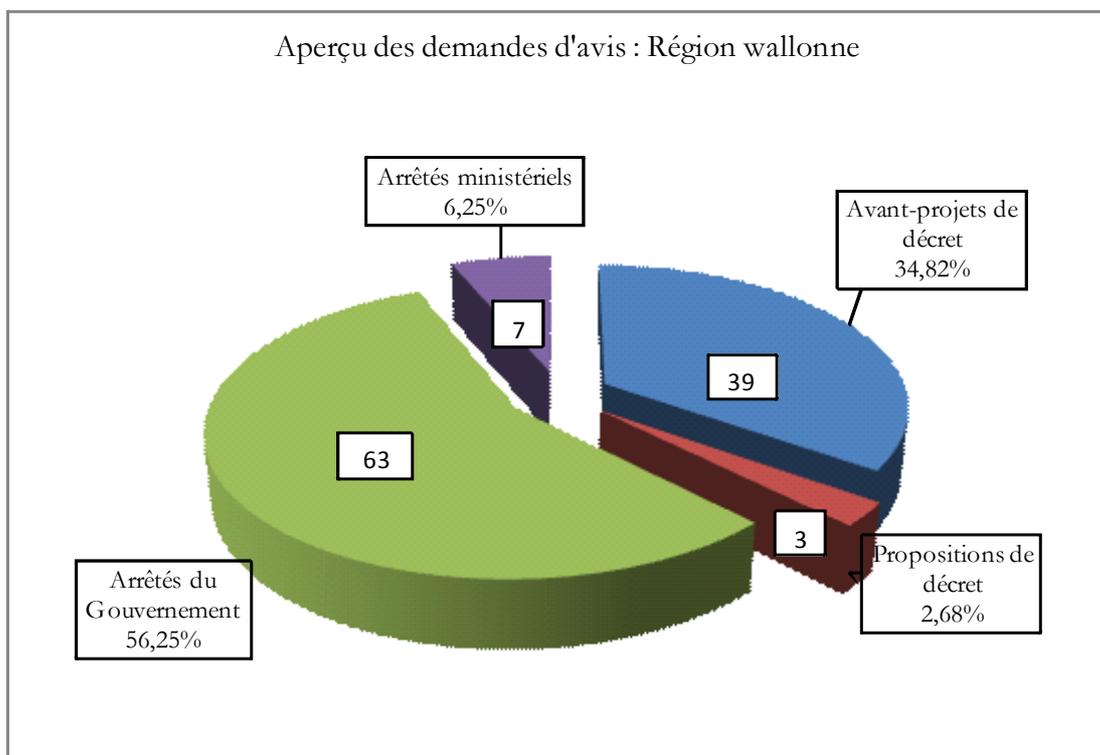
1.5. Communauté germanophone

NATURE	NOMBRE DE DEMANDES	RÉPARTITION EN %	% TOTAL DES DEMANDES
Avant-projets de décret	27	51,92%	1,79%
Arrêtés du Gouvernement	24	46,15%	1,59%
Arrêtés ministériels	1	1,92%	0,07%
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>	<b>3,44%</b>



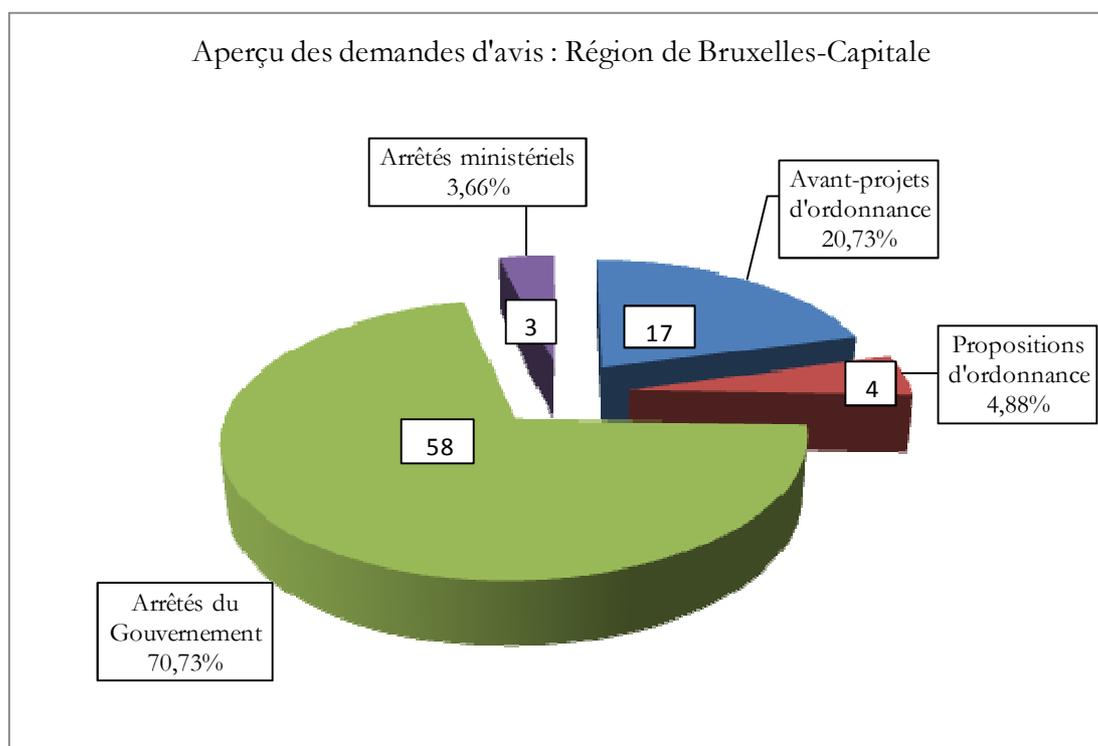
1.6. Région wallonne

NATURE	NOMBRE DE DEMANDES	RÉPARTITION EN %	% TOTAL DES DEMANDES
Avant-projets de décret	39	34,82%	2,58%
Propositions de décret	3	2,68%	0,20%
Amendements décrets	0	0,00%	0,00%
Arrêtés du Gouvernement	63	56,25%	4,17%
Arrêtés ministériels	7	6,25%	0,46%
<b>TOTAL</b>	<b>112</b>	<b>100%</b>	<b>7,41%</b>



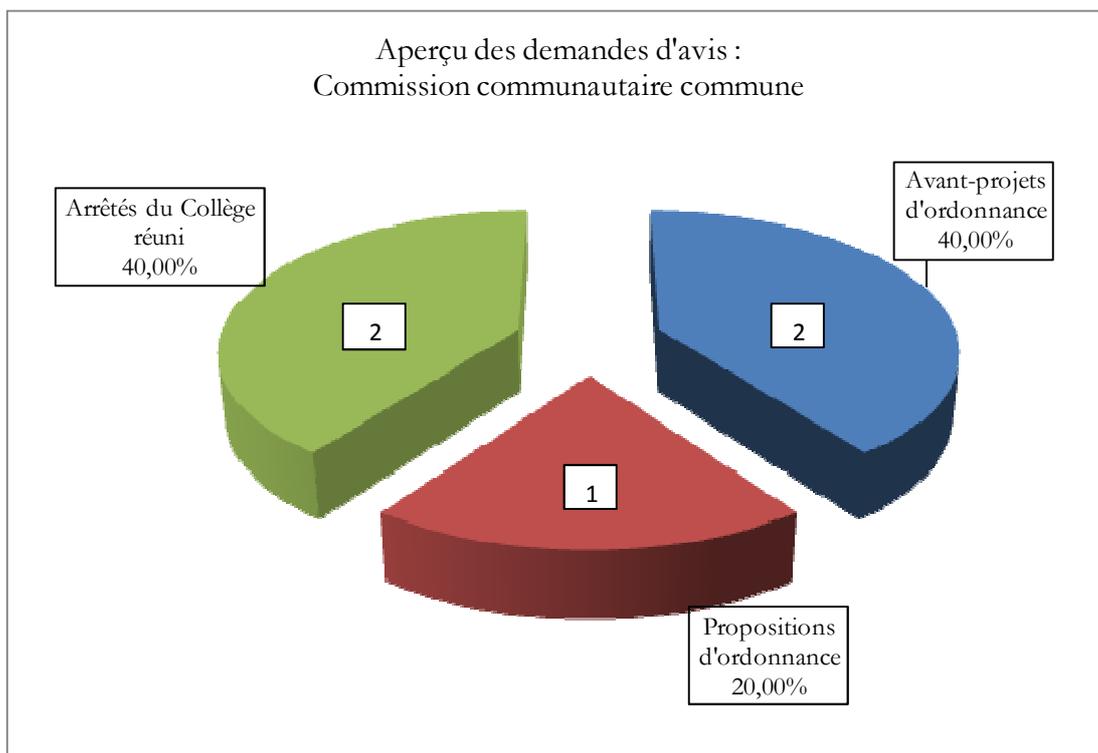
## 1.7. Région de Bruxelles-Capitale

NATURE	NOMBRE DE DEMANDES	RÉPARTITION EN %	% TOTAL DES DEMANDES
Avant-projets d'ordonnance	17	20,73%	1,13%
Propositions d'ordonnance	4	4,88%	0,26%
Arrêtés du Gouvernement	58	70,73%	3,84%
Arrêtés ministériels	3	3,66%	0,20%
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>100%</b>	<b>5,43%</b>



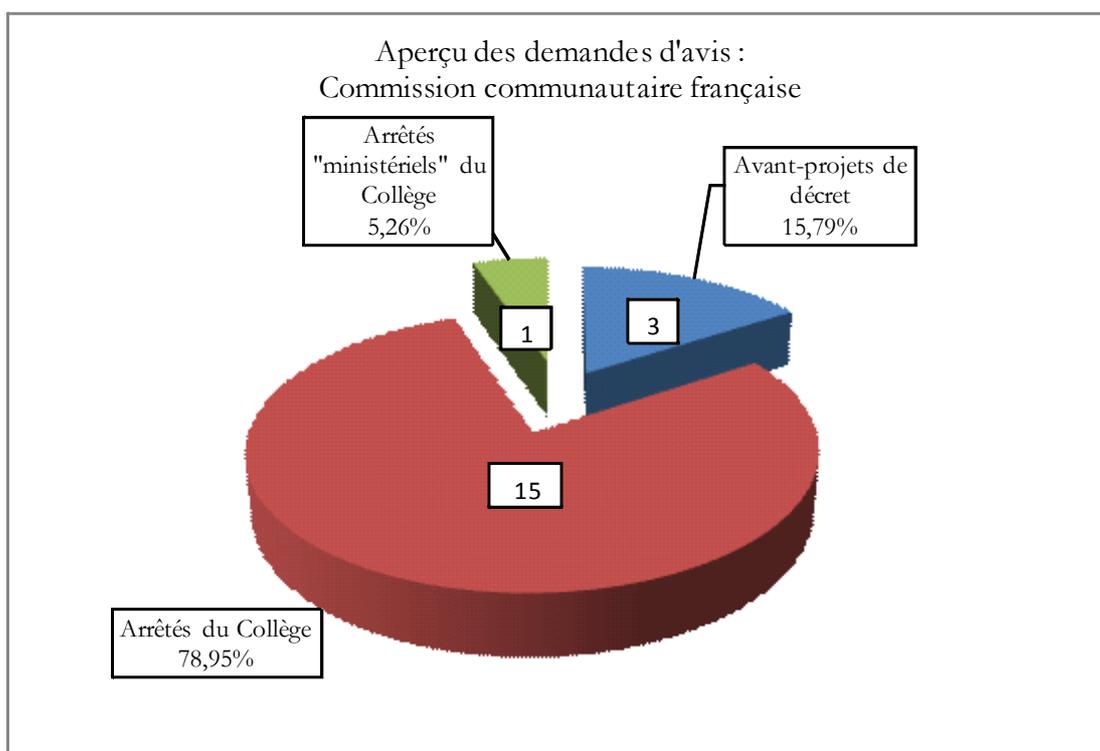
1.8. Commission communautaire commune

NATURE	NOMBRE DE DEMANDES	RÉPARTITION EN %	% TOTAL DES DEMANDES
Avant-projets d'ordonnance	2	40,00%	0,13%
Propositions d'ordonnance	1	20,00%	0,07%
Arrêtés du Collège réuni	2	40,00%	0,13%
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>100%</b>	<b>0,33%</b>



1.9. Commission communautaire française

NATURE	NOMBRE DE DEMANDES	RÉPARTITION EN %	% TOTAL DES DEMANDES
Avant-projets de décret	3	15,79%	0,20%
Arrêtés du Collège	15	78,95%	0,99%
Arrêtés "ministériels" du Collège	1	5,26%	0,07%
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>	<b>1,26%</b>

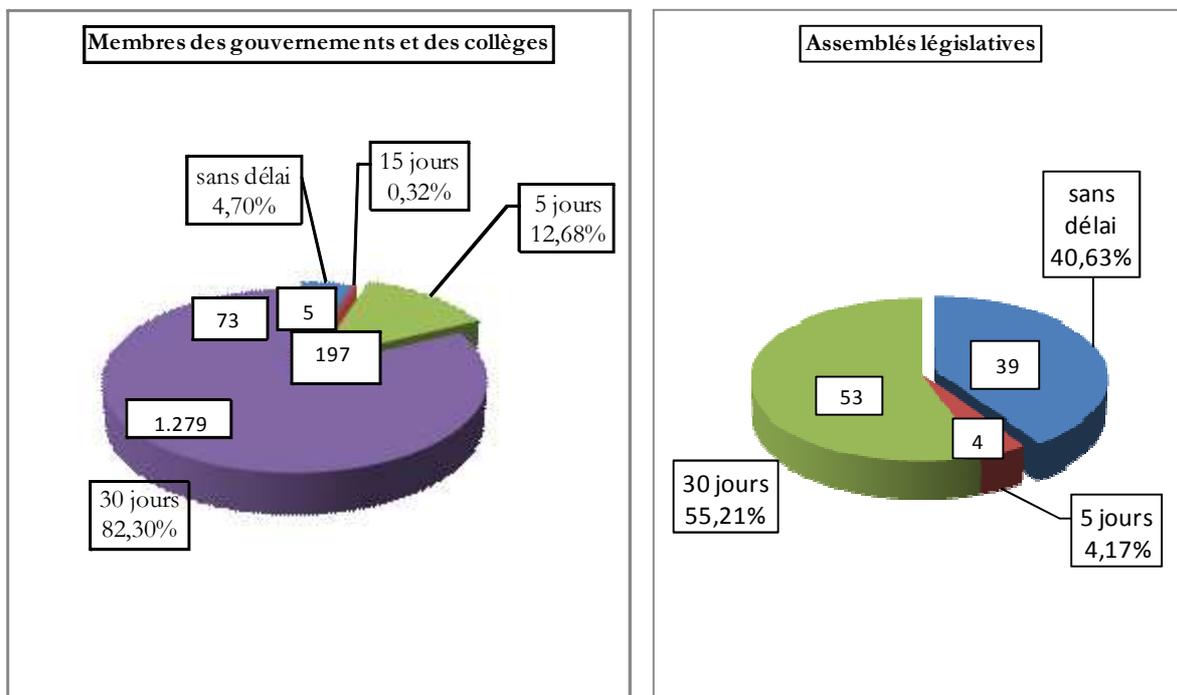


2. Statistiques des avis donnés du 16 septembre 2009 au 15 septembre 2010

2.1. Activité globale selon les délais

Demands d'avis	sans délai	15 jours <sup>(20)</sup>	5 jours	30 jours	Total avis/an
Membres des gouvernements et des collègues	73	5	197	1.279	1.554
	4,70%	0,32%	12,68%	82,30%	100%
Assemblées législatives	39	0	4	53	96
	40,63%	0,00%	4,17%	55,21%	100%
TOTAL	112	5	201	1.332	1.650
	6,79%	0,30%	12,18%	80,73%	100%

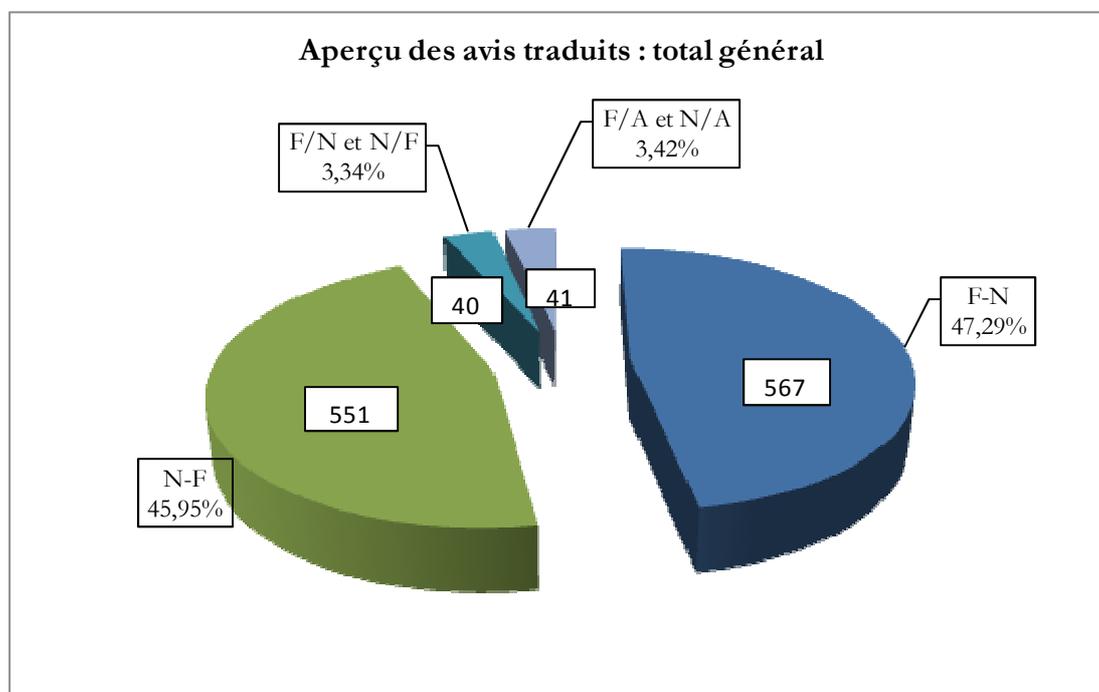
Aperçu d'activité globale selon les délais



<sup>(20)</sup> Avis donnés lors du contrôle de l'accomplissement des formalités préalables (Art. 84bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

2.2. Avis traduits<sup>(10)</sup>

		sans délai	15 jours	5 jours	30 jours	Total	Totaux	%
<b>F-N<sup>(11)</sup></b>	Féd.	46	1	43	420	510	567	47,29%
	Bxl-Cap	4		6	47	57		
<b>N-F<sup>(12)</sup></b>	Féd.	25	2	91	390	508	551	45,95%
	Bxl-Cap			9	34	43		
<b>F/N et N/F</b>	Féd.	8	3	1	14	26	40	3,34%
	Bxl-Cap	4			10	14		
<b>F/A<sup>(13)</sup> et N/A<sup>(14)</sup></b>	F			2	22	24	41	3,42%
	N			1	15	16		
	F et N				1	1		
<b>TOTAUX</b>		<b>87</b>	<b>6</b>	<b>153</b>	<b>953</b>	<b>1.199</b>	<b>1.199</b>	<b>100%</b>



(21) Avis qui doivent légalement être bilingues selon l'article 83, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et avis qui doivent être traduits sur la base de l'article 83, alinéa 2, des mêmes lois.

(22) F-N : Avis donnés en français et traduits en néerlandais.

(23) N-F : Avis donnés en néerlandais et traduits en français.

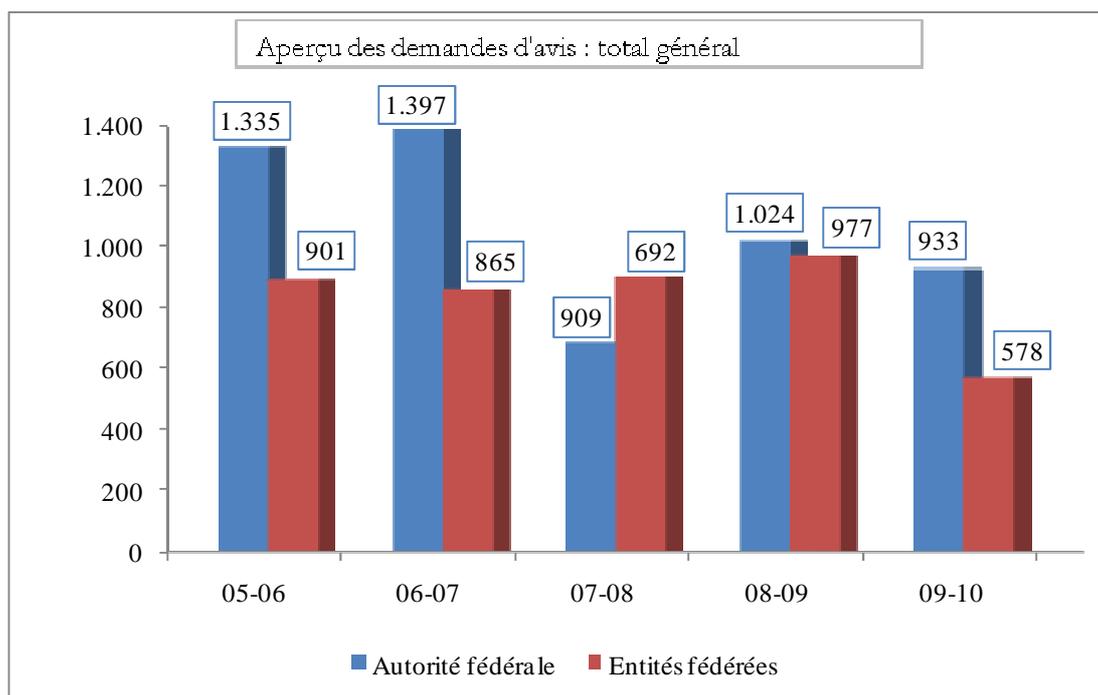
(24) F-A : Avis donnés en français et traduits en allemand.

(25) N-A : Avis donnés en néerlandais et traduits en allemand.

### 3. Évolution des demandes d'avis au cours des cinq dernières années

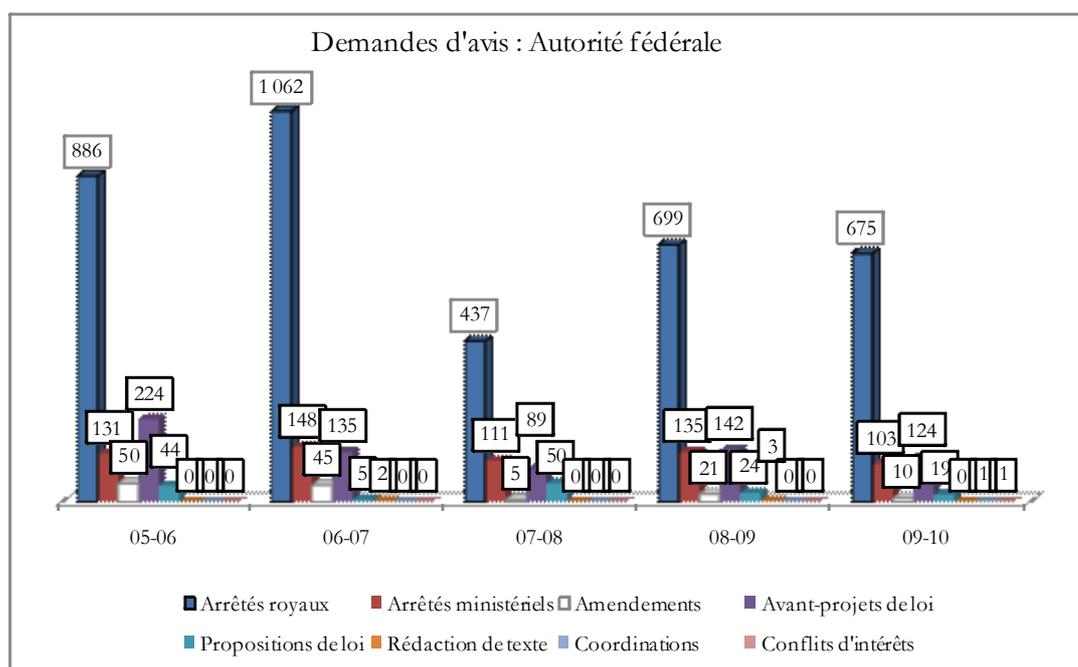
#### 3.1. Total général

ANNÉE	Autorité fédérale	Entités fédérées	Total
05-06	1.335	901	2.236
06-07	1.397	865	2.262
07-08	692	909	1.601
08-09	1.024	977	2.001
09-10	933	578	1.511
<b>TOTAL</b>	<b>5.381</b>	<b>4.230</b>	<b>9.611</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>1.076,2</b>	<b>846</b>	<b>1.922,2</b>



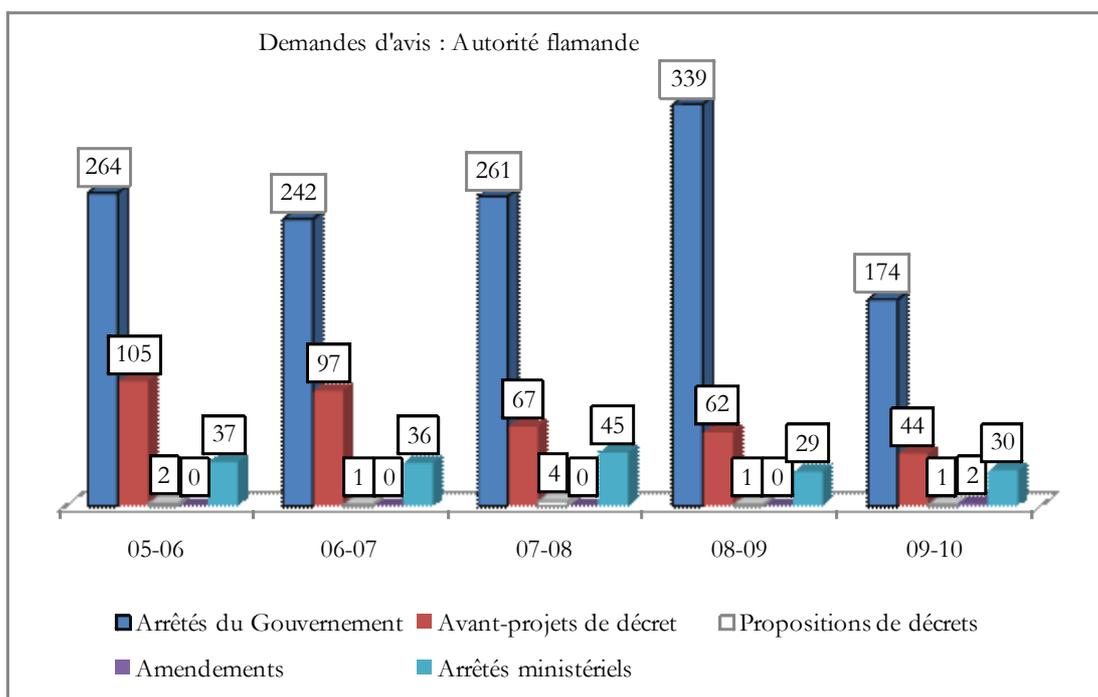
3.2. Autorité fédérale

ANNÉE	Avant-projets de loi	Propositions de loi	Amendements	Arrêtés royaux	Arrêtés ministériels	Rédaction de texte	Coordinations	Conflits d'intérêts	Total
05-06	224	44	50	886	131	0	0	0	1.335
06-07	135	5	45	1.062	148	2	0	0	1.397
07-08	89	50	5	437	111	0	0	0	692
08-09	142	24	21	699	135	3	0	0	1.024
09-10	124	19	10	675	103	0	1	1	933
<b>TOTAL</b>	<b>714</b>	<b>142</b>	<b>131</b>	<b>3.759</b>	<b>628</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5.381</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>142,8</b>	<b>28,4</b>	<b>26,2</b>	<b>751,8</b>	<b>125,6</b>	<b>1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>1.076,2</b>



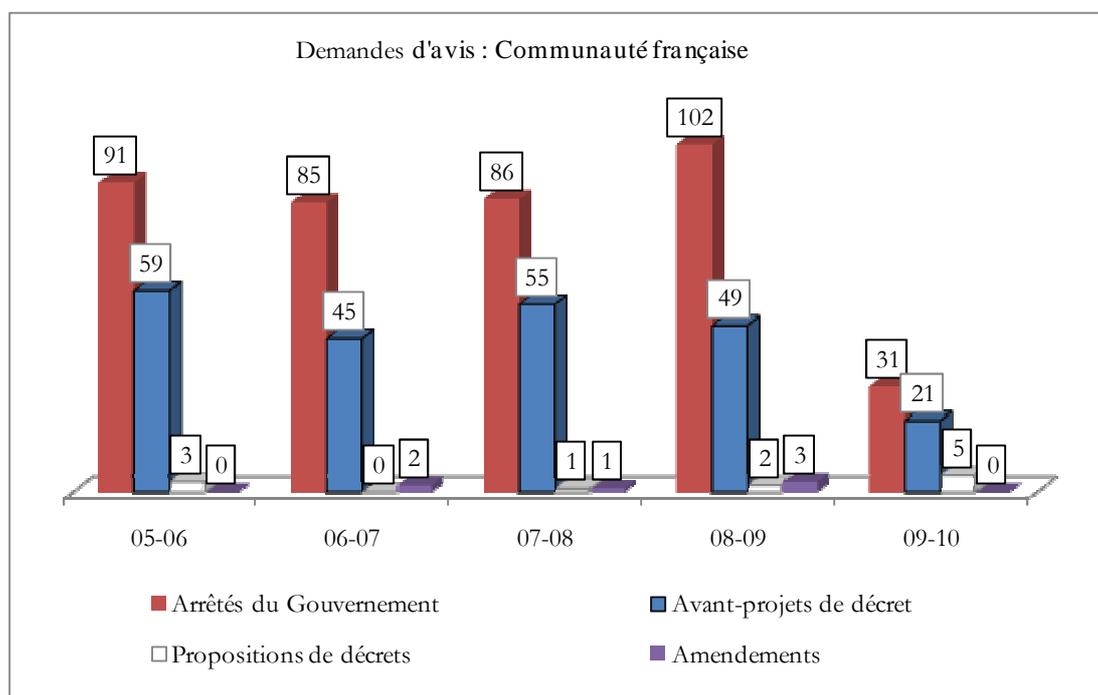
3.3. Autorité flamande

ANNÉE	Avant-projets de décret	Propositions de décrets	Amendements	Arrêtés du Gouvernement	Arrêtés ministériels	Total
05-06	105	2	0	264	37	408
06-07	97	1	0	242	36	376
07-08	67	4	0	261	45	377
08-09	62	1	0	339	29	431
09-10	44	1	2	174	30	251
<b>TOTAL</b>	<b>375</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>1.280</b>	<b>177</b>	<b>1.843</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>75</b>	<b>1,8</b>	<b>0,4</b>	<b>256</b>	<b>35,4</b>	<b>368,6</b>



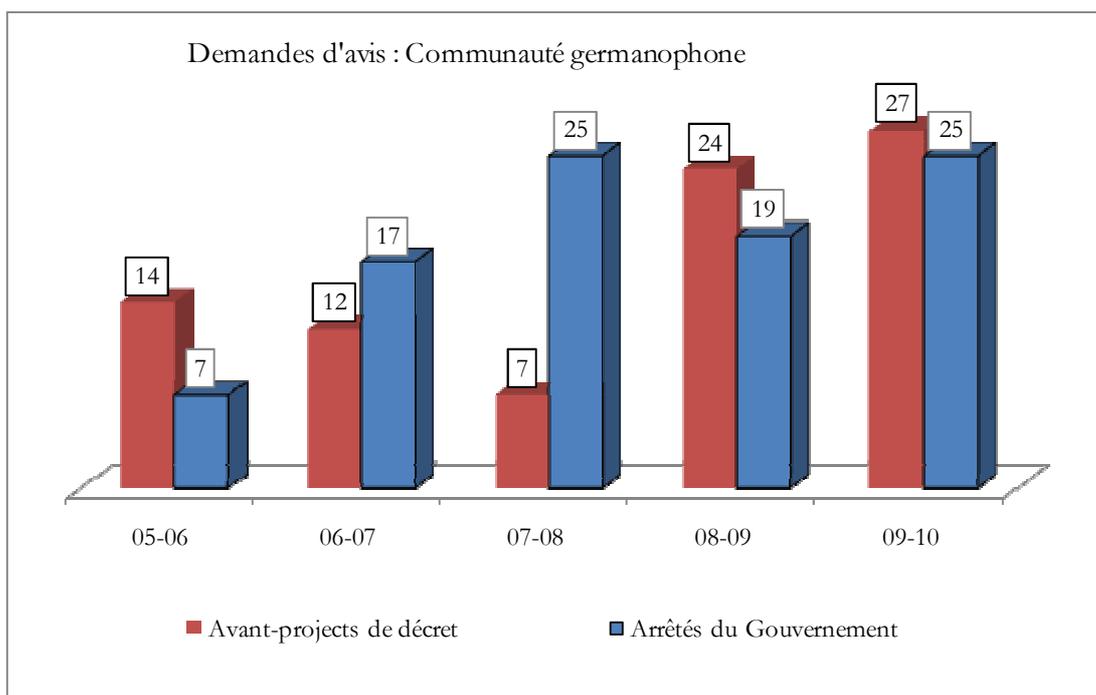
3.4. Communauté française

ANNÉE	Avant-projets de décret	Propositions de décrets	Amendements	Arrêtés du Gouvernement	Total
05-06	59	3	0	91	153
06-07	45	0	2	85	132
07-08	55	1	1	86	143
08-09	49	2	3	102	156
09-10	21	5	0	31	57
<b>TOTAL</b>	<b>229</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>395</b>	<b>641</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>45,8</b>	<b>2,2</b>	<b>1,2</b>	<b>79</b>	<b>128,2</b>



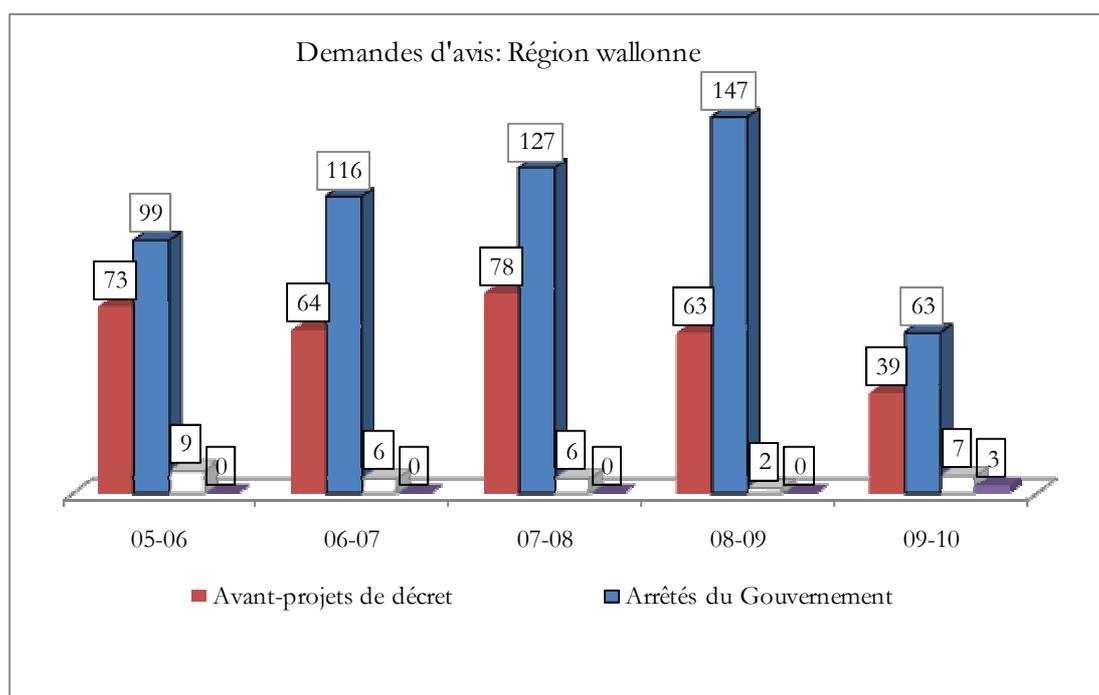
3.5. Communauté germanophone

ANNÉE	Avant-projets de décret	Arrêtés du Gouvernement	Total
05-06	14	7	21
06-07	12	17	29
07-08	7	25	32
08-09	24	19	43
09-10	27	25	52
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>93</b>	<b>177</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>16,8</b>	<b>18,6</b>	<b>35,4</b>



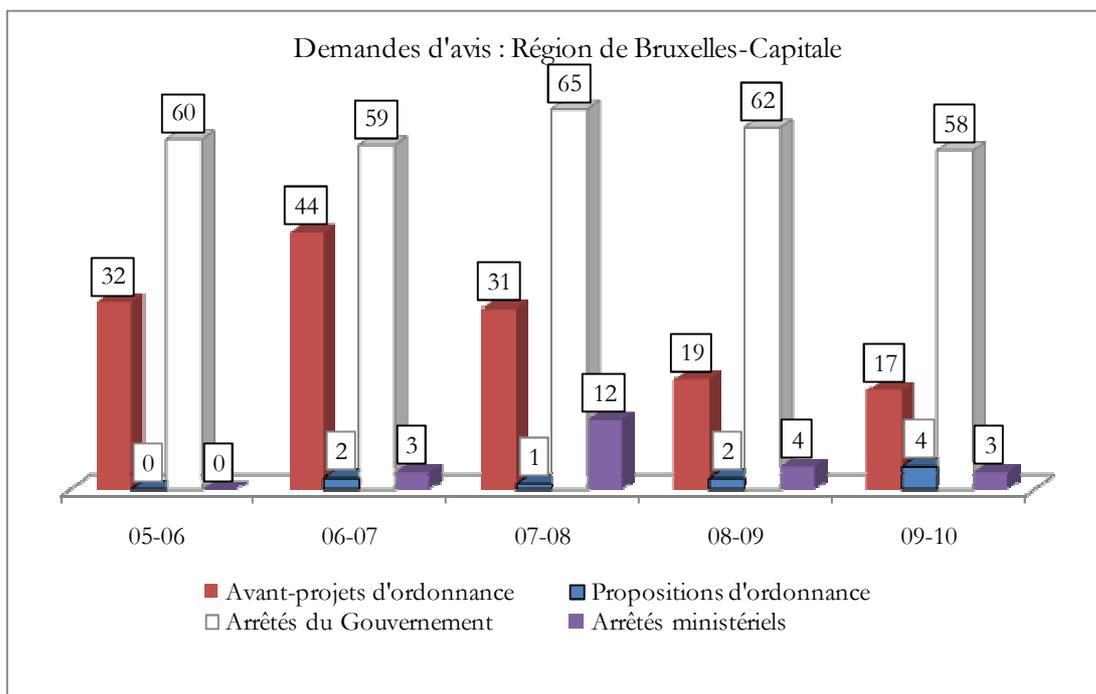
3.6. Région wallonne

ANNÉE	Avant-projets de décret	Propositions de décrets	Arrêtés du Gouvernement	Arrêtés ministériels	Total
05-06	73	0	99	9	181
06-07	64	0	116	6	186
07-08	78	0	127	6	211
08-09	63	0	147	2	212
09-10	39	3	63	7	112
<b>TOTAL</b>	<b>317</b>	<b>3</b>	<b>552</b>	<b>30</b>	<b>902</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>63,4</b>	<b>0,6</b>	<b>110,4</b>	<b>6</b>	<b>180,4</b>



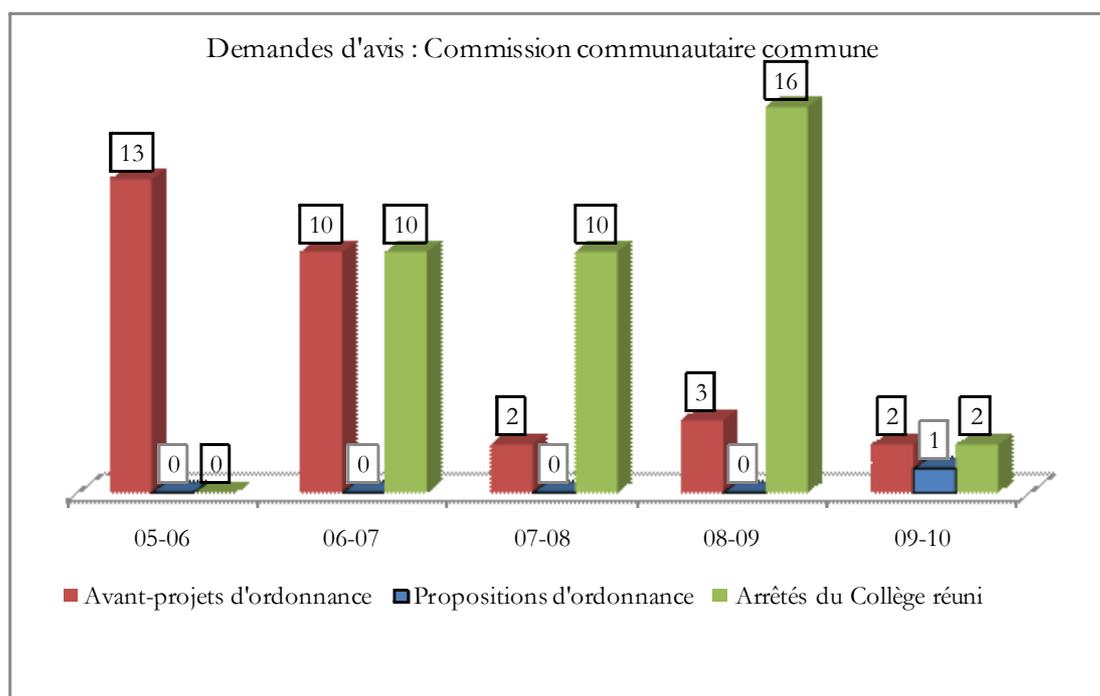
3.7. Région de Bruxelles-Capitale

ANNÉE	Avant-projets d'ordonnance	Propositions d'ordonnance	Arrêtés du Gouvernement	Arrêtés ministériels	Total
05-06	32	0	60	0	92
06-07	44	2	59	3	108
07-08	31	1	65	12	109
08-09	19	2	62	4	87
09-10	17	4	58	3	82
<b>TOTAL</b>	<b>143</b>	<b>9</b>	<b>304</b>	<b>22</b>	<b>478</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>29,4</b>	<b>1,2</b>	<b>53,8</b>	<b>4,2</b>	<b>88,6</b>



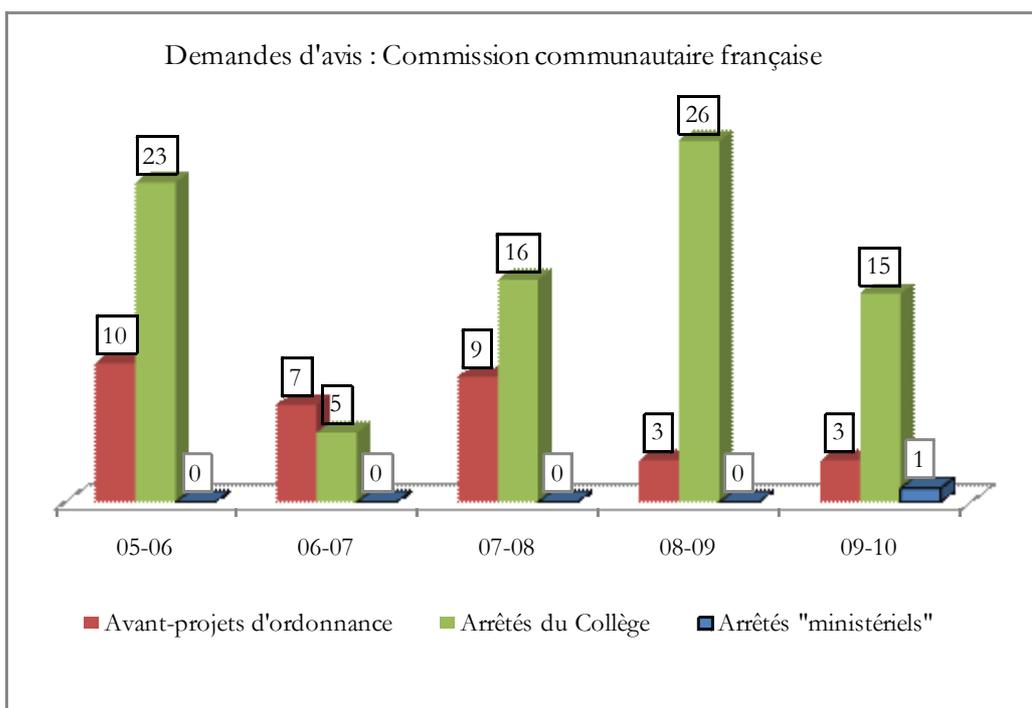
3.8. Commission communautaire commune

ANNÉE	Avant-projets d'ordonnance	Propositions d'ordonnance	Arrêtés du Collège réuni	Total
05-06	13	0	0	13
06-07	10	0	10	20
07-08	2	0	10	12
08-09	3	0	16	19
09-10	2	1	2	5
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>1</b>	<b>38</b>	<b>69</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>6</b>	<b>0,2</b>	<b>7,6</b>	<b>13,8</b>



3.9. Commission communautaire française

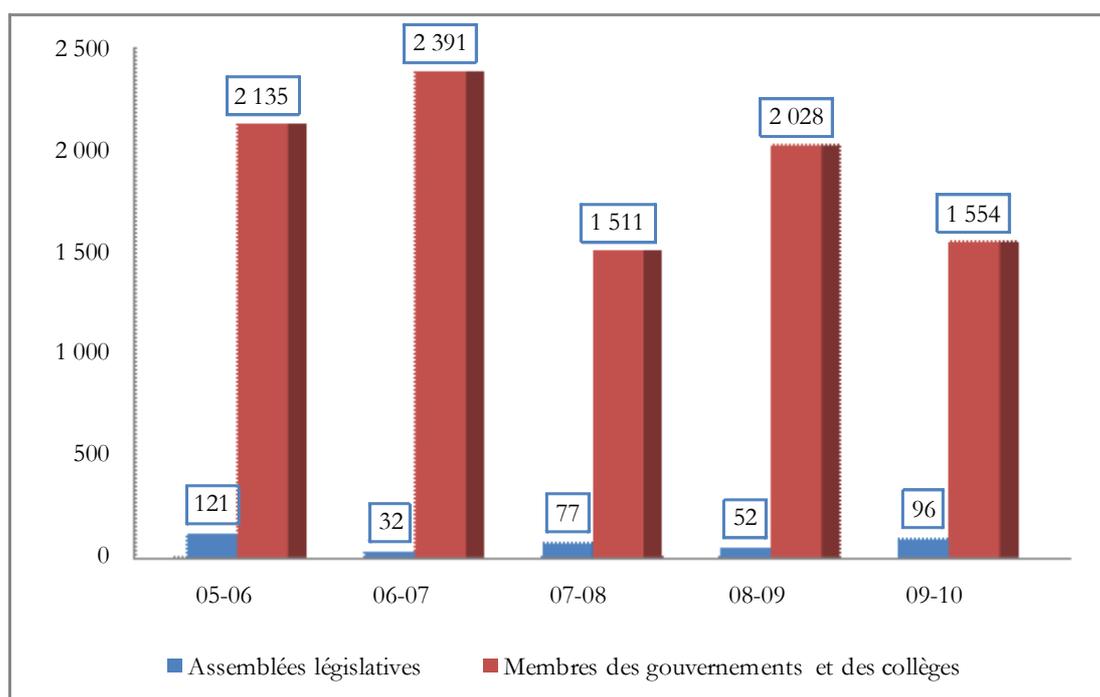
ANNÉE	Avant-projets d'ordonnance	Arrêtés du Collège	Arrêtés "ministériels"	Total
05-06	10	23	0	33
06-07	7	5	0	12
07-08	9	16	0	25
08-09	3	26	0	29
09-10	3	15	1	19
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>85</b>	<b>1</b>	<b>118</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>6,4</b>	<b>17</b>	<b>0,2</b>	<b>23,6</b>



#### 4. Évolution des avis donnés au cours des cinq dernières années

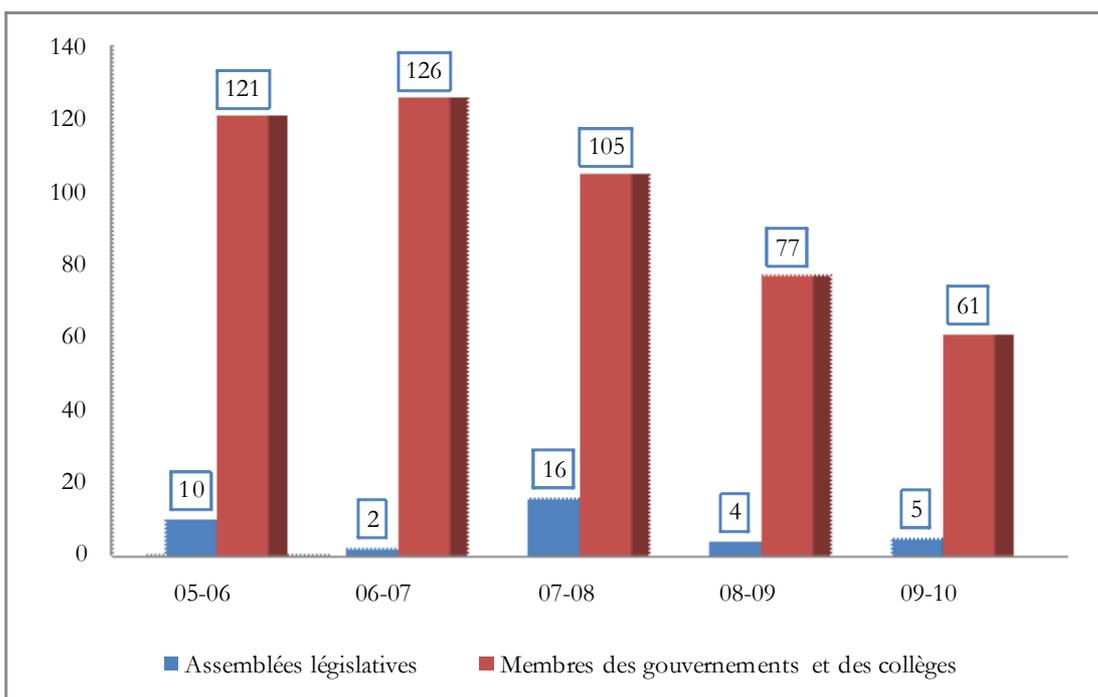
##### 4.1. Total des avis donnés

ANNÉE	Assemblées législatives	Membres des gouvernements et des collèges	Total
05-06	121	2.135	2.256
06-07	32	2.391	2.423
07-08	77	1.511	1.588
08-09	52	2.028	2.080
09-10	96	1.554	1.650
<b>TOTAL</b>	<b>321</b>	<b>9.379</b>	<b>9.700</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>75,6</b>	<b>1.923,8</b>	<b>1.999,4</b>



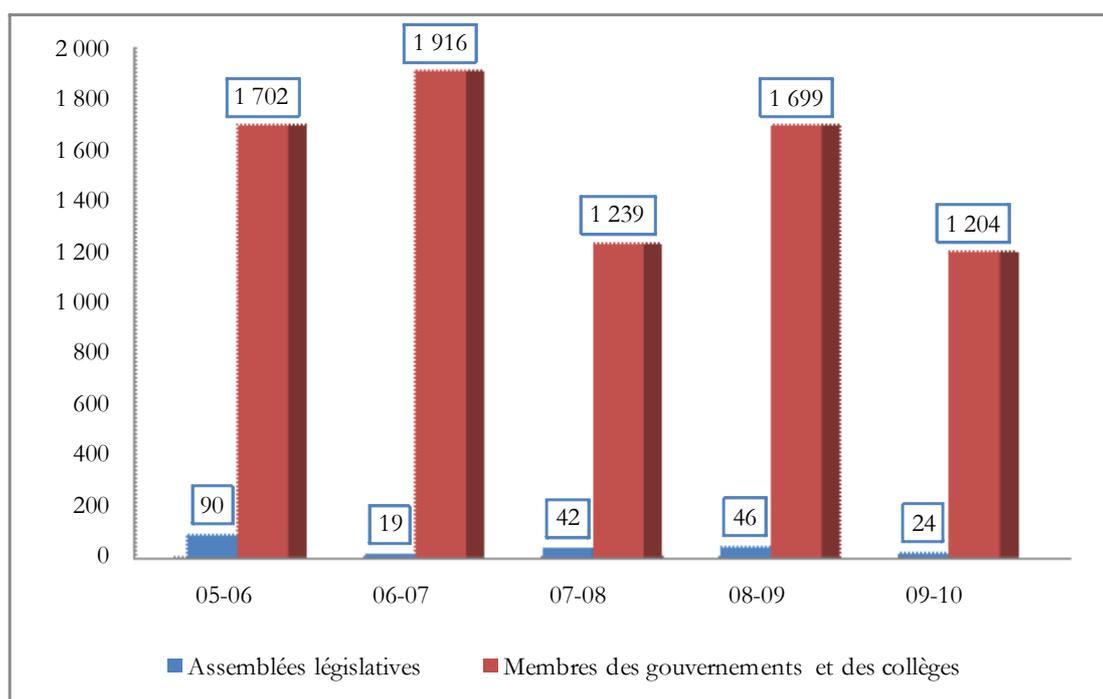
4.2. Avis donnés sans délai et dans un délai de 15 jours

ANNÉE	Assemblées législatives	Membres des gouvernements et des collèges	Total
05-06	10	121	131
06-07	2	126	128
07-08	16	105	121
08-09	4	77	81
09-10	5	61	66
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>	<b>490</b>	<b>527</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>7,4</b>	<b>98</b>	<b>105,4</b>



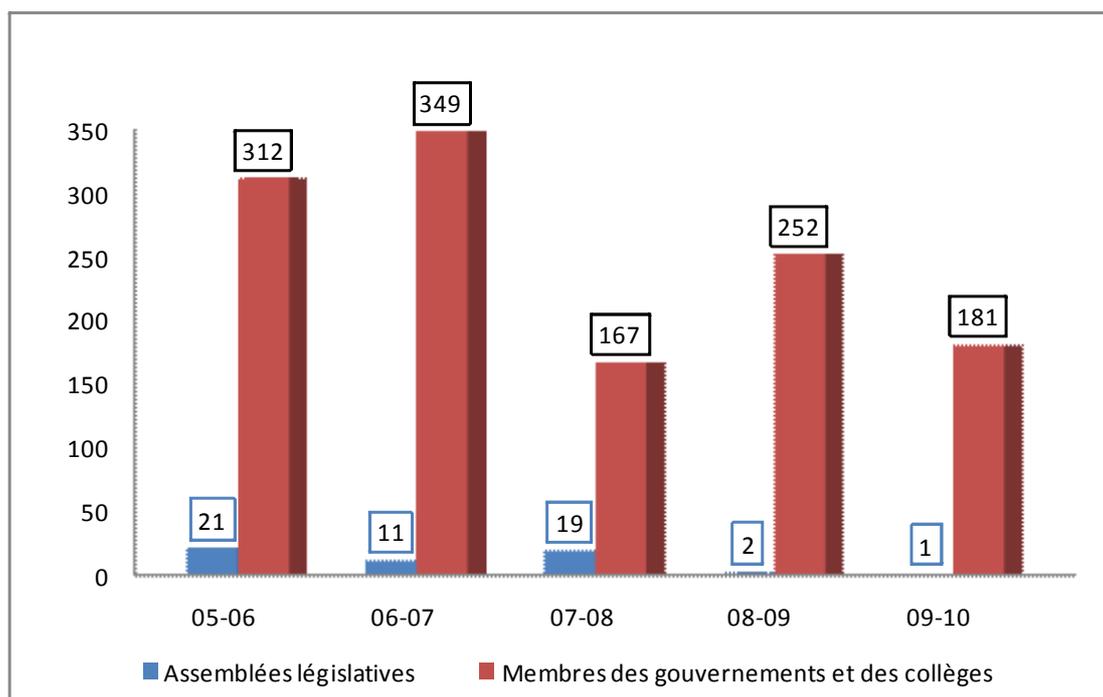
4.3. Avis donnés dans un délai de 30 jours

ANNÉE	Assemblées législatives	Membres des gouvernements et des collèges	Total
05-06	90	1.702	1.792
06-07	19	1.916	1.935
07-08	42	1.239	1.281
08-09	46	1.699	1.745
09-10	24	1.204	1.228
<b>TOTAL</b>	<b>221</b>	<b>7.760</b>	<b>7.981</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>44,2</b>	<b>1.552</b>	<b>1.596,2</b>



4.4. Avis donnés dans un délai de 5 jours

ANNÉE	Assemblées législatives	Membres des gouvernements et des collèges	Total
05-06	21	312	333
06-07	11	349	360
07-08	19	167	186
08-09	2	252	254
09-10	1	181	182
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>1.261</b>	<b>1.315</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>10,8</b>	<b>252,2</b>	<b>263</b>



## D. APERÇU DE QUELQUES THÈMES TRAITÉS PAR LA SECTION DE LÉGISLATION

Compte tenu de la multitude d'avis ainsi que de leur diversité, il n'est pas possible, fût-ce succinctement, de rendre compte des questions juridiques abordés au cours de l'année judiciaire 2009-2010. Aussi, après analyse de l'ensemble des avis donnés, trois thèmes ont finalement été retenus.

Il est tout d'abord apparu que certains problèmes s'étaient posés à propos des compétences réservées au pouvoir exécutif.

Au cours de l'année concernée, la section de législation a également été confrontée à la validation d'arrêtés de gouvernement.

Enfin, la problématique de la liberté de conviction et d'expression a été examinée un certain nombre de fois. Elle sera le premier thème analysé.

### 1. Liberté d'opinion et signes convictionnels

Au cours de l'année judiciaire 2009-2010, le Conseil d'État, section de législation, a rendu un certain nombre d'avis concernant la possibilité pour le législateur ou pour l'autorité d'édicter une interdiction relative au port de signes extérieurs d'une conviction religieuse ou d'une philosophie déterminée.

Ainsi, le Conseil d'État a examiné une proposition de décret interdisant le port de signes convictionnels par le personnel de l'enseignement officiel (48.022/AG)<sup>(26)</sup>, une proposition de décret interdisant aux conseillers communaux, aux conseillers provinciaux et aux membres des organes de gestion des intercommunales de porter dans l'exercice de leur mission des signes qui manifestent leurs convictions culturelles, religieuses, philosophiques ou politiques (48.041/AG)<sup>(27)</sup>, une proposition de décret portant une interdiction analogue pour les membres du personnel des

---

<sup>(26)</sup> Avis 48.022/AG du 20 avril 2010 sur une proposition de décret de la Communauté française « interdisant le port de signes convictionnels par le personnel des établissements d'enseignement officiel organisés ou subventionnés par la Communauté Française », *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2009-2010, n° 84/2.

<sup>(27)</sup> Avis 48.041/AG du 20 avril 2010 sur une proposition de décret de la Région wallonne « modifiant certaines dispositions du Code de démocratie locale et de la décentralisation », *Doc.*, Parl. w., 2009-2010, n° 99/2.

communes, provinces et intercommunales (48.042/AG)<sup>(28)</sup>, ainsi que quatre propositions d'ordonnance interdisant chaque fois aux membres du personnel des communes (48.144/AG)<sup>(29)</sup>, au gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (48.145/AG)<sup>(30)</sup>, aux membres du personnel des intercommunales (48.146/AG)<sup>(31)</sup> et aux membres du personnel des centres publics d'action sociale (48.147/AG)<sup>(32)</sup> de porter des signes convictionnels durant l'exercice de leurs fonctions.

Le Conseil d'État, section de législation, examine chaque fois l'interdiction de porter certains signes convictionnels à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme. Il vérifie plus particulièrement quels sont les principes de la jurisprudence en matière de liberté de religion, d'expression et, le cas échéant, d'enseignement (1.1. Les principes découlant de la CEDH). Dès lors que le Conseil d'État constate que cette jurisprudence laisse une marge d'appréciation importante aux États membres de la CEDH, les interdictions doivent ensuite être examinées à la lumière des principes constitutionnels applicables en Belgique, plus particulièrement de l'obligation de neutralité de l'autorité (1.2. Les principes constitutionnels belges). Les avis du Conseil d'État tendent ainsi vers une continuité dans la jurisprudence et se réfèrent aux avis que le Conseil d'État a rendus antérieurement dans cette matière. Des exemples de l'application de ces principes dans les avis seront donnés sous 1.3.

---

<sup>(28)</sup> Avis 48.042/AG du 20 avril 2010 sur une proposition de décret de la Région wallonne « modifiant certaines dispositions du Code de démocratie locale et de la décentralisation », *Doc.*, Parl. w., 2009-2010, n° 101/2.

<sup>(29)</sup> Avis 48.144/4/AG du 13 juillet 2010 sur une proposition d'ordonnance « modifiant la Nouvelle Loi communale », *Doc.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2009-2010, n° A-48/2.

<sup>(30)</sup> Avis 48.145/4/AG du 13 juillet 2010 sur une proposition d'ordonnance « modifiant l'article 130 de la loi provinciale en vue d'interdire le port de signes convictionnels par le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale », *Doc.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2009-2010, n° A-49/2.

<sup>(31)</sup> Avis 48.146/4/AG du 13 juillet 2010 sur une proposition d'ordonnance « modifiant l'article 27bis de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales en vue d'interdire le port de signes convictionnels par les membres du personnel des intercommunales en Région bruxelloise », *Doc.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2009-2010, n° A-50/2.

<sup>(32)</sup> Avis 48.147/AG du 13 juillet 2010 sur une proposition d'ordonnance de la Commission communautaire commune « modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale visant à interdire le port de signes convictionnels par les membres du personnel des centres publics d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale et des associations hospitalières de la Région de Bruxelles-Capitale », *Doc.*, Ass. réun. Comm. comm. comm., 2009-2010, n° B-10/2.

### 1.1. Les principes découlant de la CEDH

Dans le cadre d'une interdiction éventuelle du port de signes religieux par le personnel de l'enseignement officiel, le Conseil d'État déduit, dans l'avis 48.022/AG, les principes suivants de la jurisprudence de la CEDH.

« 9.2. *La Cour considère tout d'abord que l'interdiction du port du voile doit être considérée comme une restriction de la liberté religieuse et que cette mesure doit par conséquent être justifiée à la lumière de l'article 9, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme*<sup>(33)</sup>. *Dans sa jurisprudence sur le port de signes et vêtements à caractère convictionnel, la Cour rappelle d'ailleurs en premier lieu que la liberté de pensée, de conscience et de religion, qui se trouve consacrée à l'article 9 de la Convention, "représente l'une des assises d'une "société démocratique" au sens de la Convention. Elle est, dans sa dimension religieuse, l'un des éléments les plus vitaux contribuant à former l'identité des croyants et leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme - chèrement conquis au cours des siècles - consubstantiel à pareille société. Si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle implique de surcroît, notamment, celle de manifester sa religion. Le témoignage, en paroles et en actes, se trouve lié à l'existence de convictions religieuses (arrêts Kokkinakis c. Grèce du 25 mai 1993, [...] § 31 et Otto-Preminger-Institut c. Autriche du 20 septembre 1994, [...] § 47)"*<sup>(34)</sup>.

9.3. *Pour être conforme à l'article 9, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, l'interdiction de porter des signes religieux ou philosophiques doit être prévue par la loi et doit être nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Dans les arrêts examinés, la Cour "rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'expression "prévues par la loi" veut d'abord que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais a trait aussi à la qualité de la loi en question : cette expression exige l'accessibilité de la loi aux personnes concernées et une formulation assez précise pour leur permettre, en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés, de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé et de régler leur conduite"*<sup>(35)</sup>. *Eu égard aux circonstances de la cause et aux termes des décisions internes, la Cour a accepté dans ces affaires que l'ingérence incriminée poursuit les buts légitimes que sont la protection des droits et libertés d'autrui et de l'ordre public et de la sécurité publique*<sup>(36)</sup>.

<sup>(33)</sup> Voir entre autres Cour eur. D.H., Gde Ch., Sahin c. Turquie, 10 novembre 2005, § 78; Cour eur. D.H., Dogru c. France, 4 décembre 2008, § 48; Cour eur. D.H., Bayrak c. France, (déc.) 30 juin 2009; Gamaleddyn c. France (déc.); Ghazal c. France (déc.); Aktas c. France (déc.); Jasvir Singh c. France (déc.); Ranjit Singh c. France (déc.).

<sup>(34)</sup> Voir entre autres Cour eur. D.H., Dahlab c. Suisse, (déc.), 15 février 2001.

<sup>(35)</sup> Cour eur. D.H., Gde Ch., Sahin c. Turquie, 10 novembre 2005, § 84; Cour eur. D.H., Dogru c. France, 4 décembre 2008, § 49; Kervanci c. France 4 décembre 2008, § 49.

<sup>(36)</sup> Voir notamment Cour eur. D.H., Dahlab c. Suisse, (déc.), 15 février 2001; Cour eur. D.H., Gr. Ch., Sahin c. Turquie, 10 novembre 2005, §§ 99 et 111; Cour eur. D.H., Dogru c. France, 4 décembre 2008, § 60.

9.4. *Examinant enfin si l'interdiction de porter des signes et vêtements à caractère convictionnels était "nécessaire dans une société démocratique", la Cour a, dans tous ses arrêts et décisions en la matière, jugé qu'il faut reconnaître aux États contractants une marge d'appréciation pour juger de la nécessité d'une ingérence et de son étendue.<sup>(37)</sup> En ce qui concerne l'interdiction de porter des signes ou des tenues manifestant une conviction religieuse ou philosophique, la Cour constate en effet qu'il n'existe pas de conception uniforme entre les États membres du Conseil de l'Europe<sup>(38)</sup>. Dans ces arrêts et décisions, la Cour a pris en considération les conceptions (constitutionnelles) propres des États mis en cause quant au rapport entre les églises et l'État, le contexte politique et social dans lequel l'interdiction doit être appliquée ou les tensions et rapports concrets qui existent entre les différentes conceptions religieuses et philosophiques dans un État.*

*Il est renvoyé à l'exposé qui suit, sous les nos 10 et 11, pour l'examen des conditions et de la mesure dans lesquelles il est tenu compte par la Cour des divers aspects de ce contexte national mais il peut déjà être retenu que, dès lors que la Cour reconnaît l'existence dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe de différentes conceptions en ce qui concerne le rapport entre l'Église et l'État et dès lors que la Cour doit en outre constater que le contexte politique et social peut varier d'un État à l'autre, elle admet, à la lumière notamment de la subsidiarité du contrôle européen, qu'il appartient tout d'abord à l'autorité nationale (au "décideur national") de juger si une restriction de la liberté religieuse peut être considérée comme "nécessaire dans une société démocratique". Ce "décideur national" dispose dès lors d'une marge d'appréciation<sup>(39)</sup>. Aussi, peut-on lire dans de nombreux arrêts et décisions : "lorsque se trouvent en jeu des questions sur les rapports entre l'État et les religions, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans une société démocratique, il y a lieu d'accorder*

---

4 décembre 2008, § 60; Cour eur. D.H., Bayrak c. France, (déc.) 30 juin 2009; Gamaled dyn c. France (déc.); Ghazal c. France (déc.); Aktas c. France (déc.); Jasvir Singh c. France (déc.); Ranjit Singh c. France (déc.).

<sup>(37)</sup> Cour eur. D.H., Dahlab c. Suisse, (déc.), 15 février 2001, n 42393/98; Cour eur. D.H., Grande Chambre, Sahin c. Turquie, 10 novembre 2005, § 122; Cour eur. D.H., Karaduman c. Turquie, (déc.) 3 avril 2007; Cour eur. D.H., Dogru c. France, 4 décembre 2008, §§ 72 et 77; Cour eur. D.H., 30 juin 2009, Bayrak c. France, (déc.); Gamaled dyn c. France (déc.); Ghazal c. France (déc.); Aktas c. France (déc.); Jasvir Singh c. France (déc.); Ranjit Singh c. France (déc.).

<sup>(38)</sup> Dans son arrêt du 10 novembre 2005, la Grande Chambre entreprend d'ailleurs un examen de droit comparé de la réglementation sur le port de signes ou tenues manifestant une appartenance religieuse dans l'enseignement. (Cour eur. D.H., Gr. Ch., Sahin c. Turquie, 10 novembre 2005, §§ 55 à 65).

<sup>(39)</sup> Cour eur. D.H., Dahlab c. Suisse, (déc.), 15 février 2001, n 42393/98; Cour eur. D.H., Gde Ch., Sahin c. Turquie, 10 novembre 2005, § 122; Cour eur. D.H., Karaduman c. Turquie, (déc.) 3 avril 2007; Cour eur. D.H., Dogru c. France, 4 décembre 2008, 72 et 77; Cour eur. D.H., 30 juin 2009, Bayrak c. France; Gamaled dyn c. France (déc.); Ghazal c. France (déc.); Aktas c. France (déc.); Jasvir Singh c. France (déc.); Ranjit Singh c. France (déc.).

*une importance particulière au rôle du décideur national. Tel est notamment le cas lorsqu'il s'agit de la réglementation du port de symboles religieux dans les établissements d'enseignement*"<sup>(40)</sup> <sup>(41)</sup>.

9.5. *Même si les États disposent d'une marge d'appréciation, la Cour rappelle aussi constamment dans sa jurisprudence que cette marge "va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La tâche de la Cour consiste à rechercher si les mesures prises au niveau national se justifient dans leur principe, c'est-à-dire si les motifs invoqués pour les justifier apparaissent "pertinents et suffisants", et sont proportionnées au but légitime poursuivi. Pour statuer sur ce dernier point, il y a lieu de mettre en balance les exigences de la protection des droits et libertés d'autrui avec le comportement reproché au requérant*"<sup>(42)</sup>.

---

<sup>(40)</sup> Cour eur. D.H., (déc), Kurtulmus c. Turquie, 24 janvier 2006, Cour eur. D.H., Dogru c. France, 4 décembre 2008, § 63; Kervanci c. France, 4 décembre 2008, § 63; 30 juin 2009, Cour eur. D.H., 30 juin 2008, Bayrak c. France, (déc.); Gamaleddyn c. France (déc.); Ghazal c. France (déc.); Aktas c. France (déc.); Jasvir Singh c. France (déc.); Ranjit Singh c. France (déc.).

<sup>(41)</sup> Dans son arrêt Sahin c. Turquie du 10 novembre 2005, la Cour européenne des droits de l'homme s'est exprimée plus complètement comme suit : "Lorsque se trouvent en jeu des questions sur les rapports entre l'État et les religions, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans une société démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national [...]. Tel est notamment le cas lorsqu'il s'agit de la réglementation du port de symboles religieux dans les établissements d'enseignement, d'autant plus, comme le démontre l'aperçu de droit comparé [à laquelle la Cour européenne a procédé plus haut dans son arrêt, aux paragraphes 55 à 65], au vu de la diversité des approches nationales quant à cette question. En effet, il n'est pas possible de discerner à travers l'Europe une conception uniforme de la signification de la religion dans la société [...] et le sens ou l'impact des actes correspondant à l'expression publique d'une conviction religieuse ne sont pas les mêmes suivant les époques et les contextes [...]. La réglementation en la matière peut varier par conséquent d'un pays à l'autre en fonction des traditions nationales et des exigences imposées par la protection des droits et libertés d'autrui et le maintien de l'ordre public [...]. Dès lors, le choix quant à l'étendue et aux modalités d'une telle réglementation doit, par la force des choses, être dans une certaine mesure laissé à l'État concerné, puisqu'il dépend du contexte national considéré [...]" (Cour eur. D.H., Gde Ch., Sahin c. Turquie, 10 novembre 2005, § 109).

<sup>(42)</sup> Cour eur. D.H., Dahlab c. Suisse, (déc.), 15 février 2001; Cour eur. D.H., Gr. Ch., Sahin c. Turquie, 10 novembre 2005, § 110. Même si la Cour reconnaît que le "décideur national" dispose d'une marge d'appréciation, toutes les interdictions du port de signes religieux ou philosophiques n'ont pas résisté au contrôle européen, comme le montre l'arrêt Ahmet Arslan e.a. c. Turquie, du 23 février 2010 [...].

10.1. Dans son examen de la question de savoir si l'interdiction du port du voile peut être considérée comme "nécessaire dans une société démocratique", la Cour, ainsi qu'il ressort de sa jurisprudence, ne statue pas *in abstracto*, en fonction de solutions pouvant être appliquées de manière générale dans l'ensemble des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Au contraire, elle statue toujours *in concreto*, en fonction de la situation particulière de l'État qui a décrété l'interdiction. Le contexte concret pris en compte par la Cour peut comporter divers aspects, parfois isolés, parfois combinés, et qui concernent les règles constitutionnelles régissant les rapports entre les églises et l'État (point a, n° 10.2, ci-après), la neutralité de l'État en général et de l'enseignement officiel en particulier (point b, n° 10.3, plus bas) et les "éléments de type fonctionnel" susceptibles de justifier l'interdiction (point c, n° 10.4, plus bas).

a. Les règles constitutionnelles régissant les rapports entre les églises et l'État

10.2.1. Ainsi, la Cour a admis le "principe de la laïcité" inscrit dans la loi (ou Constitution) suisse, turque et française pour justifier l'interdiction du port de signes religieux et philosophiques dans l'enseignement <sup>(43)</sup>. Dans un certain nombre d'arrêts, le principe de la laïcité a été invoqué à titre de justification en combinaison avec d'autres circonstances concrètes <sup>(44)</sup>; dans un certain nombre d'autres arrêts et décisions plus récents, le principe en tant que tel paraît être admis à titre de justification <sup>(45)</sup>. Sur le principe constitutionnel de laïcité, la Cour a jugé "qu'il est respectueux des valeurs sous-jacentes à la Convention" <sup>(46)</sup>.

---

<sup>(43)</sup> "La Cour note également qu'en France, comme en Turquie ou en Suisse, la laïcité est un principe constitutionnel, fondateur de la République, auquel l'ensemble de la population adhère et dont la défense paraît primordiale, en particulier à l'école" (Cour eur. D.H., Dogru c. France, 4 décembre 2008, § 72; Kervanci c. France, 4 décembre 2008, § 72).

<sup>(44)</sup> Cour eur. D.H., Gr. Ch., Sahin c. Turquie, 10 novembre 2005, §§ 29, 30 et 116 ("Vu le contexte décrit ci-dessus, c'est le principe de laïcité [...] qui est la considération primordiale ayant motivé l'interdiction du port de symboles religieux dans les universités"). Dans les affaires turques, la Cour a tenu compte des circonstances politiques concrètes. Elle a notamment fait référence au fait que le voile était considéré par les autorités turques comme un symbole par lequel l'islam politique et fondamentaliste défie l'État de droit démocratique, constitue une menace pour les valeurs républicaines, divise la population, en très grande majorité musulmane, et exerce des pressions sur les femmes qui ne portent pas le voile.

<sup>(45)</sup> Voir les arrêts contre la France Dogru et Kervanci, précités, §§ 17 à 22; Cour eur. D.H., 30 juin 2009, Bayrak c. France (déc.); Gamaleddyn c. France (déc.); Ghazal c. France (déc.); Aktas c. France (déc.); Jasvir Singh c. France (déc.); Ranjit Singh c. France (déc.).

<sup>(46)</sup> Cour eur. D.H., Gr. Ch., Sahin c. Turquie, 10 novembre 2005, § 114. Cour eur. D.H., 30 juin 2009, Bayrak c. France (déc.), Gamaleddyn c. France (déc.); Ghazal c. France (déc.); Aktas c. France (déc.); Jasvir Singh c. France (déc.); Ranjit Singh c. France (déc.).

10.2.2. *Il ne peut pourtant être déduit de ces arrêts et décisions que la conception suisse, turque ou française de la laïcité serait la seule à correspondre aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils mettent plutôt l'accent sur la marge d'appréciation de chacun des États concernés. Ces derniers disposent donc d'une large faculté de définir la manière dont la neutralité de l'enseignement public doit être traduite au regard des manifestations d'appartenance philosophique ou religieuse des enseignants.*

*Sur ce dernier point, s'agissant des valeurs en vigueur dans les États concernés, si, jusqu'à présent seuls des États se revendiquant officiellement du principe de laïcité ont été mis en cause devant la Cour européenne sur la question du port de signes et tenues à caractère convictionnel et si, en conséquence, la Cour n'a pu se référer qu'à ce principe en tant qu'il donnait corps à la marge nationale d'appréciation reconnue aux États en la matière, ce n'est pas nécessairement le principe de laïcité en tant que tel qui doit être considéré comme pouvant justifier seul, dans la jurisprudence de Cour européenne, la validation des mesures de limitation de la liberté religieuse <sup>(47)</sup>. C'est davantage l'exigence de la neutralité, impliquée certes par le principe de laïcité <sup>(48)</sup>, mais qui peut être consacrée comme règle de fonctionnement des services publics de manière autonome à ce dernier principe, qui est regardée par la Cour comme pouvant justifier, quant au contexte national, les ingérences en cause. [...] Le principe de neutralité du service public doit être considéré en Belgique comme un principe constitutionnel [...].*

*Cette question fait l'objet du point b, ci-après (n° 10.3).*

---

<sup>(47)</sup> Le principe de laïcité revêt d'ailleurs une signification variable selon les États concernés, à savoir la Suisse, la Turquie et la France.

<sup>(48)</sup> Dans sa décision *Kurtulmus c. Turquie* du 24 janvier 2006, la Cour se réfère à la laïcité comme ayant inspiré la mesure d'interdiction du port du voile islamique faite à l'enseignante requérante mais aussi au principe "de la neutralité qui en découle". La lecture des décisions d'irrecevabilité précitées du 30 juin 2009 mettant en cause la France montre également qu'elles se fondent non seulement sur la loi précitée n° 2004-228 invoquant dans son intitulé le "principe de laïcité" et fondée sur ce principe, mais aussi sur la circulaire d'application de cette loi du 18 mai 2004, dont elle reproduit le texte et qui invoque la neutralité du service public. Ainsi, selon cette circulaire, "[...] la neutralité du service public est à cet égard un gage d'égalité et de respect de l'identité de chacun".

*b. La neutralité de l'État en général et de l'enseignement officiel en particulier*

10.3. *À diverses reprises la Cour européenne a mis l'accent sur le principe de neutralité comme devant commander l'attitude des pouvoirs publics au sein des services publics, notamment dans le cadre scolaire. Ainsi la Cour énonçait ce qui suit dans son arrêt du 10 novembre 2005 dans l'affaire Sahin c. Turquie<sup>(49)</sup> :*

*- "Dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir la liberté de manifester sa religion ou ses convictions de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun (Kokkinakis, précité, [...], § 33). Cela découle à la fois du paragraphe 2 de l'article 9 et des obligations positives qui incombent à l'État en vertu de l'article 1 de la Convention de reconnaître à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés définis dans la Convention" <sup>(50)</sup> ;*

*- "La Cour a souvent mis l'accent sur le rôle de l'État en tant qu'organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses religions, cultes et croyances, et indiqué que ce rôle contribue à assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique. Elle [...] considère que ce devoir impose à l'État de s'assurer que des groupes opposés se tolèrent [...] Dès lors, le rôle des autorités dans ce cas n'est pas de supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent" <sup>(51)</sup> ;*

*- "Le pluralisme et la démocratie doivent également se fonder sur le dialogue et un esprit de compromis, qui impliquent nécessairement de la part des individus des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et valeurs d'une société démocratique (voir, mutatis mutandis, Parti communiste unifié de Turquie et autres, précité, [30 janvier 1998], § 45, et Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres, [13 février 2003], § 99). Si les "droits et libertés d'autrui" figurent eux-mêmes parmi ceux garantis par la Convention ou ses Protocoles, il faut admettre que la nécessité de les protéger puisse conduire les États à restreindre d'autres droits ou libertés également consacrés par la Convention: c'est précisément cette constante recherche d'un équilibre entre les droits fondamentaux de chacun qui constitue le fondement d'une "société démocratique" (Chassagnou et autres, précité, § 113)" <sup>(52)</sup>.*

*En ce qui concerne plus précisément l'enseignement, la Cour a jugé dans divers arrêts que l'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme implique l'obligation pour tout État de respecter les convictions religieuses et philosophiques des parents dans toutes les fonctions assumées par lui*

---

<sup>(49)</sup> Les citations qui suivent sont extraites de l'arrêt de Grande Chambre Sahin c. Turquie, du 10 novembre 2005, mais elles sont exemplatives de la jurisprudence de la Cour ressortant d'autres arrêts et décisions.

<sup>(50)</sup> Cour eur. D.H., Gde Ch., 10 novembre 2005, Sahin c. Turquie, § 106.

<sup>(51)</sup> Cour eur. D.H., Gde Ch., 10 novembre 2005, Sahin c. Turquie, § 107 (non souligné dans le texte).

<sup>(52)</sup> Cour eur. D.H., Folgero e.a. c. Norvège, 29 juin 2007, § 84, h.

en matière d'enseignement. Selon la Cour, cette disposition implique que tous les États, même ceux connaissant une religion officielle, veillent "à ce que les informations ou connaissances figurant au programme soient diffusées de manière objective, critique et pluraliste. Elle lui interdit de poursuivre un but d'endoctrinement qui puisse être considéré comme ne respectant pas les convictions religieuses et philosophiques des parents" (53). Elle implique en outre que les États veillent à l'absence de "symboles forts" dans les salles de classe de l'enseignement officiel. Dans son arrêt du 3 novembre 2009 en cause *Lautsi c. Italie*, la Cour a jugé à propos de la présence de crucifix dans les salles de classe de l'enseignement officiel : "L'État est tenu à la neutralité confessionnelle dans le cadre de l'éducation publique" (54). Prenant en compte la nature du symbole religieux et son impact sur des élèves d'un jeune âge, elle estima que, "dans les pays où la grande majorité de la population adhère à une religion précise, la manifestation des rites et des symboles de cette religion, sans restriction de lieu et de forme, peut constituer une pression sur les élèves qui ne pratiquent pas ladite religion ou sur ceux qui adhèrent à une autre religion" (55). La Cour conclut que l'exposition obligatoire d'un symbole d'une confession dans les salles de classe "restreint le droit des parents d'éduquer leurs enfants selon leurs convictions ainsi que le droit des enfants scolarisés de croire ou de ne pas croire" (56).

Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a également considéré le port du foulard par les enseignants comme un "signe extérieur fort", certainement s'il est porté par une enseignante d'une classe de jeunes enfants. Dans sa décision *Dahlab c. Suisse* (57), la Cour a notamment jugé : "la requérante a enseigné dans une classe d'enfants entre quatre et huit ans et donc d'élèves se trouvant dans un âge où ils se posent beaucoup de questions tout en étant plus facilement influençables que d'autres élèves se trouvant dans un âge plus avancé. Comment dès lors pourrait-on dans ces circonstances dénier de prime abord tout effet prosélytique que peut avoir le port du foulard dès lors qu'il semble être imposé aux femmes par une prescription coranique qui, comme le constate le Tribunal fédéral, est difficilement conciliable avec le principe d'égalité des sexes. Aussi, semble-t-il difficile de concilier le port du foulard islamique avec le message de tolérance, de respect d'autrui et surtout d'égalité et de non-discrimination que dans une démocratie tout enseignant doit transmettre à ses élèves. Partant, en mettant en balance le droit de l'instituteur de manifester sa religion et la protection de l'élève à travers la sauvegarde de la paix religieuse, la Cour estime que dans les circonstances données et vu surtout le bas âge des enfants dont la requérante avait la charge en tant que représentante de l'État, les autorités genevoises n'ont pas outrepassé leur marge d'appréciation et que donc la mesure qu'elles ont prise n'était pas déraisonnable".

On peut déduire de cette jurisprudence concernant la Suisse, la Turquie et la France que la Cour considère que compte tenu du principe de laïcité applicable dans ces pays et également de la marge d'appréciation nationale, l'interdiction du port du foulard, instaurée afin de garantir la neutralité de l'enseignement officiel, peut être justifiée au regard de l'article 9, § 2 de la Convention européenne des droits de l'homme. En outre la Cour a tenu

(53) Cour eur. D.H., *Folgero e.a. c. Norvège*, 29 juin 2007, § 84, h.

(54) Cour eur. D.H., *Lautsi c. Italie*, 3 novembre 2009, § 56 (affaire actuellement soumise à la Grande Chambre de la Cour).

(55) *Ibid.*, § 50.

(56) *Ibid.*, § 57.

(57) Cour eur. D. H., *Dahlab c. Suisse*, (déc.), 15 février 2001.

*compte de "la nature même de la profession d'enseignant de l'école publique, détenteur de l'autorité scolaire et représentant de l'État, mettant ainsi en balance la protection du but légitime que représente la neutralité de l'enseignement public et la liberté de manifester sa religion" (58).*

*Les arrêts Dogru c. France et Kervanci c. France, précités, montrent également que, si c'est au départ du principe de laïcité en vigueur en France que la Cour est naturellement amenée à examiner le contexte national en cause, c'est au regard du principe de neutralité impliqué par ce principe, tel qu'il est notamment avancé dans la circulaire d'application de la loi française n° 2004-228 du 15 mars 2004, qu'elle admet la conventionalité de la mesure d'interdiction du port du voile islamique.*

*Dans le même sens, dans sa décision Kurtulmus c. Turquie, du 24 janvier 2006 déjà, la Cour s'était référée dans les termes suivants à sa jurisprudence : "En particulier, évoquant les décisions internes dans l'affaire Dahlab précitée, elle a mis l'accent sur l'importance du respect de la neutralité de l'enseignement public dans les établissements d'enseignement" (59).*

*c. "Éléments de type fonctionnel" pouvant justifier l'interdiction*

*10.4. Enfin, il apparaît que dans sa jurisprudence, la Cour cite parfois aussi un certain nombre d'"éléments de type fonctionnel" spécifiques qui, dans des circonstances bien déterminées, peuvent justifier une interdiction du port de signes religieux et philosophiques.*

*Ainsi, une interdiction peut se justifier lorsqu'il s'est concrètement avéré que la tranquillité, la sérénité et la tolérance nécessaires à la réussite d'un projet pédagogique sont compromises en raison des tensions que le port du foulard génère parmi les étudiants. Ainsi, à titre d'élément pour interdire aux étudiants universitaires le port du foulard, la Cour a pris en compte le fait que les juges constitutionnels turcs avaient souligné "que les étudiants doivent pouvoir travailler et se former ensemble dans un climat de sérénité, de tolérance et d'entraide sans que le port de signes d'appartenance à une religion les en empêche. Ils estimèrent que, indépendamment de la question de savoir si le foulard islamique était un précepte de la religion musulmane, la reconnaissance juridique d'un tel symbole religieux dans les établissements de l'enseignement supérieur n'était pas non plus compatible avec la neutralité de l'enseignement public, dans la mesure où une telle reconnaissance était de nature à générer des conflits entre les étudiants en fonction de leurs idées ou croyances religieuses" (60). Lorsque le port d'un foulard à des fins prosélytiques entraîne des tensions, la Cour estime qu'il revient aux autorités nationales, "dans le cadre de la marge d'appréciation dont elles jouissent, de veiller avec une grande vigilance à ce que, dans le respect du pluralisme et de la liberté d'autrui, la manifestation par les élèves de leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements scolaires ne se transforme pas en un acte ostentatoire, qui constituerait une source de pression et d'exclusion" (61).*

---

(58) Cour eur. D.H., Dahlab c. Suisse (déc.), 15 février 2001.

(59) Cour eur. D.H., Kurtulmus c. Turquie (déc.), 24 janvier 2006.

(60) Cour eur. D.H., Gr. Ch., Sahin c. Turquie, 10 novembre 2005, § 39.

(61) Cour eur. D.H., Dogru c. France, 4 décembre 2008, § 71; Kervanci c. France, 4 décembre 2008, § 71.

*La nécessité d'assurer l'assiduité et la sécurité des élèves peut également justifier une interdiction du port du foulard pour certains cours. Ainsi, dans les arrêts Dogru c. France et Kervanci c. France du 4 décembre 2008, la Cour a estimé qu'une interdiction pour les élèves de porter le foulard pendant les cours d'éducation physique était justifiée "par la combinaison de trois éléments que sont l'obligation d'assiduité, les exigences de sécurité et la nécessité d'adopter une tenue vestimentaire compatible avec l'exercice de la pratique sportive" (62).*

*Dans ces mêmes arrêts, la Cour a mentionné d'autres circonstances comparables : "Ainsi, l'obligation faite à un motocycliste, sikh pratiquant portant le turban, de porter un casque est une mesure de sécurité nécessaire et que toute ingérence que le requérant peut avoir subie de ce fait dans l'exercice de son droit à la liberté de religion est justifiée par la protection de la santé (X c. Royaume-Uni, n° 7992/77, décision de la Commission du 12 juillet 1978, Décisions et rapports (DR) 14, p. 234). De la même façon, les contrôles de sécurité imposés aux aéroports (Phull c. France (déc.), n° 35753/03, CEDH 2005-I, 11 janvier 2005) ou à l'entrée des consulats (El Morsli c. France (déc.), n° 15585/06, 4 mars 2008, CEDH 2008-...) et consistant à faire retirer un turban ou un voile afin de se soumettre à de tels contrôles ne constituent pas des atteintes disproportionnées dans l'exercice du droit à la liberté religieuse. Ne constitue pas non plus une ingérence disproportionnée le fait de réglementer la tenue vestimentaire des étudiants ainsi que celui de leur refuser les services de l'administration, tels la délivrance d'un diplôme, aussi longtemps qu'ils ne se conforment pas à ce règlement (en l'espèce apparaître tête nue sur une photo d'identité pour une étudiante portant le foulard islamique), compte tenu des exigences du système de l'université laïque (Karaduman c. Turquie, 16278/90, décision de la Commission du 3 mai 1993, DR 74, p. 93)" (63).*

11. En résumé, il résulte de cet aperçu que la Cour européenne des droits de l'homme :

- confirme que l'activité des pouvoirs publics en matière d'enseignement doit reposer sur la neutralité;
- ne considère en rien que ce principe imposerait de manière abstraite et générale à tous les États parties à la Convention européenne des droits de l'homme une manière uniforme de régler le port, par le personnel de l'enseignement public, de signes ou de tenues à caractère convictionnel, les États disposant d'une marge d'appréciation sur ces questions en fonction notamment de leur contexte propre;
- admet, compte tenu de cette marge nationale, que les États prennent des mesures d'interdiction en fonction de ce contexte concret.

*Celui-ci peut porter tant sur les principes gouvernant les rapports entre l'Église et l'État applicables dans l'État concerné (par exemple - mais pas exclusivement - le principe de la laïcité), sur le sens que l'État concerné donne à l'obligation de neutralité en matière d'enseignement, que sur certains motifs fonctionnels susceptibles de justifier une interdiction dans certaines circonstances.*

---

(62) Cour eur. D.H., Dogru c. France, 4 décembre 2008, § 51 (voir aussi les paragraphes 68 et 73); Kervanci c. France, 4 décembre 2008, § 51 (voir aussi les paragraphes 68 et 73).

(63) Cour eur. D.H., Dogru c. France, 4 décembre 2008, § 64; Kervanci c. France, 4 décembre 2008, § 64.

*Ceci ne signifie pas que, dans l'état actuel de sa jurisprudence, la Cour européenne exigerait, pour admettre la validité conventionnelle de mesures de restrictions au port de signes ou de tenues à caractère convictionnel, qu'elles soient justifiées cumulativement par des éléments contextuels touchant à la fois à la conception en vigueur au sein de l'État mis en cause quant aux relations qu'il entretient avec les convictions religieuses philosophiques, et à des éléments de type fonctionnel du contexte national. Il a même pu être observé au contraire que les derniers arrêts et décisions de la Cour européenne paraissent mettre davantage l'accent sur le lien entre les mesures d'interdiction et le principe de neutralité (impliqué, dans ces affaires, par celui de la laïcité dans l'État concerné) que sur le contexte social à prendre éventuellement en considération* <sup>(64)</sup>.

*À la lumière de cette appréciation in concreto de la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État estime, en tirant des leçons de sa jurisprudence, qu'une certaine prudence s'impose. Lorsque la Cour européenne juge qu'une certaine mesure de l'État peut être justifiée au regard de la marge nationale d'appréciation, en tenant compte des conceptions constitutionnelles relatives aux rapports entre les églises et l'État et du contexte politique et social concret dans l'État concerné, on ne saurait simplement en déduire que l'introduction d'une mesure étatique similaire est également justifiée dans un autre État, voire que cette mesure devrait obligatoirement être instaurée dans d'autres États. À propos de l'interdiction pour les enseignants de porter un voile, la Cour a expressément confirmé dans sa jurisprudence "la marge d'appréciation laissée aux États contractants en ce qui concerne la réglementation des obligations des enseignants de l'enseignement public, suivant les niveaux de celui-ci (primaire, secondaire et supérieur)" <sup>(65)</sup>. De même, en ce qui concerne l'interdiction pour les élèves de porter un voile, on ne peut pas non plus tirer de conclusions univoques de la jurisprudence de la Cour quant à l'existence d'un dispositif unique à l'échelle européenne qui serait conforme aux standards de la Convention européenne des droits de l'homme sur les questions à l'examen. Dans la décision du 24 janvier 2006, dans l'affaire Kurtulmus c. Turquie, relative à une interdiction pour des étudiants de l'université de porter le voile, la Cour a expressément affirmé : "Les différences de réglementation entre les États peuvent ainsi passer pour entrer dans le champ de la marge d'appréciation en la matière" <sup>(66)</sup>.*

12. *Compte tenu de la marge d'appréciation reconnue aux États sur ces questions, pour juger si l'interdiction envisagée par la proposition de décret de porter un signe convictionnel est justifiée dans l'ordre juridique belge, il faut dès lors avoir égard plutôt aux principes constitutionnels spécifiques qui gouvernent les rapports entre les églises et l'État et aux obligations qui découlent des dispositions constitutionnelles en matière d'enseignement. »*

---

<sup>(64)</sup> Voir spécialement les décisions du 30 juin 2009, précitées, de la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires ayant mis en cause la France.

<sup>(65)</sup> Cour eur. D.H., Karaduman c. Turquie (déc.), 3 avril 2007.

<sup>(66)</sup> Cour eur. D.H., Kurtulmus c. Turquie (déc.), 24 janvier 2006.

Les principes applicables dans l'enseignement, évoqués par le Conseil, valent également pour les fonctionnaires, étant entendu qu'il convient de tenir compte de leur statut particulier. Dans l'avis 48.042/AG, le Conseil d'État a ainsi mentionné ce qui suit :

« 2. Dans plusieurs de ces arrêts, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, quant aux limites à la liberté d'expression des membres de la fonction publique en général, que, "s'il apparaît légitime pour l'État de soumettre ces derniers, en raison de leur statut, à une obligation de réserve, il s'agit néanmoins d'individus qui, à ce titre, bénéficient de la protection de l'article 10 de la Convention [européenne des droits de l'homme]. Il revient donc à la Cour, en tenant compte des circonstances de chaque affaire, de rechercher si un juste équilibre a été respecté entre le droit fondamental de l'individu à la liberté d'expression et l'intérêt légitime d'un État démocratique à veiller à ce que sa fonction publique œuvre aux fins énoncées à l'article 10 § 2. En exerçant ce contrôle, la Cour doit tenir compte du fait que, quand la liberté d'expression des fonctionnaires se trouve en jeu, les 'devoirs et responsabilités' visés à l'article 10 § 2 revêtent une importance particulière qui justifie de laisser aux autorités nationales une certaine marge d'appréciation pour juger si l'ingérence dénoncée est proportionnée [à l'objectif légitime en question]"<sup>(67)</sup>.

Ces considérations s'appliquent également, entre autres, aux magistrats <sup>(68)</sup> aux militaires <sup>(69)</sup> et aux policiers<sup>(70)</sup>.

De même, selon la Cour européenne des droits de l'homme, s'agissant des limites à la liberté de religion des membres de la fonction publique, "s'il apparaît légitime pour l'État de soumettre ces derniers, en raison de leur statut, à une obligation de discrétion dans l'expression publique de leurs convictions religieuses, il s'agit néanmoins d'individus qui, à ce titre, bénéficient de la protection de l'article 9 de la Convention. Il revient donc à la Cour, en tenant compte des circonstances de chaque affaire, de rechercher si un juste équilibre a été respecté entre le droit fondamental de l'individu à la liberté de religion et l'intérêt légitime d'un État démocratique à veiller à ce que sa fonction publique œuvre aux fins énoncées à l'article 9 § 2 (voir, mutatis mutandis, *Vogt c. Allemagne*, arrêt du 26 septembre 1995, [...], § 53, et, également, [Gde Ch.,] *Rekvényi c. Hongrie* [...], § 43 [...])"<sup>(71)</sup>.

<sup>(67)</sup> Cour eur. D.H., Gde Ch., *Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1995, § 53. Cette jurisprudence est confirmée par de nombreux arrêts (récemment : Cour eur. D.H., *Kayasu c. Turquie*, 13 novembre 2008, § 89).

<sup>(68)</sup> Cour eur. D.H., Gde Ch., *Wille c. Liechtenstein*, 28 octobre 1999, § 62.

<sup>(69)</sup> Cour eur. D.H. (plén.), *Engel e.a. c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, §§ 54 et 100; Cour eur. D.H., Gde Ch., *Rekvényi c. Hongrie*, 20 mai 1999, § 43.

<sup>(70)</sup> Cour eur. D.H., Gde Ch., *Rekvényi c. Hongrie*, 20 mai 1999, §§ 26 et 43.

<sup>(71)</sup> Cour eur. D.H., *Kurtulmus c. Turquie*, (déc.) 24 janvier 2006.

*Dans un récent arrêt du 21 [lire : 23 ] février 2010, la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé que les "représentants de l'État" qui ont adhéré à un "statut qui procurerait à ses titulaires la qualité de détenteur de l'autorité de l'État" peuvent "être soumis, en raison d'un statut officiel, à une obligation de discrétion dans l'expression publique de leurs convictions religieuses"<sup>(72)</sup>. »*

La liberté d'expression et de religion s'applique en particulier et dans une mesure plus importante aux conseillers communaux et provinciaux lorsqu'ils exercent leur mandat. Pour les mandataires politiques, la marge d'appréciation des États membres est plus restreinte que pour l'interdiction de signes convictionnels imposée dans le cadre de l'enseignement ou de la fonction publique.

L'avis 48.041/AG précise :

« 3.2. *Comme l'expose la Cour européenne des droits de l'homme, "[p]récieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts"* <sup>(73)</sup> .

*Appliquant ces principes au droit à des élections libres pour le pouvoir législatif, garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour résume comme suit sa jurisprudence :*

*"Dans son arrêt Informationsverein Lentia et autres c. Autriche, la Cour a qualifié l'État d'ultime garant du pluralisme (arrêt du 24 novembre 1993, [...], § 38). Sur le terrain politique, cette responsabilité entraîne pour l'État l'obligation, parmi d'autres, d'organiser à des intervalles raisonnables, conformément à l'article 3 du Protocole n° 1, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Pareille expression ne saurait se concevoir sans le concours d'une pluralité de partis politiques représentant les courants d'opinion qui traversent la population d'un pays. En répercutant ceux-ci, non seulement dans les institutions politiques mais aussi, grâce aux médias, à tous les niveaux de la vie en société, ils apportent une contribution irremplaçable au débat politique, lequel se trouve au cœur même de la notion de société démocratique (arrêts Lingens c. Autriche du 8 juillet 1986, [...], § 42, et Castells c. Espagne du 23 avril 1992, [...], § 43)" <sup>(74)</sup> .*

---

<sup>(72)</sup> Cour eur. D.H., Ahmet Arslan e.a. c. Turquie, 23 février 2010, § 48; le délai de renvoi éventuel de cette affaire à la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas expiré à la date du présent avis.

<sup>(73)</sup> Cour eur. D.H., Castells c. Espagne, 23 avril 1992, § 42; Piermont c. France, 27 avril 1995, § 76; Cour eur. D.H., A. c. Royaume-Uni, 17 décembre 2002, § 79; Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova, 14 février 2006, § 67; Alinak e.a. c. Turquie, 4 mai 2006, § 33; Feret c. Belgique, 16 juillet 2009, § 65; Carlan c. Roumanie, 20 avril 2010, § 56.

<sup>(74)</sup> Cour eur. D.H., Gde Ch., Parti communiste unifié de Turquie e.a. c. Turquie, 30 janvier 1998, § 44.

*Cette jurisprudence se situe dans un contexte plus large. Ainsi, à propos des opinions émises par les mandataires politiques, la compatibilité de mesures restrictives au regard de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme est examinée de manière conjointe à l'article 11 de la même Convention protégeant la liberté d'association <sup>(75)</sup>. La Cour énonce à ce sujet que "le libre jeu du débat politique se trouve au cœur de la société démocratique qui domine la Convention tout entière" <sup>(76)</sup> et qu'"il n'est pas de démocratie sans pluralisme", en ce compris pour "les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent, inquiètent" <sup>(77)</sup>.*

*L'expression ainsi protégée ne doit pas nécessairement prendre la forme de propos verbaux ou écrits. Rien n'exclut en principe qu'elle se manifeste également sous la forme de signes, en ce compris à caractère religieux <sup>(78)</sup>.*

*Les considérations qui précèdent valent tant pour ceux qui sont élus directement par la population que pour ceux qui remplissent un mandat politique résultant indirectement d'une nomination ou d'une désignation par ces élus.*

---

<sup>(75)</sup> En ce sens, notamment, Cour eur. D.H., Gde Ch., Refah Partisi (Parti de la Prospérité) e.a. c. Turquie, 13 février 2003, §§ 89 et 137.

<sup>(76)</sup> Cour eur. D.H., Lingens c. Autriche, 8 juillet 1986, § 42; dans le même sens : Cour eur. D.H., Gde Ch., Parti communiste unifié de Turquie e.a. c. Turquie, 30 janvier 1998, § 44.

<sup>(77)</sup> Cour eur. D.H., Gde Ch., Refah Partisi (Parti de la Prospérité) e.a. c. Turquie, 13 février 2003, § 89. En ce sens également, dans une affaire limitant la capacité concrète d'expression de partis politiques, la Cour constitutionnelle de Belgique a considéré ce qui suit, s'agissant de "la possibilité légale de priver un parti politique de dotation publique, pour un montant fixé ou pour une période déterminée, lorsqu'il montre "de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés [...]" (C.C., n° 10/2001, 7 février 2001, B.4.8.1) : "La liberté d'expression est l'un des fondements d'une société démocratique. [...] Ainsi que l'exprime la Cour européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression vaut non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui choquent, inquiètent ou heurtent l'État ou une fraction quelconque de la population : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique (voy., notamment, les arrêts du 7 décembre 1976, Handyside c. Royaume-Uni, § 49; 23 septembre 1998, Lehideux et Isorni c. France, § 55, et 28 septembre 1999, Öztürk c. Turquie, § 64)" (ibid.).

<sup>(78)</sup> Selon J. Velu et R. Ergec, "les formes que la liberté d'expression peut revêtir sont [...] variées : formes orales, écrites, imprimées, ou symboliques comme l'art, la musique ou même les gestes [...]" (J. Velu et R. Ergec, v "Convention européenne des droits de l'homme", R.P.D.B., Complément, t. VII, 1990, n° 740, p. 362).

3.3. *Ceci ne signifie pas qu'il ne peut y avoir de limitation à la liberté d'expression des mandataires politiques, plusieurs des arrêts cités ci-avant concluant au demeurant à la non-violation de la Convention pour des restrictions aux libertés d'expression ou d'association faites à des mandataires ou à des partis politiques, mais ces ingérences "commandent à la Cour [européenne] de se livrer à un contrôle des plus stricts" (79). Elle considère en effet que, "[d]ans une démocratie, le Parlement ou les organes comparables sont des tribunes indispensables au débat politique. Une ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne saurait donc se justifier que par des motifs impérieux" (80).*

3.4. *Il y a lieu de tenir compte du fait que les mandataires politiques, dans certaines circonstances, se confondent avec la personne morale dont ils constituent alors les organes ou les représentants.*

*Or, ainsi qu'il a été exposé dans l'avis 44.521/AG donné le 20 mai 2008 par la section de législation du Conseil d'État, siégeant en assemblée générale,*

*"la neutralité des pouvoirs publics est un principe constitutionnel qui, s'il n'est pas inscrit comme tel dans la Constitution même, est cependant intimement lié à l'interdiction de discrimination en général et au principe d'égalité des usagers du service public en particulier. Dans un État de droit démocratique, l'autorité se doit d'être neutre (81), parce qu'elle est l'autorité de tous les citoyens et pour tous les citoyens et qu'elle doit, en principe, les traiter de manière égale sans discrimination basée sur leur religion, leur conviction ou leur préférence pour une communauté ou un parti. Pour ce motif, on peut dès lors attendre des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils observent strictement eux aussi, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers" (82) (83).*

---

(79) Cour eur. D.H., Castells c. Espagne, 23 avril 1992, § 42; Piermont c. France, 27 avril 1995, § 76; Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova, 14 février 2006, § 67. En ce sens aussi : Cour eur. D.H., Gde Ch., Refah Partisi (Parti de la Prospérité) e.a. c. Turquie, 13 février 2003, §§ 96 à 100; Alinak e.a. c. Turquie, 4 mai 2006, § 33; Feret c. Belgique, 16 juillet 2009, § 65; Carlan c. Roumanie, 20 avril 2010, § 56.

(80) Cour eur. D.H., Jerusalem c. Autriche, 27 février 2001, § 40 (concernant un conseil municipal); A. c. Royaume-Uni, 17 décembre 2002, § 79.

(81) Note 18 de l'avis cité : Voir en ce sens l'avis 44.351/1/2/3/4, rendu le 21 avril 2008 sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses (I), l'observation à propos de l'article 40 de l'avant-projet (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 52-1200/1, p. 249).

(82) Note 19 de l'avis cité : Sur la prise en compte du principe de neutralité dans les fonctions assurées par l'État, voir la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment : Cour eur. D.H., Dahlab c. Suisse (déc.), 15 février 2001; Gde Ch., Folgero e.a. c. Norvège, 29 juin 2007, § 84; [Cour eur. D.H.,] Kurtulmus (déc.), 24 janvier 2006. Dans l'arrêt Folgero e.a. c. Norvège, rendu dans une affaire portant sur l'obligation de respecter les convictions religieuses et philosophiques dans le cadre du droit à l'instruction garanti par l'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour confirme que le devoir de

3.5. *En conséquence, lorsqu'ils agissent en qualité d'organes ou de représentants d'un service public dans leurs rapports avec la population et les autres autorités, les mandataires politiques doivent apparaître exercer leurs fonctions de manière neutre et il est admissible que cette obligation soit expressément confirmée par décret.*

3.6. *En revanche, lorsque, dans le cadre de leurs fonctions, ils exercent des activités par lesquelles ils tentent de faire valoir leur point de vue, pour lequel ils ont reçu la confiance de la population ou de ceux qui les ont désignés, leur liberté d'expression n'est en principe limitée que s'il est fait état de motifs impérieux, strictement appréciés, spécialement ceux qui sont énoncés à l'article 10, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, dans le respect du principe de proportionnalité qu'énonce cette même disposition, interprétée à la lumière du principe de pluralisme rappelé plus haut.*

*Ceci vaut autant au sein des organes des services publics concernés, lorsqu'ils participent à la formation des actes de ces organes, depuis les procédures préalables (consultation, des dossiers, délibérations) jusqu'à l'adoption de ces actes, qu'en dehors de ces organes, à l'occasion de leurs diverses activités menées en qualité d'élus.*

[...]

3.7. *Toutefois, même lorsqu'ils agissent en cette qualité d'élus, certains des actes qu'ils contribuent à former nécessitent, en raison de la nature même de ces actes, que leur procédure d'adoption évite de susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale<sup>(84)</sup>.*

*En ce cas, comme lorsqu'ils agissent en qualité d'organes (n° 3.5, ci-avant), les mandataires politiques doivent apparaître exercer leurs fonctions de manière neutre et il est admissible que cette obligation soit expressément confirmée par décret. »*

---

l'État "de respecter les convictions, tant religieuses que philosophiques, des parents [...] est d'application large car il vaut [...] aussi dans l'exercice de l'ensemble des "fonctions" assumées par l'État" (Cour eur. D.H., Folgero e.a. c. Norvège, 29 juin 2007, § 84).

<sup>(83)</sup> Avis 44.521/AG donné le 20 mai 2008 par la section de législation du Conseil d'État, siégeant en assemblée générale, sur la proposition de loi visant à appliquer la séparation de l'État et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles, n° 2 (Doc. parl., Sénat, 2007-2008, n° 4-351/2).

<sup>(84)</sup> Exemples : la procédure d'adoption des actes d'engagement, de nomination et de promotion des agents du service public concerné, des actes de nature disciplinaire, des listes électorales, en ce compris l'examen des contestations, des actes posés en qualité de juridiction administrative, des actes relatifs à l'attribution de marchés publics, etc. Ceci comprend notamment la consultation préalable des dossiers et la délibération qui précède le vote.

1.2. Les principes constitutionnels belges

Le Conseil d'État, section de législation, précise que le droit constitutionnel belge ne connaît pas le principe de laïcité mais bien le principe fondamental de la neutralité du service public.

La neutralité du service public et ses conséquences notamment pour l'expression d'opinions et de convictions religieuses par des fonctionnaires sont examinées dans l'avis 48.042/AG et dans les avis 48.144 à 48.147/AG.

Dans ces avis, le Conseil d'État y expose ce qui suit :

« 1.2. Dans son avis n° 44.521/AG donné le 20 mai 2008 sur une proposition de loi visant à appliquer la séparation de l'État et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles <sup>(85)</sup>, la section de législation du Conseil d'État, siégeant en assemblée générale, a considéré ce qui suit :

*"2. Il ressort des développements que les auteurs de la proposition entendent ainsi confirmer le principe de neutralité en ce qu'il s'applique aux agents et préposés des pouvoirs publics <sup>(86)</sup>.*

*En effet, la neutralité des pouvoirs publics est un principe constitutionnel qui, s'il n'est pas inscrit comme tel dans la Constitution même, est cependant intimement lié à l'interdiction de discrimination en général et au principe d'égalité des usagers du service public en particulier. Dans un État de droit démocratique, l'autorité se doit d'être neutre <sup>(87)</sup>, parce qu'elle est l'autorité de tous les citoyens et pour tous les citoyens et qu'elle doit, en principe, les traiter de manière égale sans discrimination basée sur leur religion, leur conviction ou leur préférence pour une communauté ou un parti. Pour ce motif, on peut dès lors attendre des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils observent strictement eux aussi, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers <sup>(88)</sup>.*

---

<sup>(85)</sup> Doc. Parl., Sénat 2007-2008, n° 351/2.

<sup>(86)</sup> Note 17 de l'avis cité : Les mêmes développements ajoutent : "Par agent ou préposé des pouvoirs publics, il faut entendre, bien entendu, quiconque est au service d'un pouvoir public tant au sens organique qu'au sens fonctionnel, en vertu d'un lien statutaire ou contractuel, mais aussi quiconque exerce de fait ou de droit une mission de service public ou est dépositaire d'une quelconque parcelle de la puissance publique". Cette dernière précision ne figure pas dans le dispositif, où il n'est question que des "agents des pouvoirs publics". La disposition ne pourrait donc, dans sa formulation actuelle, s'appliquer, sous la réserve des observations qui suivent, qu'aux autorités publiques au sens organique du terme. Si elle devait être modifiée pour s'appliquer également aux institutions de droit privé, elle appellerait une observation analogue à celle qui est faite plus bas au sujet de l'article 6 de la proposition, sous le n° 2.

<sup>(87)</sup> Note 18 de l'avis cité : Voir en ce sens l'avis 44.351/1/2/3/4, rendu le 21 avril 2008 sur un avant projet de loi portant des dispositions diverses (I), l'observation à propos de l'article 40 de l'avant projet (Doc. parl., Chambre, 2007-2008, n/ 52-1200/1, p. 249).

<sup>(88)</sup> Note 19 de l'avis cité : Sur la prise en compte du principe de neutralité dans les fonctions assurées par l'État, voir la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment :

3. Toutefois, la proposition vise à imposer non seulement la neutralité dans l'exercice des fonctions mêmes mais également la neutralité à l'égard des 'manifestations extérieures' des agents publics concernés. Sans doute entend-on par là, principalement, que les agents publics concernés ne peuvent porter de vêtements ou arborer de signes faisant connaître leur préférence pour une conviction religieuse ou non confessionnelle ou pour une communauté ou un parti.

La proposition a pour effet de restreindre, pour les agents des pouvoirs publics, la liberté d'exprimer leur préférence 'par des manifestations extérieures'.

[...]

4. [...] En imposant que non seulement les agents des pouvoirs publics exercent leur fonction d'une manière neutre, mais également que "leur apparence extérieure" respecte cette neutralité, les auteurs de la proposition entendent de toute évidence renforcer la confiance des citoyens dans la neutralité de la fonction publique, considérant qu'un agent de l'autorité qui n'est pas vêtu d'une manière neutre pourrait aussi susciter le sentiment qu'il n'exercera pas sa fonction d'une manière impartiale. Ceci vaut aussi pour toute autre forme extérieure d'appartenance philosophique, religieuse, communautaire ou partisane.

L'article 5 de la proposition de loi ayant un champ d'application général, il s'appliquera à tous les "agents des pouvoirs publics", en ce compris à ceux qui n'exercent pas de fonctions susceptibles de mettre en cause la neutralité de l'autorité ou de donner lieu à une perception erronée à cet égard. C'est ainsi que l'article 5 s'appliquera tant, par exemple, aux fonctions dirigeantes de l'autorité qu'aux fonctions qui concernent des tâches purement d'exécution. Il s'appliquera en outre tant aux fonctions dans lesquelles les agents des pouvoirs publics sont en contact avec le public qu'à celles dans lesquelles un tel contact est inexistant.

Exclusivement à l'égard de ces dernières, les développements de la proposition tentent d'apporter une justification complémentaire, en ces termes :

"Cette obligation de neutralité doit tout d'abord s'exercer à l'égard du public. La question a été posée de savoir si cette obligation s'imposait dès lors également aux agents qui ne sont pas en contact avec ce public. Une réponse négative est souvent donnée au motif, en lui-même pertinent, que, s'agissant d'une restriction à la liberté d'expression, elle n'est justifiée que restrictivement dans la mesure où elle est nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi. Sans doute, mais il faut également considérer que les rapports entre agents ne sont pas nécessairement égaux et que ce qui est vrai entre agents et citoyens l'est également entre agents de niveaux hiérarchiques différents. L'obligation de neutralité

---

Cour eur. D.H., Dahlab c. Suisse (déc.), 15 février 2001; Gde Ch., Folgero e.a. c. Norvège, 29 juin 2007, § 84; Kurtulmus (déc.), 24 janvier 2006. Dans l'arrêt Folgero e.a. c. Norvège, rendu dans une affaire portant sur l'obligation de respecter les convictions religieuses et philosophiques dans le cadre du droit à l'instruction garanti par l'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour confirme que le devoir de l'État "de respecter les convictions, tant religieuses que philosophiques, des parents [...] est d'application large car il vaut [...] aussi dans l'exercice de l'ensemble des 'fonctions' assumées par l'État" (Cour eur. D.H., Folgero e.a. c. Norvège, 29 juin 2007, § 84).

*s'impose non seulement aux agents vis-à-vis du public, mais également aux supérieurs hiérarchiques vis-à-vis de leurs subordonnés. Il n'y a pas lieu, dès lors, de distinguer les situations en fonction du contact avec le public".*

*Compte tenu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme rappelée ci-dessus, dont il ressort qu'une évaluation in concreto est requise pour pouvoir apprécier s'il existe un "besoin social impérieux", d'une part, et si la restriction est "proportionnée" au but poursuivi, d'autre part, il apparaît au Conseil d'État que les auteurs de la proposition ne justifient pas suffisamment le champ d'application très général de l'article 5. Notamment, les développements ne contiennent pas de justification suffisante de l'obligation qui est faite à tout agent des pouvoirs publics d'observer une même neutralité stricte dans son apparence extérieure, quelle que soit la nature de sa fonction et indépendamment de la circonstance que cette fonction soit exercée en contact ou non avec le public. Compte tenu du principe de proportionnalité, cette justification s'impose d'autant plus que l'obligation inscrite à l'article 5 peut conduire à l'exclusion de citoyens de la fonction publique pour le seul motif qu'ils exercent un droit fondamental, sans qu'il ne soit démontré adéquatement que cet exercice représente un danger pour "la sécurité publique, [...] la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou [...] la protection des droits et libertés d'autrui" (article 9, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme) ou pour "la sécurité nationale, [...] la sûreté publique, [...] la défense de l'ordre et [...] la prévention du crime, [...] la protection de la santé ou de la morale, [...] la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire" (article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme) <sup>(89)</sup>.*

*La justification doit également répondre aux exigences résultant du principe d'égalité et de non-discrimination <sup>(90)</sup>.*

---

<sup>(89)</sup> Note 30 de l'avis cité : La justification donnée dans les développements soulève au demeurant la question de la portée du segment de phrase "et que ce qui est vrai entre agents et citoyens l'est également entre agents de niveaux hiérarchiques différents". Les auteurs de la proposition entendent-ils exclure un "effet prosélytique" éventuel entre fonctionnaires ? Dans ce cas, force est de se demander si, dans la société belge, on peut postuler in abstracto cet effet prosélytique; il a déjà été constaté concrètement par le juge que, dans certaines circonstances, le fait de porter un voile peut avoir un effet prosélytique (voir, par exemple, Anvers, 14 juin 2005, R.W., 2006-2007, p. 136; C.D.P.K. 2006, p. 438; N.j.W., 2006, p. 169; T. Vreemd., 2006, p. 12074; T.O.R.B., 2005-2006, p. 225). Ou les auteurs de la proposition entendent-ils de nouveau faire obstacle à la perception d'un manque de neutralité ? Dans ce cas, il faut rappeler les objections formulées ci-dessus selon lesquelles une mise en balance in abstracto n'est pas suffisante, mais qu'une évaluation in concreto, qui tient compte des circonstances spécifiques, est requise. En tout état de cause, la justification donnée ne concerne que le rapport entre les supérieurs hiérarchiques et leurs subordonnés, tandis que l'article 5 a une portée générale.

<sup>(90)</sup> Note 31 de l'avis cité : Dans la mesure où le critère apparemment neutre de "manifestation extérieure de toute forme d'expression philosophique, religieuse, communautaire ou partisane" a un effet particulièrement préjudiciable pour un groupe donné de croyants, la question doit être examinée sous l'angle de l'interdiction de la discrimination indirecte.

1.3. Dans son avis n° 48.042/AG donné le 20 avril 2010 sur une proposition de décret modifiant certaines dispositions du code de démocratie locale et de la décentralisation <sup>(91)</sup>, la section de législation du Conseil d'État, siégeant en assemblée générale, après avoir fait état des motifs contenus dans ses développements, a considéré ce qui suit :

*"4.4. La conception de la société et de la neutralité de l'État qu'entendent ainsi défendre les auteurs de la proposition peut être considérée d'une manière générale comme conforme aux valeurs de la Constitution belge et de la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme, sans qu'évidemment ceci n'implique qu'elle serait la seule à être conforme à ces valeurs, d'autres approches, mettant par exemple davantage l'accent sur la diversité des conceptions en présence, pouvant également se concevoir dans ces cadres constitutionnel et conventionnel.*

*4.5. Quant aux restrictions à la liberté de religion et à la liberté d'expression que cette conception implique pour les membres du personnel communal, provincial et des intercommunales, elles peuvent se justifier à la lumière du principe constitutionnel de la neutralité des pouvoirs publics pour les membres du personnel qui, portant des signes convictionnels, peuvent susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale.*

*Pour les autres membres de ce personnel, les travaux parlementaires devraient mieux expliquer les raisons pour lesquelles une interdiction identique leur est imposée et dans quelle mesure celle-ci est conforme au principe de proportionnalité qui doit être respecté pour rendre admissibles les restrictions envisagées à la liberté d'expression et à la liberté de religion.*

*Si cette explication ne peut être fournie, l'interdiction ne peut être générale" <sup>(92)</sup>. »*

Dans les avis 48.144 à 48.147/AG, le Conseil d'État apporte une précision à l'avis 48.042/AG :

*« [...] [L]e Conseil d'État tient à souligner que, lorsqu'il est demandé [aux auteurs], dans l'avis n° 48.042/AG du 20 avril 2010, de "mieux expliquer" les raisons pour lesquelles une interdiction identique est imposée à l'ensemble du personnel sans opérer la distinction qui précède, sa démarche ne consiste pas à inviter les auteurs de la proposition à procéder à une motivation formelle de celle-ci, ce qui serait excessif au regard de la souveraineté du Parlement. Compte tenu de l'enjeu de la question à l'examen, tant sur le plan social que sur le plan juridique, vu les libertés en conflit, il s'agit d'inviter le législateur à l'examiner de manière approfondie et de proposer dès à présent les éléments permettant d'apprécier en l'espèce le respect du "principe de proportionnalité qui doit être respecté pour rendre admissibles les restrictions envisagées à la liberté d'expression et à la liberté de religion" <sup>(93)</sup>. »*

<sup>(91)</sup> Proposition de décret, Doc. parl., Parl. wall., 2009-2010, n° 101/1; avis du Conseil d'État, *ibid.*, n° 101/2.

<sup>(92)</sup> *Loc. cit.*, pp. 6 et 7.

<sup>(93)</sup> Avis n° 48.042/AG précité, *loc. cit.*, § 4.5.

La neutralité du service public s'applique spécialement à l'enseignement officiel, à l'exception toutefois des enseignants de l'un des cultes reconnus ou de morale, comme le confirme le Conseil d'État dans l'avis 48.022/AG :

« *A. La neutralité de l'enseignement officiel*

13. Dans l'ordre juridique belge, ni la Constitution, ni la législation ne confirment formellement le principe de la laïcité <sup>(94)</sup>. Le système constitutionnel et institutionnel belge n'établit non plus une séparation absolue entre les pouvoirs publics et les églises, cultes et groupes reflétant les convictions religieuses et philosophiques <sup>(95)</sup>. Le système repose par contre bien sur le principe fondamental de la neutralité du service public, ainsi que le Conseil d'État l'a rappelé dans son avis 44.521/AG précité du 20 mai 2008 [...].

Le principe de neutralité est expressément confirmé, pour l'enseignement organisé par les communautés, par l'article 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la Constitution, qui dispose : "La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves."

Sur la neutralité, le Conseil d'État a considéré, de manière générale :

"[L]a neutralité est bien toujours, ainsi que le fait comprendre l'étymologie du mot, une attitude de réserve et d'abstention. Celui qui est neutre n'est ni du parti de l'un, ni du parti de l'autre, ou, du moins, n'exprime ses préférences ni pour l'un, ni pour l'autre. La neutralité n'exclut pas pour autant le goût pour la vérité et la recherche de celle-ci" <sup>(96)</sup>.

---

<sup>(94)</sup> Les dispositions des articles 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4 ("Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle") et 181 de la Constitution ("§ 1<sup>er</sup>. Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'État; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget.- § 2. Les traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle sont à la charge de l'État; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget.") témoignent de la différence entre le régime belge en matière de rapports entre les église et l'État et le régime français basé sur le principe de la laïcité, qui implique notamment que "la République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte" (article 2 de la loi du 9 décembre 1905, dite loi de séparation de l'église et de l'État).

<sup>(95)</sup> Voir notamment les articles 24, §§ 1<sup>er</sup>, alinéas 3 et 4, et 3, alinéa 2, et 181 de la Constitution, la reconnaissance par l'État et les collectivités publiques des différents cultes et conceptions philosophiques en vue de l'exercice de différentes missions d'intérêt général, la prise en charge par les communes et les provinces des déficits des organes chargés de la gestion des cultes, etc.

<sup>(96)</sup> Avis 21.680/2 du 8 février 1993 sur une proposition de décret définissant les obligations de l'enseignement de la Communauté en matière de neutralité (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 1990-1-991, n° 214/2).

*L'enseignement n'est "neutre" que s'il est indépendant de toute confession religieuse. En outre, il ne peut être engagé ni philosophiquement, ni idéologiquement* <sup>(97)</sup>

*L'obligation pour la Communauté d'organiser un enseignement neutre et la neutralité du service public ont évidemment une incidence sur l'attitude pouvant être escomptée de la part des enseignants dans le secteur public. Ces derniers étant, comme l'exprime la Cour européenne, "détenteurs de l'autorité scolaire", on peut attendre d'eux que par leurs propos et leur attitude, ils adhèrent au projet d'enseignement neutre auquel ils prennent part. Plus particulièrement, ils doivent s'abstenir de propos et de comportements qui témoignent d'un manque de "respect pour les conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves".*

*Bien que le port de signes "exprimant une conviction ou une identité, politique, philosophique ou religieuse" ne doive pas nécessairement être considéré en soi comme témoignant d'un manque de "respect pour les conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves", il peut en revanche revêtir une telle signification dans certaines circonstances, par exemple en raison de la manière prosélytique avec laquelle l'enseignant en question exprime ses convictions par ces signes.*

*Les mots "notamment" à l'article 24, § 1er, alinéa 3, indiquent clairement que "le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves" n'est pas le seul aspect de la neutralité. En outre, la conception que se fait la Communauté de son devoir de neutralité n'est pas figée et le législateur est libre, dans le respect de la Constitution, d'examiner l'opportunité de la faire évoluer.*

14. *Après avoir exposé les raisons pour lesquelles ils estiment ne pas souscrire au modèle du "multiculturalisme" où "l'individu [est envisagé] essentiellement comme le membre d'une communauté caractérisée par une culture, une religion, une origine ethnique", les auteurs de la proposition défendent dans les développements de cette dernière un modèle social qu'ils qualifient sous le nom d'"interculturalisme", dans lequel "les citoyens partagent un patrimoine commun de valeurs fondamentales, tels que le droit à la vie, la liberté de conscience, la démocratie, l'égalité de l'homme et de la femme ou encore la séparation des églises et de l'État". Ils considèrent qu'"[i]l revient à l'État de s'imposer comme le premier garant de ces valeurs", qu'ils qualifient d'"universelles" et que "la diversité des cultures [...] sera valorisée par l'État pour autant que ces cultures s'inscrivent dans le respect de ces valeurs fondamentales". "C'est en raison de ce choix clair pour ce modèle, concluent les auteurs de la proposition, que [ces derniers] préconisent l'interdiction du port de signes conditionnels par les membres du personnel des établissements scolaires d'enseignement officiel organisés ou subventionnés par la Communauté française".*

*Ce faisant, les auteurs de la proposition appréhendent le contexte auquel ils estiment devoir faire face sur la base de leur conception des rapports entre l'État et les conceptions religieuses et philosophiques, même si la dimension sociale n'est pas totalement absente puisque les développements de la proposition font également état d'un "phénomène de radicalisation identitaire" comme conséquence dans notre société de la "coexist[ence] [de] plusieurs cultures, plusieurs langues et plusieurs religions".*

---

<sup>(97)</sup> Avis 19.066/2 du 29 mai 1989 sur une proposition de décret portant définition de l'enseignement officiel et de l'enseignement libre (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 1988-1989, n° 54/2).

*La conception de la société et de la neutralité de l'État qu'entendent ainsi défendre les auteurs de la proposition peut être considérée d'une manière générale comme conforme aux valeurs de la Constitution belge et de la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme, sans qu'évidemment ceci n'implique qu'elle serait la seule à être conforme à ces valeurs, d'autres approches, mettant par exemple davantage l'accent sur la diversité des conceptions en présence, pouvant également se concevoir dans ces cadres constitutionnel et conventionnel.*

[...]

[...] *[L]es limites à la liberté de religion que la conception défendue par les auteurs de la proposition implique pour les enseignants de l'enseignement officiel peuvent également se justifier à la lumière à la fois de l'article 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la Constitution, qui impose à la Communauté un enseignement neutre, et, plus largement, du principe de neutralité applicable aux pouvoirs publics, en ce compris ceux qui organisent un enseignement subventionné, étant entendu, comme exposé plus haut, que d'autres approches pourraient être retenues par le législateur sur ces questions, dans le respect du principe de neutralité, ainsi qu'il a été développé plus haut. Ce qui précède vaut également pour ce qui concerne les limites admissibles à l'expression, par le port de signes convictionnels, d'une identité politique ou philosophique.*

[...]

**B. L'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle.**

15. *La règle de la neutralité, qui gouverne en principe l'action des pouvoirs publics [...], connaît, spécialement dans le contexte scolaire, une limite constitutionnelle, qui résulte de l'article 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de la Constitution, aux termes duquel "[l]es écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle".*

*Cette disposition a été qualifiée par la Cour constitutionnelle comme consacrant un "droit fondamental" <sup>(98)</sup>.*

*Lue en combinaison avec la règle de l'indépendance des cultes et de l'État, tel qu'elle ressort notamment des articles 21 et 25 (articles 16 et 18 anciens), de la Constitution, il en résulte qu'une "autonomie doctrinale" doit être reconnue à chacun des cultes, ce qui implique en principe <sup>(99)</sup> une interdiction d'ingérence de la part des pouvoirs publics pour ce qui concerne l'enseignement des religions reconnues qui constitue le prolongement de la liberté des cultes dans le domaine scolaire <sup>(100)</sup>.*

---

<sup>(98)</sup> C.C., n° 90/1999, 15 juillet 1999, B.6.1.

<sup>(99)</sup> Il convient de tenir compte également de la règle inscrite à l'article 24, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, de la Constitution, selon laquelle le droit à l'enseignement est conçu "dans le respect des libertés et droits fondamentaux".

<sup>(100)</sup> En ce sens, voir notamment l'arrêt n° 18/1993 du 4 mars 1993 de la Cour constitutionnelle et l'avis 27.641/2 donné le 11 juin 1998 sur un projet de décret de la Communauté germanophone relatif à l'enseignement fondamental et secondaire ordinaire (*Doc., Parl. Comm. germ., 1997-1998, n° 117/1, pp. 76 à 78*).

*En conséquence, la proposition de décret ne peut pas s'appliquer aux titulaires des cours des religions reconnues, pour ce qui concerne "tout vêtement ou accessoire exprimant une conviction ou une identité religieuse". »*

La neutralité nécessaire des enseignants dans l'enseignement officiel d'une part, et la position particulière des enseignants d'une des religions reconnues d'autre part, sont également traitées par le Conseil d'État dans l'avis 48.023/AG. Dans cet avis, le Conseil d'État examine une proposition de décret obligeant les enseignants de religions reconnues à consacrer une partie de leurs heures de cours à des leçons s'adressant à l'ensemble des élèves<sup>(101)</sup>.

Le Conseil énonce :

*« 3. [...] [E]n organisant les heures de cours obligatoires des religions reconnues et de la morale non confessionnelle, la Communauté doit veiller à ce que, dans le cadre de ces cours, la transmission du savoir se fasse "de manière objective, critique et pluraliste", sans poursuivre un but d'endoctrinement, en respectant les convictions religieuses et philosophiques des parents.*

*Sur ce point, les périodes à organiser diffèrent d'ailleurs du cours d'une des religions reconnues ou de la morale non confessionnelle que les élèves peuvent choisir librement en vertu de l'article 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de la Constitution et qui peut être donné d'une manière non pas neutre, mais engagée.*

*La responsabilité qui incombe à la Communauté de préserver la neutralité des cours obligatoires dispensés dans l'enseignement officiel concerne tout d'abord le programme et les objectifs du cours ou des périodes à organiser.*

*À cet égard, la proposition paraît s'inscrire dans le cadre esquissé par l'article 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la Constitution et l'article 2, seconde phrase, du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme. Le texte des articles proposés indique en effet expressément que l'enseignement tend à "informer" les élèves des principes et éléments fondateurs du cours dont les enseignants sont titulaires. En outre, il prescrit qu'il faut susciter le débat avec les élèves. Enfin, il dispose que l'enseignement sera prodigué "dans le respect des dispositions du présent décret, et notamment de l'article 3 [ou 4]". Cette dernière référence implique notamment l'incitation à la recherche personnelle, le développement des connaissances raisonnées et objectives, l'exercice de l'esprit critique, le droit des élèves à exprimer leur opinion sur toute question relative notamment aux droits de l'homme et la liberté de manifester sa religion ou ses convictions.*

---

<sup>(101)</sup> Avis 48.023/AG du 20 avril 2010, sur une proposition de décret de la Communauté française « modifiant l'article 5 du décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté et l'article 6 du décret du 17 décembre 2003 organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d'enseignement », *Doc., Parl. Comm. fr., 2009-2010, n° 24/2.*

4.1. La responsabilité qui incombe à la Communauté de garantir la neutralité des cours obligatoires dans l'enseignement officiel implique également que soient désignés des titulaires en mesure de dispenser l'enseignement en question.

À cet égard, la proposition prévoit que les titulaires enseignant déjà les cours à option de religions reconnues et de morale non confessionnelle aux élèves qui ont choisi ces matières consacrent également un certain nombre d'heures obligatoires à un enseignement destiné à tous les élèves. Les auteurs du projet paraissent considérer qu'en raison de la bonne connaissance par les enseignants concernés de la religion ou de la philosophie qu'ils enseignent, ils sont les mieux placés pour donner sur le sujet quelques heures de cours qui seront obligatoires pour tous les élèves.

En soi, ce choix n'est pas critiquable, mais à une triple condition.

4.2. En premier lieu, seuls les enseignants titulaires des cours obligatoires pour tous les élèves sont astreints aux obligations de neutralité que leur impose, selon le cas, l'article 4 du décret précité du 31 mars 1994 ou l'article 5 du décret précité du 17 décembre 2003, à la différence des enseignants titulaires du cours d'une des religions reconnues ou de morale non confessionnelle.

Ceci résulte également d'obligations européennes. Il a été rappelé plus haut que, selon la Cour européenne des droits de l'homme, les informations ou connaissances figurant au programme de l'enseignement public doivent être diffusées de manière objective, critique et pluraliste. Dans l'arrêt précité, Hasan et Eylem Zengin, la Cour a également observé ce qui suit :

*"[S]i, par le passé, les organes de la Convention n'ont pas jugé contraire à la Convention un enseignement dispensant des informations sur les religions, ils ont minutieusement vérifié si les élèves étaient obligés de participer à une forme de culte religieux ou s'ils étaient exposés à un quelconque endoctrinement religieux. [...] Assurément, des abus peuvent se produire dans la manière dont telle école ou tel maître applique les textes en vigueur et il incombe aux autorités compétentes de veiller avec le plus grand soin à ce que les convictions religieuses et philosophiques des parents ne soient pas heurtées à ce niveau par imprudence, manque de discernement ou prosélytisme intempestif (Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen, précité, § 54)" (102).*

La Cour, siégeant en Grande Chambre, s'est prononcée dans le même sens par son arrêt du 29 juin 2007 dans l'affaire Folgero e.a. c. Norvège, qui concernait un cours sur "le christianisme, la religion et la philosophie", analogue au cours envisagé dans la présente proposition de décret (103).

---

(102) Cour eur. D.H., 9 octobre 2007, Hasan et Eylem Zengin c. Turquie, § 53.

(103) Cour eur. D.H., Gde Ch., 29 juin 2007, Folgero e.a. c. Norvège, § 84, i). Dans cet arrêt, la Cour a estimé que l'État défendeur n'avait pas suffisamment veillé à ce que les informations et connaissances figurant au programme de ce cours soient diffusées de manière objective, critique et pluraliste pour satisfaire aux exigences de l'article 2 du Protocole n 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (§ 102).

4.3. *En deuxième lieu, le statut des enseignants diffère selon qu'ils agissent en tant que titulaires du cours à option d'une des religions reconnues ou de morale non confessionnelle ou en tant que titulaires des cours obligatoires pour tous les élèves.*

*En ce qui concerne l'enseignement de la religion dispensé conformément à l'article 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de la Constitution, la Cour constitutionnelle a estimé dans son arrêt n° 18/93 du 4 mars 1993 que "la possibilité pour la Communauté de contrôler la qualité de l'enseignement est limitée en cette matière par la liberté constitutionnelle des cultes et l'interdiction d'ingérence qui en résulte (articles 19 et 21 de la Constitution)" (104). Il ressort également de la jurisprudence du Conseil d'État, section du contentieux administratif, qu'il appartient exclusivement aux autorités religieuses (105) ou non confessionnelles de déterminer qui peut être réputé disposer de "suffisamment de crédibilité intellectuelle, didactique ou personnelle" pour enseigner le cours correspondant (106). Il en va autrement pour les enseignants qui donnent des cours obligatoires en vue d'informer les élèves des principes fondamentaux des religions reconnues et de la morale non confessionnelle. Étant donné que ces leçons doivent obligatoirement être suivies par tous les élèves, il revient à la Communauté de juger et de contrôler s'ils dispensent les cours dans le respect de la neutralité exposée ci-dessus.*

4.4. *Enfin, la désignation des enseignants concernés pour ces cours obligatoires n'est possible que s'ils y consentent. Il s'agit en effet de cours ayant une portée et des objectifs différents des matières pour lesquelles ils ont été désignés.*

4.5. *Il résulte de ce qui précède que, si le législateur fait le choix décrit au point n° 4.1, il doit prévoir des modalités garantissant que ces cours désormais obligatoires soient dispensés conformément à l'obligation de neutralité en vigueur dans l'enseignement public, notamment en prévoyant que les enseignants concernés soient, pour ces cours, soumis en principe au statut applicable à leurs collègues titulaires des autres enseignements obligatoires. »*

---

(104) C.C., n° 18/93, 4 mars 1993, B.3.5.

(105) C.E., 29 avril 1975, Van Grembergen, n° 16.993; 20 décembre 1985, Van Peteghem, n° 25.995.

(106) C.E., 12 octobre 2004, Van Butsele, n 135.938.

### 1.3. Exemples d'application des principes

Le principe de neutralité s'applique d'une part à l'égard des membres du personnel de l'autorité (en particulier des communes et des provinces), et d'autre part à l'égard des mandataires politiques.

Dans les avis 48.144/AG, 48.146/AG et 48.147/AG, le Conseil d'État observe:

*« 1.6. Les auteurs de la proposition invoquent tout d'abord le principe de la neutralité du service public pour justifier l'interdiction du port de signes convictionnels. Ce premier motif invoqué rappelle les considérations figurant déjà dans les développements de la proposition examinée dans l'avis n° 48.042/AG précité en ce qui concerne le principe de neutralité du service public.*

*Le Conseil d'État confirme dès lors que cette justification est admissible dans la mesure où il s'agit des "membres du personnel qui, portant des signes convictionnels, peuvent susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale".*

*Pour les autres membres du personnel qui, portant des signes convictionnels, ne peuvent susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale, par exemple parce qu'ils exercent uniquement des fonctions techniques ou d'exécution <sup>(107)</sup>, le Conseil d'État a déjà indiqué que des éléments supplémentaires doivent être fournis pour justifier l'interdiction. »*

Le Conseil d'État opère une distinction entre les membres du personnel qui peuvent susciter auprès du public le sentiment qu'ils ne peuvent pas exercer leur fonction d'une manière impartiale et ceux qui de par leur fonction ne peuvent pas susciter ce sentiment. Quant à l'argument selon lequel l'égalité de traitement oblige à prévoir de manière égale pour les membres du personnel l'interdiction de porter des signes philosophiques ou convictionnels, le Conseil d'État observe ce qui suit :

*« 1.7. Les auteurs de la proposition invoquent en outre l'unité du service public et l'égalité de traitement des agents. À cet égard, l'argumentation figurant dans les développements de la proposition n'emporte pas la conviction au stade actuel de l'examen. Le Conseil d'État rappelle que, pour autant qu'il existe des différences pertinentes entre des catégories d'agents, l'inégalité de traitement de ces catégories peut se justifier précisément à la lumière du principe d'égalité qui, en effet, interdit également que des personnes se trouvant dans des situations diffé-*

---

<sup>(107)</sup> Ainsi que le Conseil d'État l'a exposé dans son avis 48.042/AG précité du 20 avril 2010, spécialement en son paragraphe 4.5, la question ne concerne pas tant l'éventuelle distinction à faire entre les membres du personnel des services publics en contact avec le public et ceux qui ne sont pas en contact avec le public, mais plutôt celle qui pourrait concerner les membres du personnel qui peuvent susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale et ceux qui, par leurs fonctions, ne peuvent susciter ce sentiment.

*rentes soient traitées de manière identique sans justification objective et raisonnable <sup>(108)</sup>, et ce à la lumière de l'exigence d'un "besoin social impérieux" pour restreindre la liberté d'expression et la liberté religieuse ou philosophique <sup>(109)</sup>.*

*Sous réserve de l'appréciation qui pourrait être faite par la Cour constitutionnelle à l'issue du débat parlementaire et après un débat contradictoire devant elle, le Conseil d'État n'exclut donc pas que, sur ces questions, une différence d'appréciation puisse être faite selon que certaines catégories de personnel puissent ou non susciter manifestement, selon la nature de leur fonction, un doute auprès du public quant à leur impartialité [...]. »*

Le Conseil d'État accorde en revanche plus de poids à l'argument du bon fonctionnement du service ainsi qu'à l'argument selon lequel une réglementation différente selon les catégories de personnel peut impliquer des difficultés d'organisation.

Dans les avis 48.146/AG et 48.147/AG, le Conseil d'État observe:

*« 1.8. L'argumentation tirée des difficultés d'organisation qu'impliquerait une réglementation différente selon les catégories du personnel employé retient davantage l'attention.*

*La substance même des libertés en cause n'étant pas atteinte en ce qui concerne les fonctionnaires concernés, il paraît pouvoir être admis que des considérations relatives au bon fonctionnement des services publics puissent figurer parmi les éléments à prendre en considération quant au respect du principe de proportionnalité.*

*Dans la mesure où le législateur, qui dispose à ce propos d'une certaine marge d'appréciation, pourrait démontrer de manière convaincante qu'il est en effet extrêmement difficile, voire impossible, compte tenu des circonstances concrètes en matière d'organisation et de fonctionnement du service public, d'opérer une distinction entre les différents membres du personnel à l'intérieur d'un même service public, une interdiction générale pourrait effectivement se justifier.*

*À défaut, le législateur devra faire une distinction selon qu'en portant des signes convictionnels, les membres du personnel sont susceptibles ou pas de susciter des doutes quant à la neutralité du service public.*

*Il appartient donc au législateur d'apprécier si, pour toute et chacune des catégories du personnel, autres que les catégories d'agents qui peuvent donner aux usagers l'impression de ne pas les traiter avec impartialité, l'interdiction du port de signes convictionnels peut être justifiée au regard du principe de proportionnalité. Le Conseil d'État, pour sa part, n'est pas en mesure de se substituer à l'autorité responsable de l'organisation et du fonctionnement des services pour procéder à cette appréciation, tant il est vrai que les situations et les mesures prises en vue de la bonne marche des services publics sont susceptibles de varier en fonction des besoins et des circonstances. »*

<sup>(108)</sup> Voy., par exemple, C.c., 23 janvier 1992, n° 4/92.

<sup>(109)</sup> C'est ainsi que la Cour constitutionnelle a jugé que le respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination exige que les limitations imposées à une catégorie de personnes n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but visé. Ce contrôle de proportionnalité doit être particulièrement rigoureux lorsqu'il est porté atteinte à un droit fondamental (Cour constitutionnelle, 18 novembre 1992, n° 74/92).

Concernant une fonction telle que celle de gouverneur de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, le Conseil d'État considère dans son avis 48.145/AG qu'il s'agit manifestement d'un haut fonctionnaire « qui, portant des signes convictionnels, peu[t] susciter auprès du public le sentiment qu'[il] n'exerc[e] pas [ses]fonction[s] d'une manière impartiale ».

Pour les mandataires politiques, les conseillers communaux spécialement, une justification particulière est nécessaire.

Le Conseil d'État considère dans son avis 48.041/AG:

« 4. En imposant que, dans l'exercice de leur "mission", l'apparence extérieure des mandataires politiques témoigne de la neutralité des pouvoirs publics, la proposition à l'examen tend à renforcer la confiance des citoyens dans cette neutralité, un organe de l'autorité qui porte des signes convictionnels pouvant susciter auprès du public le sentiment qu'il n'exerce pas sa fonction d'une manière impartiale.

5.1. Selon les articles L1122-18, alinéa 8, L2212-14 et L1523-14, 9, proposés du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (articles 1<sup>er</sup>, 3 et 4 de la proposition), la restriction envisagée à la liberté d'expression et à la liberté d'opinion et de religion des mandataires concernés ne vaut que dans l'exercice de leur "mission" <sup>(110)</sup>.

5.2. L'expression "dans l'exercice de leur [ou : de sa] mission" manque de clarté.

Si cette expression est comprise comme ne concernant que les signes convictionnels portés ou affichés lorsque les intéressés agissent en qualité d'organes ou de représentants des services publics concernés [...] <sup>(111)</sup>, voire comme organes d'autres services publics [...] <sup>(112)</sup>, les articles 1<sup>er</sup>, 3 et 4 sont admissibles, compte tenu de l'obligation de neutralité qui pèse sur l'ensemble des services publics.

---

<sup>(110)</sup> Compte tenu du fait que la proposition ne s'applique, selon ses termes mêmes, que dans l'exercice de la "mission" des élus concernés, elle ne concerne pas les cas où ces derniers, en dehors de toute fonction publique et de leur qualité d'élu, font valoir leurs convictions (réunions électorales, activité de leur parti politique, communications relatives à leur programme, etc.). Dans ces hypothèses, les élus jouissent en principe de la liberté d'expression, conformément au droit commun.

<sup>(111)</sup> Exemples : le bourgmestre agissant comme autorité administrative au nom de la commune; tel échevin ou conseiller communal représentant la commune lors d'une réunion ou une cérémonie, etc.

<sup>(112)</sup> Exemples : les actes posés par le bourgmestre ou un membre du collège communal en qualité d'officier de l'état civil, l'établissement des actes de l'état civil (dans ces hypothèses, le bourgmestre ou le membre du collège communal agit comme organe déconcentré de l'État), les autres actes du bourgmestre en qualité d'autorité déconcentrée, etc.

*Il en va de même lorsque, même en qualité d'élus, ils participent à la formation d'actes qui, en raison de leur nature même, exigent que leur procédure d'adoption évite de susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale [...]* <sup>(113)</sup>.

*Si cette expression devait en outre être comprise comme concernant les signes convictionnels portés ou affichés lorsque les mandataires exercent des fonctions en qualité d'élus [...], sauf dans les cas mentionnés [...], la proposition de décret, par sa généralité, comporterait une restriction particulièrement large à la liberté d'expression garantie par l'article 19 de la Constitution et l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.*

*Pour rendre pareille mesure admissible, [...] le législateur devrait être en mesure de faire état de motifs impérieux portant sur la proportionnalité de la restriction ainsi envisagée à la liberté d'expression, cette exigence valant également pour la restriction aux libertés d'opinion et de religion des mandataires concernés. Il est rappelé que pareille restriction ferait l'objet d'un contrôle juridictionnel strict de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme.*

5.3. *Selon les développements de la proposition, il appartient aux "mandataires politiques" de "poser des choix de société clairs et de participer concrètement à leur mise en œuvre". Après avoir exposé les raisons pour lesquelles ils estiment ne pas souscrire au modèle du "multiculturalisme" où "l'individu [est envisagé] essentiellement comme le membre d'une communauté caractérisée par une culture, une religion, une origine ethnique", les auteurs de la proposition défendent dans les développements de cette dernière un modèle social qu'ils qualifient sous le nom d'"interculturalisme", dans lequel "les citoyens partagent un patrimoine commun de valeurs fondamentales, tels que le droit à la vie, la liberté de conscience, la démocratie, l'égalité de l'homme et de la femme ou encore la séparation des églises et de l'État". Ils considèrent qu'"[i]l revient à l'État de s'imposer comme le premier garant de ces valeurs", qu'ils qualifient d'"universelles" et que "la diversité des cultures [...] sera valorisée par l'État pour autant que ces cultures s'inscrivent dans le respect de ces valeurs fondamentales".*

*C'est en raison de ce choix clair pour ce modèle, concluent les auteurs de la proposition, que [ces derniers] préconisent aux membres du Collège communal, du Collège provincial et des intercommunales de s'abstenir de porter des signes qui manifestent leurs convictions culturelles, religieuses, philosophiques ou politiques".*

*Ces considérations [...] ne présentent pas la spécificité requise pour ce qui concerne les mandataires concernés et sont insuffisantes au regard des motifs impérieux qui sont requis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur ces questions lorsque les mandataires agissent en qualité d'élus [...] <sup>(114)</sup>, sauf lorsque, même en cette qualité, ils participent à la formation d'actes qui, en raison de leur nature même, exigent que leur procédure d'adoption évite de susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale [...].*

<sup>(113)</sup> Voy. quelques exemples donnés plus haut [...].

<sup>(114)</sup> Ceci concerne tant les cas où les mandataires visés par la proposition à l'examen siègent au sein du collège communal ou provincial ou au sein des organes de gestion de l'intercommunale que ceux où ils siègent au sein du conseil communal ou provincial ou de l'assemblée générale de l'intercommunale.

5.4. *En tout état de cause, on n'apercevrait pas quels sont les motifs impérieux qui, toujours dans le cadre des activités menées en qualité d'élus des mandataires concernés [...], justifieraient des limitations à la liberté d'expression prenant la forme de signes manifestant les convictions "politiques" des intéressés, sauf s'il s'agissait de signes qui prôneraient des valeurs anti-démocratiques ou qui inciteraient à la violence, à la haine ou à la discrimination. »*

## 2. L'immixtion du législateur dans les compétences propres du pouvoir exécutif

La section de législation est régulièrement saisie d'avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance, ou de propositions de loi, de décret ou d'ordonnance, qui contiennent des dispositions qui relèvent normalement de la compétence du pouvoir exécutif.

Or le principe de la séparation des pouvoirs implique, notamment, que chacun des trois pouvoirs - législatif, exécutif et judiciaire - ne peut, en règle, empiéter sur les compétences dévolues, par ou en vertu de la Constitution, à un autre pouvoir.

Comme la section de législation l'a mis en évidence notamment dans un avis rendu en assemblée générale le 10 mai 2005 <sup>(115)</sup>, si l'exécutif n'a que des pouvoirs d'attribution <sup>(116)</sup>, il n'en a pas moins des pouvoirs propres et exclusifs, sur lesquels le pouvoir législatif ne peut en principe empiéter.

### 2.1. Les habilitations aux ministres

Au cours de la période écoulée, la section de législation a ainsi eu l'occasion de rappeler que les principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs s'opposent à ce que la loi attribue directement à un ministre des pouvoirs qui reviennent normalement au Roi <sup>(117)</sup> :

*« Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors, en principe, au Roi et non au législateur, d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de tels pouvoirs à un ministre signifierait que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral. »<sup>(118)</sup>*

---

<sup>(115)</sup> Avis 38.297/AG du 10 mai 2005.

<sup>(116)</sup> En vertu de l'article 105 de la Constitution, en ce qui concerne Roi, et en vertu de l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne les Gouvernements des communautés et des régions.

<sup>(117)</sup> Avis 47.545/4 du 18 janvier 2010.

<sup>(118)</sup> Avis 47.620/1 du 14 janvier 2010. Au cours de la période précédente, la section de législa-

De même, le décret ou l'ordonnance ne peut déléguer directement un pouvoir à un membre du Gouvernement <sup>(119)</sup>. En vertu des articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles <sup>(120)</sup>, le gouvernement est un organe qui délibère collégalement et qui décide lui-même de son mode de fonctionnement. Il est donc seul habilité à attribuer des délégations à l'un de ses membres <sup>(121)</sup>.

## 2.2. L'organisation des services d'administration générale

La section de législation a également eu l'occasion de rappeler au cours de la période écoulée que si le législateur est seul compétent pour créer un organisme d'intérêt public, il ne lui revient en revanche pas d'intervenir dans l'organisation des services d'administration générale, qui relève de l'autorité hiérarchique du pouvoir exécutif. L'intervention du législateur est certes requise pour fixer des règles budgétaires ou financières particulières à ces services <sup>(122)</sup> ou pour prévoir la possibilité de soumettre la fourniture d'un service rendu par une autorité fédérale ou fédérée à certaines personnes physiques ou morales à rémunération de leur part <sup>(123)</sup>.

Dans son avis 47.793/2 du 24 février 2010, la section de législation a ainsi observé ce qui suit:

*« Pour ce qui concerne les services de l'administration générale, les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution confèrent au Roi le pouvoir de régler l'organisation de ces services. Tant la jurisprudence que la doctrine déduisent des dispositions constitutionnelles précitées que la création et l'organisation des services de l'administration générale sont de la compétence exclusive du Roi.*

---

tion avait en outre précisé que " pareille délégation ne pourrait être admissible qu'en présence de motifs objectifs justifiant une intervention urgente du pouvoir exécutif " (avis 46.819/3 du 30 juin 2009. Voy. également l'avis 47.426/2 du 9 décembre 2009, dans lequel la section de législation observe que la loi ne peut davantage attribuer des compétences propres au Conseil des ministres.

<sup>(119)</sup> Avis 48.295/2/4 et 48.296/2/4 du 14 juin 2010.

<sup>(120)</sup> En ce qui concerne le Gouvernement flamand, ces règles font actuellement l'objet des articles 21 et 22 du décret spécial du 7 juillet 2006 sur les institutions flamandes.

<sup>(121)</sup> Avis 44.331/1 du 17 avril 2008.

<sup>(122)</sup> Par exemple, pour créer un fonds organique au sens de l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État ou pour ériger un service en " service d'état à gestion séparée " au sens de l'article 140 de ces mêmes lois coordonnées.

<sup>(123)</sup> En vertu de l'article 173 de la Constitution.

*Il en résulte que le législateur doit s'abstenir de s'immiscer dans l'organisation des services de l'administration générale. Cette immixtion n'est compatible avec la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif que si elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles ou si elle concerne des dispositions qui, en vertu de la Constitution, ne peuvent être édictées que par le législateur, ce qui n'apparaît pas être le cas en l'occurrence »<sup>(124)</sup>.*

Les mêmes principes trouvent à s'appliquer aux entités fédérées en vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

Ces principes ont également pour conséquence que

*« les fonctions, commissions, comités, conseils, organes consultatifs et autres "observatoires" rattachés au pouvoir exécutif doivent être créés et réglés par celui-ci et non par le législateur, qui n'a pas à s'immiscer dans cette matière.*

*Par contre, lorsque les avis de l'organe créé sont susceptibles de lier l'autorité ou que des obligations sont imposées à des tiers, c'est au législateur qu'il revient de créer cet organe, de définir ses missions, sa composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement. C'est notamment le cas lorsque des institutions déterminées sont chargées de faire des propositions de candidats en vue de composer l'organe considéré.*

*En dehors de ces hypothèses, l'intervention du pouvoir législatif n'est possible et requise que dans des matières concernant des dispositions qui, en vertu de la Constitution ou d'une loi de réformes institutionnelles, ne peuvent être édictées que par le législateur »<sup>(125)</sup>.*

### 2.3. Le siège du Gouvernement et la désignation de services administratifs

Il n'appartient pas davantage au législateur d'assigner un siège au Gouvernement<sup>(126)</sup>, ni de désigner le service administratif qui sera chargé de l'exécution d'un règlement européen<sup>(127)</sup>.

---

<sup>(124)</sup> Avis 47.793/2 du 24 février 2010.

<sup>(125)</sup> Avis 48.292/2 du 14 juin 2010 et avis 48.382/4 du 30 juin 2010.

<sup>(126)</sup> Avis 48.178/4 du 19 mai 2010. Dans cet avis, qui renvoie à l'avis 15.454/VR du 11 mai 1983, il est également observé que le législateur ne peut fixer le siège du Parlement. A défaut de disposition constitutionnelle, ou d'une loi spéciale en ce qui concerne les entités fédérées, il appartient à chaque conseil, par la voie d'un règlement, de se choisir le lieu où il délibère.

<sup>(127)</sup> Avis 47.480/1/2/3/4 des 26 et 30 novembre 2009.

#### 2.4. Le contrôle parlementaire des services d'administration générale

Le principe de la séparation des pouvoirs prohibe également les velléités que pourrait avoir le législateur de créer, au sein du Parlement, un organe qui aurait spécifiquement pour objet de contrôler les services d'administration générale.

La section de législation a rappelé cette règle à l'occasion de l'examen d'une proposition de loi « organique du contrôle du Service public fédéral Finances »<sup>(128)</sup>.

S'inspirant largement du texte de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, la proposition de loi définissait la mission de contrôle de l'organe qu'elle dénommait « Comité permanent F » comme suit : « *Le contrôle porte sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux contribuables et redevables. Le Comité permanent de contrôle du Service public fédéral Finances contrôle en particulier l'égalité d'établissement et de perception de l'impôt et l'efficacité et l'efficience de ce service.* »

La section de législation relève que

*« l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition n'est pas, à l'instar de celui que poursuivait le Gouvernement lorsqu'il a déposé le projet de loi devenu la loi du 18 juillet 1991 précitée, de veiller aux respects des droits et libertés fondamentaux des personnes ainsi qu'à une meilleure coordination et efficacité, dans ces domaines, des services concernés mais bien essentiellement de mettre un terme à une interprétation et donc une application différente de la loi fiscale résultant, selon eux, d'une mise en oeuvre par trop différenciée du pouvoir discrétionnaire accordé, au niveau du pouvoir exécutif, à l'administration fiscale. »*

Elle conclut comme suit :

*« ...la proposition de loi à l'examen ne vise pas la protection d'un droit fondamental ou d'une liberté individuelle, elle ne concerne pas un service organisé par la loi, tel que les services de police, elle intervient dans un domaine où des recours administratifs et judiciaires existent déjà, elle a un champ d'application particulièrement vaste, elle organise un contrôle intrusif sur le fonctionnement d'un service de l'exécutif par un organe de la Chambre des représentants et elle présente le risque de pouvoir être généralisée à un grand nombre de SPF fédéraux qui, tous, sont soumis au respect du principe d'égalité.*

*La combinaison de ces éléments conduit le Conseil d'État à considérer que, telle que la proposition est rédigée, l'invocation du principe d'égalité ne suffit pas à justifier, au regard du principe de la séparation des pouvoirs, l'immixtion - qu'implique la proposition de loi - du pouvoir législatif dans les prérogatives du pouvoir exécutif. »<sup>(129)</sup>*

<sup>(128)</sup> Doc. parl., Chambre, 2009-2010, n° 52-1348/1.

<sup>(129)</sup> Avis 47.421/2 du 9 décembre 2009. Voy. également l'avis 47.597/2 du 12 janvier 2010.

## 2.5. La conclusion des traités

Toujours sur le même thème, l'année écoulée a donné l'occasion à la section de législation de rappeler que la conclusion des traités, dans les matières fédérales, est, en vertu de l'article 167 de la Constitution, une prérogative du Roi, « le rôle constitutionnel du Parlement se limitant en règle à donner ou à refuser de donner assentiment à des traités conclus par le Roi (hormis le cas des traités portant cession, échange ou adjonction de territoire), cet assentiment étant requis pour que le traité ait effet dans l'ordre juridique interne »<sup>(130)</sup>. Il n'appartient pas au législateur de fixer à l'avance des limites à ce pouvoir du Roi. Une loi qui entend limiter la coopération bilatérale à un certain nombre de pays ou à certains thèmes méconnaît en conséquence le principe de la séparation des pouvoirs.

## 2.6. La modification législative de règlements

Une méconnaissance des compétences respectives du législateur et du pouvoir exécutif peut également apparaître lorsqu'un projet législatif tend à modifier des dispositions de nature réglementaire, ou d'insérer dans de telles dispositions des dispositions nouvelles ayant une valeur législative.

*« En effet, un tel procédé a pour effet de mêler, au sein d'un même corpus normatif, des dispositions de nature différente. Outre que ce modus operandi méconnaît le principe de séparation des pouvoirs, il est au demeurant extrêmement préjudiciable à la sécurité juridique et est de nature à créer le doute sur le pouvoir qui, à l'avenir, sera compétent pour modifier la disposition concernée »*<sup>(131)</sup>.

Pour autant qu'il ne s'agisse pas de compétences réservées au pouvoir exécutif, il n'y a toutefois pas d'objections à ce que le pouvoir législatif abroge tout ou partie d'arrêtés du pouvoir exécutif<sup>(132)</sup>. Dans l'avis 47.459/3, la section de législation remarque également qu'il est admissible qu'une loi modifie un arrêté royal lorsque cette modification a pour objet d'adopter une mesure semblable à une disposition que la section du contentieux administratif a annulée pour défaut de fondement légal.

---

<sup>(130)</sup> Avis 47.545/4 du 18 janvier 2010, qui renvoie à l'avis 27.457/4 du 30 mars 1998.

<sup>(131)</sup> Avis 47.472/2 du 25 novembre 2009 et avis 47.354/1/3 du 29 octobre 2009.

<sup>(132)</sup> Avis 47.430/1 et 47.431/1 du 19 novembre 2009.

### 3. Validation législative <sup>(133)</sup>

Au cours de l'année judiciaire 2009-2010, différents textes ont été soumis pour avis qui comportaient des dispositions visant à la validation législative d'actes juridiques du pouvoir exécutif <sup>(134)</sup>. Dans ces avis, le Conseil d'État a rappelé les limites dans lesquelles la validation législative est autorisée.

---

<sup>(133)</sup> Au sujet de la validation législative, voy. not : P. NIHOUL, « Les lois de validation et le Conseil d'État: quand le législateur et la Cour d'Arbitrage interfèrent dans le contentieux administratif ... », *A.P.T.*, 2004, pp. 73-94; P. POPELIER, « Legislatieve 'validatie' en de bevoegdheid van de decreetgever: een kwestie van wetgevingstechniek? », *R.W.*, 1995-1996, col. 178-180; D. RENDERS, *La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 492 p.; G. ROSOUX, « Le contrôle juridictionnel des 'validations législatives' en France et en Belgique: un conflit de légitimités », *Rev. Dr. Ulg*, 2005, pp. 137-219; H. SIMONART et J. SALMON, « Les validations législatives et le contrôle de la Cour d'arbitrage », *J.T.*, 1994, pp. 197-208; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2007, pp. 206-213; J. VELLAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, pp. 257-266.

<sup>(134)</sup> Cf. l'avis 47.355/4 du 23 novembre 2009 au sujet d'un avant-projet d'ordonnance « portant modification de l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'aménagement du territoire » (*Doc. parl., Rég. Brux.-Cap.*, 2009-2010, n° A-71/1, pp. 34 et s.), l'avis 47.459/2/3 des 23 et 25 novembre 2009 au sujet d'un avant-projet de loi « contenant des dispositions diverses en matière de santé publique » (*Doc. parl., Chambre*, 2009-2010, n° 52-2306/1, pp. 53 et s.) et l'avis 48.007/1 du 21 avril 2010 au sujet d'une proposition de décret « houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid » (*Doc. parl., fl.*, 2009-2010, n° 349/2); voy. également l'avis 47.672/1 du 28 janvier 2010 au sujet d'un projet d'arrêté du Gouvernement flamand « houdende ongewijzigde vaststelling van gewestplanwijzigingen overeenkomstig artikel 7.4.1, § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening ». Dans le passé aussi, la problématique s'est présentée à plusieurs reprises : voy. à cet égard notamment l'avis 44.320/4 du 7 mai 2008 au sujet d'un avant-projet de décret « relatif aux autorisations régionales modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement » (*Doc. parl., w.*, 2007-2008, n° 805/1, pp. 43 et s.) et l'avis 46.674/1 du 4 juin 2009 au sujet d'une proposition de décret « betreffende de validatie van sommige gewestplanwijzigingen » (*Doc. parl., fl.*, 2008-2009, n° 2145/5).

Pour être permise, une validation législative doit pouvoir s'inscrire dans les limites balisées à cet égard par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme <sup>(135)</sup> et de la Cour constitutionnelle <sup>(136)</sup> et par la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État <sup>(137)</sup>. La validation doit être vérifiée entre autres au regard du droit à un procès équitable (article 6 C.E.D.H.) et au droit à l'accès au juge (article 13 de la Constitution), au principe de la sécurité juridique, au principe de la séparation des pouvoirs et des règles de répartition des compétences, en corrélation ou non avec le principe d'égalité.

Dans l'appréciation de la légitimité des validations législatives, on retrouve trois hypothèses : la validation des arrêtés annulés par le Conseil d'État, la validation des arrêtés pour lesquels une contestation s'est élevée en justice, la validation d'arrêtés pour lesquels (encore) aucune contestation ne s'est élevée en justice <sup>(138)</sup>.

### 3.1. Droit d'accès au juge et droit de la défense, en corrélation ou non avec le principe d'égalité

Dans différents avis, la section de législation du Conseil d'État a fait observer qu'une validation législative entraîne une inégalité de traitement sur le plan des garanties juridictionnelles: la validation implique en effet que les justiciables auxquels s'appliquent les arrêtés confirmés, subissent une inégalité de traitement par comparaison aux justiciables qui bénéficient des garanties judiciaires offertes par les articles 13, 144, 145 et 159 de la Constitution et, éventuellement, par l'article 14 des lois sur le Conseil d'État.

---

<sup>(135)</sup> Voy. à ce sujet en particulier G. ROSOUX, *o.c.*, pp. 149-160.

<sup>(136)</sup> R. MOERENHOUT, « Bijz. W. 6 jan. 1989. Art. 1 », *Commentaar Publiek procesrecht*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, s.d. [1998], feuillets mobiles, p. 32; G. ROSOUX, *o.c.*, pp. 178-216. Voy. notamment : C.C., 11 février 1988, n° 46, B.5.1 à B.5.6; C.C., 13 juin 1991, n° 16/91, 4.B.6; C.C., 12 mars 1992, n° 20/92; C.C., 22 avril 1993, n° 33/93; C.C., 13 juillet 2001, n° 98/2001, B.6 à B.12.3; C.C., 19 décembre 2001, n° 159/2001, B.12 à B.16; C.C., 9 avril 2003, n° 40/2003, B.6 à B.10; C.C., 5 mai 2004, n° 73/2004, B.5 à B.9.3; C.C., 4 mai 2005, n° 86/2005, B.5 à B.6.5 et B.9.1 à B.10.2; C.C., 14 décembre 2005, n° 188/2005, B.5.1 à B.5.9; C.C., 28 mars 2007, n° 51/2007; C.C., 4 mars 2008, n° 41/2008.

<sup>(137)</sup> J. VELAERS, *o.c.*, p. 257.

<sup>(138)</sup> Il y a différentes techniques de validation : substitution, validation *sensu stricto*, confirmation et délégation rétroactive. Voy. à ce sujet not. : D. RENDERS, *o.c.*, pp. 137-269; G. ROSOUX, *o.c.*, pp. 147-149; H. SIMONART et J. SALMON, *o.c.*, pp. 198-201.

Pareille inégalité de traitement n'est admissible que pour autant qu'il existe à cet égard une justification objective et raisonnable, qui doit être vérifiée au regard des principes posés en la matière par la Cour constitutionnelle <sup>(139)</sup>. Compte tenu de sa compétence alors encore limitée à l'époque, la Cour a examiné en son temps cette question dans le cadre du principe d'égalité.

Concernant les validations qui interviennent dans un litige en cours devant le Conseil d'État, la Cour constitutionnelle a jugé que la confirmation ou la reprise de dispositions qui ont été soumises au Conseil d'État, ont pour effet d'empêcher la section du contentieux administratif du Conseil d'État de se prononcer, quant au fond, sur l'irrégularité éventuelle de ces dispositions. La catégorie de citoyens auxquels s'appliquaient les dispositions en question, est traitée différemment des autres citoyens en ce qui concerne la garantie juridictionnelle accordée par l'article 13 de la Constitution et l'article 14 des lois cordonnées sur le Conseil d'État. Toutefois, il ne s'ensuit pas nécessairement que les articles 10, 11 et 13 de la Constitution seraient violés<sup>(140)</sup>.

La seule existence de recours devant le Conseil d'État n'empêche pas que les irrégularités dont pourraient être entachés les actes attaqués puissent être redressées avant même qu'il soit statué sur lesdits recours <sup>(141)</sup>. En outre, l'irrégularité qui est soulevée contre l'arrêté validé, à la supposer établie, n'a pas pu faire naître en faveur des parties qui avaient attaqué l'arrêté devant le Conseil d'État, le droit intangible d'être dispensées à tout jamais du respect des obligations imposées par cet arrêté, alors même qu'elles seraient fondées sur un acte nouveau dont la constitutionnalité serait incontestable. Cet acte nouveau ne serait inconstitutionnel que s'il violait lui-même les articles 10, 11 et 13 de la Constitution<sup>(142)</sup>.

---

<sup>(139)</sup> Voy. par exemple l'avis n° 43.850/1/2/3/4 du 29 novembre 2007 et des 3 et 4 décembre 2007 sur un avant-projet de loi "portant des dispositions diverses", *Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008 n° 52-517/1, pp. 88 et s.

<sup>(140)</sup> Voy. par exemple : C.C., 19 décembre 2001, n° 159/2001, B.13.2; C.C., 9 avril 2003, n° 40/2003, B.7.2; C.C., 5 mai 2004, n° 73/2004, B.6.2; C.C., 2 juin 2004, n° 99/2004, B.5.3; C.C., 28 mars 2007, n° 51/2007, B.4.1.

<sup>(141)</sup> Voy. par exemple : C.C., 19 décembre 2001, n° 159/2001, B.13.4; C.C., 9 avril 2003, n° 40/2003, B.7.4; C.C., 5 mai 2004, n° 73/2004, B.6.4; C.C., 2 juin 2004, n° 99/2004, B.6.1; C.C., 28 mars 2007, n° 51/2007, B.4.3.

<sup>(142)</sup> En ce sens : C.C., 19 décembre 2001, n° 159/2001, B.13.5; C.C., 9 avril 2003, n° 40/2003, B.7.5; C.C., 5 mai 2004, n° 73/2004, B.6.5; C.C., 28 mars 2007, n° 51/2007, B.4.4.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour que le législateur qui exécute pareille validation, doit pouvoir se prévaloir d'une « circonstance exceptionnelle »<sup>(143)</sup> ou de « considérations impérieuses d'intérêt général »<sup>(144)</sup> qui justifient son intervention.

Ensuite, il y a lieu de relever que la Cour constitutionnelle a admis dans certains arrêts que, si l'intervention du législateur a empêché les parties requérantes de faire censurer par le Conseil d'État les éventuelles irrégularités des arrêtés confirmés ou repris, elles ne sont pas privées de leur droit à un recours juridictionnel, l'intervention du législateur ne privant pas les intéressés du droit de soumettre à la Cour l'inconstitutionnalité de la loi par laquelle le législateur a exercé la compétence qu'il avait initialement déléguée <sup>(145)</sup>.

La Cour constitutionnelle déduit de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme <sup>(146)</sup> que le droit inscrit à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH à un procès équitable s'oppose en principe « à une ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice qui aurait pour effet d'influer sur le dénouement judiciaire du litige, [même si] (...) une telle ingérence peut toutefois être justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général »<sup>(147)</sup>. Cette jurisprudence de la Cour européenne ne semble pas mener à d'autres conclusions que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. On peut déduire de la jurisprudence de la Cour européenne que les motifs financiers ne suffisent pas à eux seuls comme « impérieux motifs d'intérêt général » à justifier une telle ingérence dans des litiges en cours <sup>(148)</sup>. La Cour a jugé ensuite que l'instauration rétroactive d'une indemnité non adéquate pour cause d'expropriation, ne correspond pas à un motif impérieux d'intérêt général <sup>(149)</sup>.

---

<sup>(143)</sup> C.C., 28 mars 2007, n° 51/2007, B.4.5.

<sup>(144)</sup> C.C., 14 décembre 2005, n° 188/2005, B.5.6.

<sup>(145)</sup> Voy. notamment C.C., 5 mai 2004, n° 73/2004, B.6.6.

<sup>(146)</sup> Cour eur. D. H., arrêt *Building Societies c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, § 112; Cour eur. D. H., arrêt *Zielinski et Pradal c. France*, 28 octobre 1999, § 57; Cour eur. D. H., arrêt *Agoudimos et Cefallonian Sky Shipping Co c. Grèce*, 28 juin 2001, § 30; Cour eur. D. H., arrêt *Gorriaz Lizarraga c. Espagne*, 27 avril 2004, § 64. Voy. aussi récemment Cour eur. D. H., arrêt *Arnolin et al. c. France*, 9 janvier 2007, § 69; Cour eur. D. H., arrêt *Ducret c. France*, 12 juin 2007, § 32; Cour eur. D. H., arrêt *SCM Scanner de l'ouest lyonnais et al. c. France*, 21 juin 2007, § 28; Cour eur. D. H., arrêt *Bortesi et al. c. Italie*, 10 juin 2008, § 40.

<sup>(147)</sup> Voy. par exemple : C.C., 5 mai 2004, n° 73/2004, B.9.2; C.C., 14 décembre 2005, n° 188/2005, B.5.6.

<sup>(148)</sup> Cour eur. D. H., arrêt *Ducret c. France*, 12 juin 2007, § 40; Cour eur. D. H., arrêt *SCM Scanner de l'ouest lyonnais, et al. c. France*, 21 juin 2007, § 31.

<sup>(149)</sup> Cour eur. D. H., arrêt *Bortesi et al. c. Italie*, 10 juin 2008, §§ 41-42.

### 3.2. Interdiction de méconnaître des décisions judiciaires passées en force de chose jugée

La Cour constitutionnelle a déjà souligné à plusieurs reprises que des dispositions légales ne peuvent en aucun cas conduire à mettre en cause des décisions judiciaires ayant acquis force de chose jugée. Selon la Cour constitutionnelle, les dispositions qui poursuivent cet objectif, « violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles priveraient une catégorie de personnes du bénéfice de décisions judiciaires devenues définitives, ce qu'aucune circonstance ne pourrait justifier »<sup>(150)</sup>. Dans les cas où la Cour a, dans le passé, constaté pareille violation, la validation a toujours concerné des cas où l'arrêté annulé par le Conseil d'État a été confirmé <sup>(151)</sup> ou validé rétroactivement.

Par ailleurs, l'autorité de chose jugée ne peut avoir pour effet d'empêcher de légiférer <sup>(152)</sup>. Selon la Cour constitutionnelle, l'annulation d'une mesure administrative - et l'autorité de chose jugée qui s'attache à cette décision d'annulation - ne signifie pas que la matière réglée par cette mesure ne puisse pas l'être à nouveau. Au contraire, les exigences du bon fonctionnement des services publics peuvent impliquer la réfection de l'acte annulé, pour autant que l'acte nouveau soit exempt des vices constatés par le Conseil d'État <sup>(153)</sup>.

---

<sup>(150)</sup> C.C., 9 février 2000, n° 17/2000, B.3.3; C.C., 3 décembre 2008, n° 172/2008, B.15. Voy. en ce sens également : C.C., 13 juin 1991, n° 16/91, 4.B.6.

<sup>(151)</sup> C.C., 13 juin 1991, n° 16/91, 4.B.6.

<sup>(152)</sup> Voy. à ce sujet G. ROSOUX, *o.c.*, pp. 211-212, n° 94.

<sup>(153)</sup> C.C., 12 novembre 1992, n° 67/92, B.11.1; C.C., 21 décembre 1995, n° 87/95, B.2.6. Pour un raisonnement similaire mais plutôt en relation avec des mesures individuelles qui seraient fondées sur un règlement "qui a été l'objet d'une réfection" : C.C., 7 décembre 1993, n° 84/93, B.7., et C.C., 20 janvier 1994, n° 5/94, B.9: « Pour autant qu'elles soient passées en force de chose jugée, ces décisions font obstacle à ce que ceux qui les ont obtenues soient contraints à des remboursements en application de l'arrêté jugé illégal. Mais elles n'ont pas fait naître en faveur de ces requérants - et encore moins au profit de ceux qui n'étaient pas parties à ces procédures - le droit intangible d'être dispensé à jamais de tout remboursement alors même qu'une nouvelle demande de remboursement se fonderait sur un acte nouveau dont la légalité serait incontestable. Le seul fait que cet acte nouveau a été pris par le législateur ne peut - sous réserve de l'examen de sa constitutionnalité - être tenu pour une violation des articles [10 en 11] de la Constitution. »

De cette jurisprudence, on peut également déduire qu'il n'est pas nécessaire que ce soit l'auteur de l'acte juridique annulé qui doive intervenir pour opérer la réfection mais que le législateur formel peut également intervenir à condition d'être en présence de circonstances justifiant cette intervention, notamment le fait que le législateur formel soit en droit d'intervenir lui-même <sup>(154)</sup>.

### 3.3. Le principe de sécurité juridique et le principe de non-rétroactivité

Si la validation a lieu avec force rétroactive, le règlement doit être vérifié au regard des principes suivis par la Cour constitutionnelle en matière de rétroactivité.

Comme la Cour constitutionnelle l'a déjà rappelé à maintes reprises, la non-rétroactivité des lois ou des décrets est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique et cette garantie implique que le droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise <sup>(155)</sup>. Toujours selon la Cour constitutionnelle, la rétroactivité des dispositions de lois ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous<sup>(156)</sup>. Dans d'autres arrêts, la Cour a encore relevé par rapport à ce dernier point que la simple circonstance qu'une disposition législative à caractère rétroactif ait une incidence sur des litiges en cours ne signifie pas que les principes d'égalité et de non-discrimination seraient violés en ce qu'il serait porté atteinte aux garanties juridictionnelles offertes à tous les citoyens<sup>(157)</sup>.

---

<sup>(154)</sup> C.C., 12 novembre 1992, n° 67/92, B.11.1; C.C., 21 décembre 1995, n° 87/95, B.2.6.

<sup>(155)</sup> Voy. not. : C.C., 20 mai 1998, n° 49/98, B.4; C.C., 9 février 2000, n° 17/2000, B.4; C.C., 29 mars 2000, n° 36/2000, B.5.

<sup>(156)</sup> Voy. not. : C.C., 4 mai 2005, n° 86/2005, B.6.1; C.C., 19 avril 2006, n° 55/2006, B.6.

<sup>(157)</sup> Voy. not. : C.C., 4 avril 1995, n° 30/95, B.14; C.C., 3 mars 2004, n° 30/2004, B.4.

Pour autant que la validation n'intervienne pas dans une procédure en cours, elle devra simplement être contrôlée au regard du principe de sécurité juridique. A cet égard, dans plusieurs arrêts dans lesquels une disposition légale rétroactive était attaquée, qui remplaçait des dispositions réglementaires (présumées illégales), la Cour constitutionnelle a jugé qu'une « substitution rétroactive ne fait pas naître d'insécurité juridique puisqu'elle reproduit les dispositions antérieures »<sup>(156)</sup>.

Pour autant que cette validation intervienne dans un litige pendant, des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général doivent être présents de nature à pouvoir justifier l'intervention du législateur décréteur.

### 3.4. Séparation des pouvoirs

Dans le passé, la section de législation du Conseil d'État a estimé que la validation législative était fondamentalement contraire à la séparation des pouvoirs en ce sens que le législateur s'approprierait une compétence du pouvoir exécutif, plus particulièrement en ce qu'il intervient par voie de mesures individuelles<sup>(159)</sup>.

Bien que A. ALEN traite également de la problématique de la validation législative lorsqu'il aborde la relation entre les pouvoirs législatif et exécutif, il n'y voit un problème, sous l'angle de la séparation des pouvoirs, que sur le seul plan des relations entre pouvoirs législatif et judiciaire<sup>(160)</sup>. D. RENDERS conclut également que rien n'empêche un législateur d'intervenir par voie de mesure individuelle<sup>(161)</sup>.

---

<sup>(158)</sup> Voy. not. : C.C., 23 avril 2002, n° 72/2002, B.11.4; C.C., 26 juin 2002, n° 106/2002, B.2.9; C.C., 14 janvier 2003, n° 3/2003, B.2.9. Dans le même sens : C.C., 15 septembre 1999, n° 97/99, B.29; C.C., 9 février 2000, n° 17/2000, B.5; C.C., 13 mars 2001, n° 38/2001, B.14.3.

<sup>(159)</sup> Voy. par exemple avis n° 44.320/4 du 7 mai 2008 sur un avant-projet de décret « relatif aux autorisations régionales modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement », *Doc. parl. w.* 2007-2008, n° 805/1, pp. 43 et s.

<sup>(160)</sup> A. ALEN, « Scheiding of samenwerking der Machten », *Academia Annalecta*, 1991, pp. 35-36 et 60-61. Si, toutefois, lorsqu'il intervient dans des procédures en cours, le législateur empiète sur une compétence que la Constitution réserve au Roi, cette ingérence aura des conséquences sur l'appréciation des motifs impérieux d'intérêt général invoqués avant l'intervention (pour une application, voy. C.C., 2 juin 1994, n° 99/2004, B.6.2 et B.6.3).

<sup>(161)</sup> D. RENDERS, *o.c.*, p. 88.

### 3.5. Règles répartitrices de compétences

Il est possible que les textes de validation législative influencent la compétence du Conseil d'État, section du contentieux administratif. Bien que la réglementation de cette matière est en principe réservée au législateur fédéral en vertu de l'article 160 de la Constitution, il n'est pas exclu que le législateur décréte intervienne en la matière sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Dans son arrêt n° 46 du 11 février 1988, la Cour constitutionnelle a énoncé ce qui suit concernant l'immixtion dans la compétence du Conseil d'État au moyen d'une validation décréte :

*« B.5.2. L'article 1er du décret de la Région wallonne du 8 mai 1985 valide les nominations faites, le 28 juin 1983, par le Conseil d'administration de la Société de développement régional pour la Wallonie.*

*Ce décret ne déroge ni formellement ni en termes exprès aux lois coordonnées sur le Conseil d'État. Toutefois, tels sont en substance sa portée et son effet exclusifs, dès lors qu'il s'agit de la validation d'actes administratifs individuels.*

*B.5.3. En validant les nominations qu'il vise, l'article 1er du décret de la Région wallonne empêche le Conseil d'État de juger de la validité de ces nominations, compétence qui lui est dévolue par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État adoptées par le législateur national sur base de la compétence attribuée expressément à celui-ci par l'article 94 de la Constitution.*

*B.5.4. Le décret porte ainsi sur une matière que la Constitution réserve à la loi. Comme la Cour l'a constaté dans son arrêt n° 44 du 23 décembre 1987, (affaire n° 36 du rôle), sauf le cas où une habilitation spéciale et expresse a été donnée par les lois spéciale et ordinaire de réformes institutionnelles, le décret ne peut empiéter sur les compétences réservées à la loi par la Constitution. De plus, la possibilité donnée aux Conseils par l'article 10 de la loi spéciale ne peut trouver à s'appliquer à des compétences que la Constitution réserve à la loi.*

*B.5.5. Il résulte de ce qui précède que la Région wallonne n'avait pas compétence pour rendre inopérant, par le recours à un décret de validation, l'exercice de la compétence légalement conférée au Conseil d'État à l'égard d'actes administratifs individuels. »*

Dans son arrêt n° 30/95 du 4 avril 1995 – dans un cadre constitutionnel autre que l'arrêt cité ci-dessus sans toutefois différer fondamentalement du cadre actuel en ce qui concerne la problématique examinée en l'espèce - la Cour constitutionnelle a précisé qu'une validation décréte n'est contraire aux règles répartitrices de compétences que dans certains cas. La Cour a jugé comme suit :

*« B.17. La référence à l'arrêt n° 46 du 11 février 1988 de la Cour ne se justifie pas.*

*Dans cet arrêt, la Cour s'est prononcée sur un décret validant des actes administratifs individuels, décret qui, par sa portée et ses effets juridiques, entendait exclusivement porter atteinte à la compétence du Conseil d'État.*

*En l'espèce, il s'agit d'un décret ayant une portée générale et instaurant un statut totalement neuf pour les membres du personnel de l'enseignement communautaire.*

*B.18. Les communautés sont compétentes pour régler le statut des membres du personnel de l'enseignement.*

*Bien que la disposition abrogatoire contestée de l'article 101, § 2, 2°, du décret du 27 mars 1991 ait sans doute indirectement pour effet que le Conseil d'État ne puisse plus, dans l'affaire concernée, se prononcer sur le moyen unique invoqué devant lui, en tant qu'il s'appuie sur la violation de l'article 92 de l'arrêté royal du 22 mars 1969, on ne saurait considérer, à la lumière de sa genèse (voy. B.3 à B.15), que cette disposition abrogatoire ait eu pour objectif unique ou principal de mettre à néant ou d'influencer la compétence du Conseil d'État, en particulier en validant un acte administratif individuel entaché d'irrégularité.*

*La disposition abrogatoire litigieuse ne porte pas atteinte à la compétence réservée au législateur fédéral par l'article 146 de la Constitution. »*

La doctrine déduit de la combinaison des deux arrêts que le législateur décrétole est habilité à valider sauf si la délégation décrétole aurait pour objectif unique ou principal de neutraliser ou d'influencer la compétence du Conseil d'État<sup>(162)</sup>. A cet égard, D. RENDERS fait observer que « la circonstance que l'acte consolidé revêt une portée individuelle paraît constituer un indice favorisant la conclusion suivant laquelle le législateur a entendu exercer, à titre unique ou principal, une fraction de la compétence dévolue au législateur fédéral. »<sup>(163)</sup>

Même si la validation a pour objectif unique ou primordial de neutraliser la compétence du Conseil d'État, le législateur décrétole peut le décider par application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980<sup>(164)</sup>. Pour que l'article 10 puisse trouver à s'appliquer, il est toutefois requis que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale<sup>(165)</sup>.

---

<sup>(162)</sup> P. POPELIER, *o.c.*, p. 179; D. RENDERS, *o.c.*, 281-282 (pour une critique, voy. toutefois pp. 282-286); J. VELAERS, *o.c.*, p.264.

<sup>(163)</sup> D. RENDERS, *o.c.*, p. 282.

<sup>(164)</sup> P. POPELIER, *o.c.*, pp. 179-180; D. RENDERS, *o.c.*, p. 282.

<sup>(165)</sup> Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voy. récemment C.C., 29 juillet 2010, n° 91/2010, B.3.3.

## Chapitre III : Section du contentieux administratif

### A. ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE TRAVAIL

#### 1. Affaires pendantes

1.1 Aperçu global du nombre total des affaires pendantes dans les chambres et à l'Auditorat

1.1.1. Remarques préliminaires

1.1.2. Données statistiques

1.1.3. Commentaires

1.2. Évolution du nombre des affaires pendantes dans les chambres par contentieux

1.2.1. Remarques préliminaires

1.2.2. Contentieux général

1.2.3. Contentieux des étrangers

1.2.4. Contentieux de cassation

#### 2. Nouvelles affaires

2.1. Évolution du nombre des nouvelles affaires en français

2.1.1. Contentieux général

2.1.2. Contentieux des étrangers

2.1.3. Contentieux de cassation

2.2. Évolution du nombre des nouvelles affaires en néerlandais

2.2.1. Contentieux général

2.2.2. Contentieux des étrangers

2.2.3. Contentieux de cassation

2.3. Évolution du nombre total des nouvelles affaires

2.3.1. Contentieux général

2.3.2. Contentieux des étrangers

2.3.3. Contentieux de cassation

2.4. Commentaires

#### 3. Arrêts prononcés

3.1. Évolution du nombre des arrêts prononcés en français

3.1.1. Contentieux général

3.1.2. Contentieux des étrangers

3.1.3. Contentieux de cassation

3.2. Évolution du nombre des arrêts prononcés en néerlandais

3.2.1. Contentieux général

3.2.2. Contentieux des étrangers

3.2.3. Contentieux de cassation

3.3. Évolution du nombre total des arrêts prononcés

3.3.1. Contentieux général

3.3.2. Contentieux des étrangers

3.3.3. Contentieux de cassation

3.4. Commentaires

**4. Ordonnances rendues dans la procédure de filtrage au contentieux de cassation**

4.1. Évolution du contentieux de cassation en français

4.2. Évolution du contentieux de cassation en néerlandais

4.3. Aperçu global du contentieux de cassation

4.4. Commentaires

**B. APERÇU DE LA JURISPRUDENCE**

**1. Contentieux général**

**2. Jurisprudence cassation étrangers**

**C. APERÇU DES ARRÊTS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE ET DE LA  
COUR DE CASSATION EN CE QUI CONCERNE LA COMPÉTENCE DU  
CONSEIL D'ÉTAT**

## A. ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE TRAVAIL

### 1. Affaires pendantes

#### 1.1. Aperçu global du nombre total des affaires pendantes dans les chambres et à l'Auditorat

##### 1.1.1. Remarques préliminaires

Les affaires pendantes sont réparties par contentieux (contentieux général – contentieux des étrangers – contentieux de cassation)

Par nombre total d'affaires pendantes, on comprend en l'espèce : tout numéro de rôle du contentieux général, du contentieux des étrangers ou du contentieux de cassation pour lequel au moins un arrêt final ou une ordonnance de non-admission doivent encore être prononcés pour régler effectivement l'affaire et clore le numéro de rôle.

Cela implique que la clôture d'un numéro de rôle peut être précédée de plusieurs arrêts. Il en est généralement ainsi en cas de demandes de suspension et d'annulation ainsi qu'en cas de recours en annulation dans le cadre desquels des arrêts interlocutoires sont prononcés, par exemple pour poser des questions préjudicielles et pour ordonner des mesures d'instruction.

Il convient de remarquer que c'est surtout dans le contentieux des étrangers que les demandes de suspension et d'annulation sont réglées par un arrêt unique (application des articles 7, 26 et 27 de l'arrêté royal du 9 juillet 2000 portant règlement de procédure particulier au contentieux des décisions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers) et ce sur la base d'un seul rapport de l'Auditorat examinant tant la demande de suspension que le recours en annulation. Le Conseil d'État suit ainsi la méthode efficace envisagée par le législateur au cas où l'auditeur et le Conseil estiment que l'affaire ne requiert que des débats succincts (art. 26 de l'A.R. susvisé du 9 juillet 2000).

Il arrive parfois aussi dans le contentieux de l'annulation qu'un arrêt final unique règle plus d'un recours et clôture donc plus d'un numéro de rôle. Il en est ainsi en cas de jonction pour cause de connexité de différents recours.

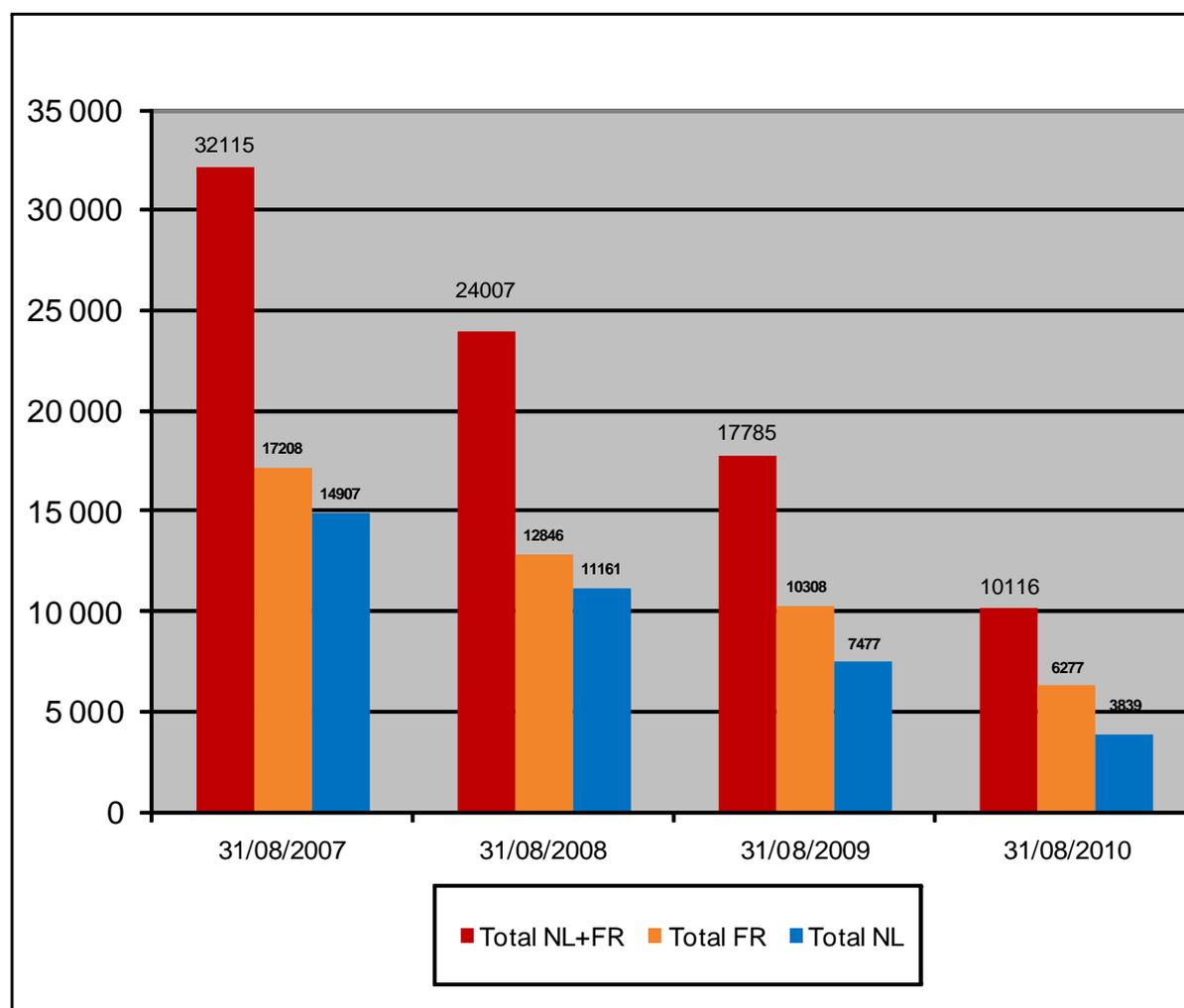
Le nombre d'arrêts finaux ne correspond dès lors pas tout à fait au nombre d'affaires réglées.

1.1.2. Données statistiques

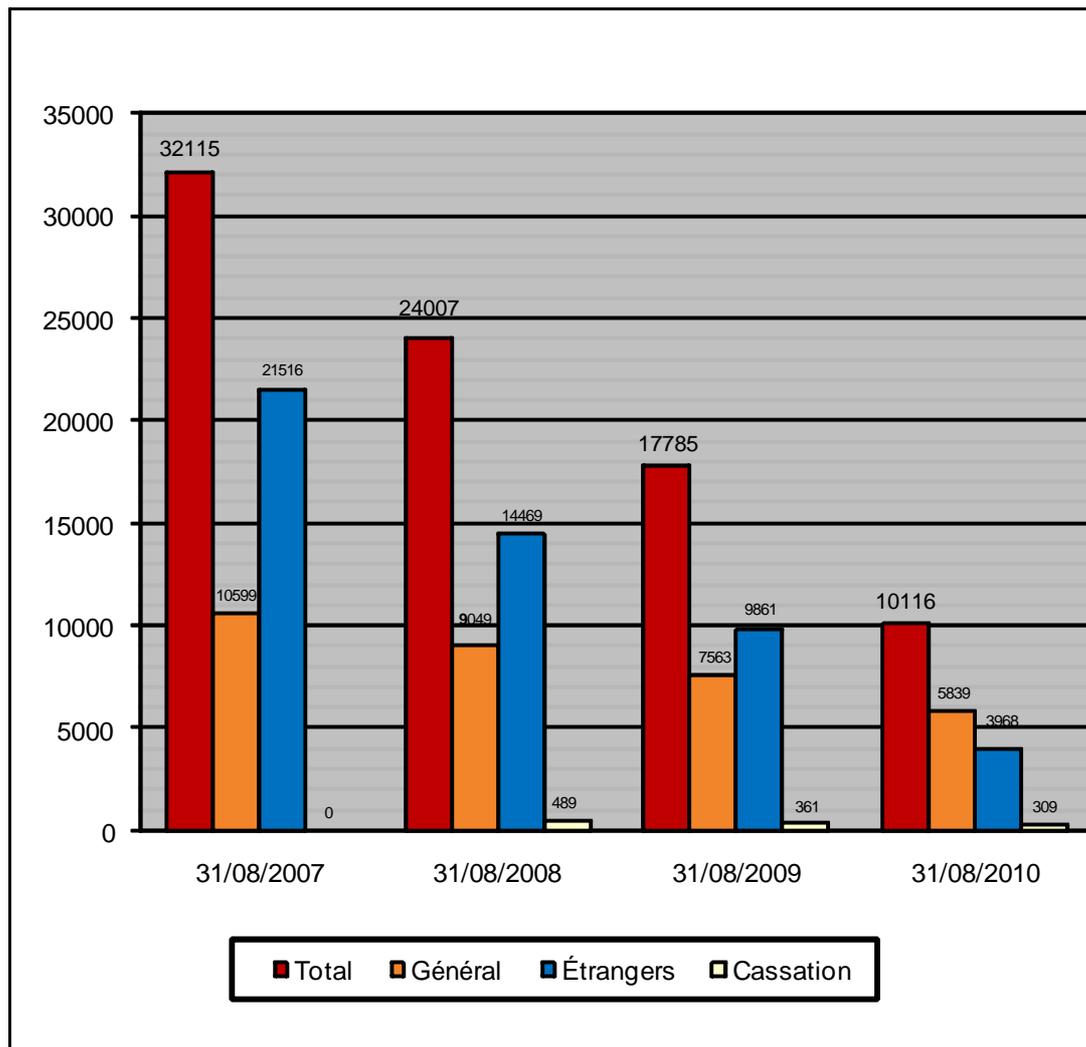
a. Tableau de l'aperçu global du nombre total d'affaires pendantes (Chambre et Auditorat) au 31/08/2010

	Français	Néerlandais	Total
Général	2.946	2.893	5.839
Étrangers	3.205	763	3.968
Cassation	126	183	309
Total	6.277	3.839	10.116

b. Graphique de l'évolution du nombre global d'affaires pendantes



c. Graphique de l'évolution du nombre global d'affaires pendantes par contentieux



### 1.1.3. Commentaires

Tant dans le contentieux des étrangers que dans le contentieux général, on constate une diminution substantielle du nombre d'affaires pendantes.

Le 31 août 2007, le nombre total d'affaires pendantes s'élevait à 32.115. Le 31 août 2009, le nombre total d'affaires pendantes était déjà tombé à 17.785 pour continuer à diminuer et se chiffrer à 10.116 affaires au 31 août 2010.

Le 31 août 2007, le nombre total d'affaires pendantes au contentieux des étrangers s'élevait à 21.516, le 31 août 2009, il était ramené à 10.201 pour continuer à diminuer et se chiffrer à 3.968 affaires pendantes au 31 août 2010.

Le 31 août 2007, le nombre total d'affaires pendantes au contentieux général s'élevait à 10.599. Le 31 août 2009, il était déjà ramené à 7.584 pour continuer à diminuer et se chiffrer à 5.839 affaires pendantes au 31 août 2010.

- La diminution du nombre total d'affaires pendantes se remarque surtout au contentieux des étrangers, et ce principalement (mais pas exclusivement) à la suite de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers, qui emporte que, depuis le 1er juin 2007, le Conseil d'État n'est plus compétent en ce qui concerne l'examen des demandes de suspension et des recours en annulation dans le contentieux des étrangers et qu'il n'intervient plus à cet égard qu'en tant que juge de cassation.
- Une diminution substantielle du nombre d'affaires pendantes est également constatée dans le contentieux général. Il y a lieu de relever que, normalement, le règlement d'une affaire dans le contentieux général prend sensiblement plus de temps que le règlement d'une affaire dans le contentieux des étrangers, à l'exception des affaires en cassation. Tout cela induit évidemment une diminution moins rapide du nombre d'affaires pendantes dans le contentieux général.
- En ce qui concerne le contentieux de cassation, il s'agit en l'espèce principalement de recours en cassation introduits contre les décisions du Conseil du contentieux des étrangers.

Par rapport au nombre global d'affaires pendantes, le nombre d'affaires en cassation demeure relativement minime, à savoir 3 % en moyenne du nombre total d'affaires pendantes.

## 1.2. Évolution du nombre des affaires pendantes dans les chambres par contentieux

### 1.2.1. Remarques préliminaires

Les données statistiques relatives à la section du contentieux administratif sont présentées pour les trois dernières années judiciaires. Ce choix s'explique par le fait que, compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers, les données statistiques de l'Auditorat et celles des chambres sont tout à fait harmonisées depuis l'année judiciaire 2007-2008.

Sont considérées comme " affaires pendantes devant les chambres de la section du contentieux administratif " – contentieux général et contentieux des étrangers – les demandes de suspension ou d'annulation en attente de derniers mémoires ou en état d'être fixées, ou fixées ou en attente d'arrêt. <sup>(166)</sup>

---

<sup>(166)</sup> Pour un aperçu du nombre d'affaires à l'Auditorat, voir chapitre IV.

1.2.2. Contentieux général

	Contentieux général		
	Français	Néerlandais	Total
31/08/2008	1.220	3.126	4.346
31/08/2009	1.044	2.152	3.196
31/08/2010	1.008	1.411	2.419

1.2.3. Contentieux des étrangers

	Contentieux des étrangers		
	Français	Néerlandais	Total
31/08/2008	1.459	1.226	2.685
31/08/2009	1.513	1.373	2.886
31/08/2010	1.257	739	1.996

1.2.4. Contentieux de cassation

Le nombre d'affaires en cassation pendantes devant les chambres concerne des affaires dans lesquelles le recours en cassation doit encore être examiné sur le fond ou qui doivent encore faire l'objet d'une ordonnance d'admission ou de non-admission.

	Contentieux de cassation				
	Contentieux général		Contentieux des étrangers		Total
	Français	Néerlandais	Français	Néerlandais	
31/08/2008	2	1	81	282	366
31/08/2009	5	3	120	97	225
31/08/2010	8	6	85	114	213

## 2. Nouvelles affaires

Il s'agit de tout nouveau numéro de rôle dans le contentieux général, des étrangers et de cassation.

### 2.1. Évolution du nombre des nouvelles affaires en français

#### 2.1.1. Contentieux général

	Contentieux général en français
2007-2008	1.218
2008-2009	1.339
2009-2010	1.283

#### 2.1.2. Contentieux des étrangers

	Contentieux des étrangers en français
2007-2008	26
2008-2009	3
2009-2010	2

#### 2.1.3. Contentieux de cassation

	Contentieux de cassation en français		Total
	Contentieux général	Contentieux des étrangers	
2007 - 2008	7	797	804
2008 - 2009	17	485	502
2009 - 2010	26	343	369

2.2. Évolution du nombre des nouvelles affaires en néerlandais

2.2.1. Contentieux général

	Contentieux général en néerlandais
2007-2008	1.173
2008-2009	1.429
2009-2010	1.272

2.2.2. Contentieux des étrangers

	Contentieux des étrangers en néerlandais
2007-2008	16
2008-2009	1
2009-2010	4

2.2.3. Contentieux de cassation

	Contentieux de cassation en néerlandais		Total
	Contentieux général	Contentieux des étrangers	
2007 - 2008	12	1.195	1.207
2008 - 2009	7	1.013	1.020
2009 - 2010	18	775	793

2.3. Évolution du nombre total des nouvelles affaires

## 2.3.1 Contentieux général

	Contentieux général
2007-2008	2.391
2008-2009	2.768
2009-2010	2.555

## 2.3.2. Contentieux des étrangers

	Contentieux des étrangers
2007-2008	42
2008-2009	4
2009-2010	6

## 2.3.3. Contentieux de cassation

	Contentieux de cassation		
	Contentieux général	Contentieux des étrangers	Total
2007-2008	19	1.992	2.011
2008-2009	24	1.498	1.522
2009-2010	44	1.118	1.162

## 2.4. Commentaires

### 2.4.1. Contentieux général

Dans le contentieux général en français, on a constaté au cours de l'année judiciaire 2009-2010 une légère diminution du nombre de nouvelles affaires, à savoir 1.283 pour 1.339 au cours de l'année judiciaire 2008-2009, année au cours de laquelle le nombre de nouvelles affaires a connu une hausse substantielle par rapport à l'année 2007-2008 (1.218 nouvelles affaires).

Dans le contentieux général en néerlandais, on a également constaté au cours de l'année judiciaire 2009-2010 une légère diminution du nombre de nouvelles affaires, à savoir 1.272 pour 1.429 au cours de l'année judiciaire 2008-2009, année au cours de laquelle le nombre de nouvelles affaires a également connu une hausse substantielle par rapport à l'année 2007-2008 (1.173 nouvelles affaires).

### 2.4.2. Contentieux des étrangers

À la suite de la loi précitée du 15 septembre 2006, le nombre de nouveaux recours au contentieux des étrangers (il s'agit ici des "anciennes" affaires d'étrangers au contentieux de suspension et d'annulation, donc à l'exclusion du contentieux de cassation) est négligeable.

### 2.4.3. Contentieux de cassation

Dans le contentieux de cassation en français, le nombre de nouvelles affaires introduites durant l'année judiciaire 2009-2010 a baissé pour atteindre 369 affaires de cassation (dont 343 dans le contentieux des étrangers) pour 502 (dont 485 dans le contentieux des étrangers) durant l'année judiciaire 2008-2009 et 804 (dont 797 dans le contentieux des étrangers) durant l'année judiciaire 2007-2008.

On relève que le contentieux de cassation concerne principalement le contentieux des étrangers et que durant l'année judiciaire 2009-2010, une nouvelle diminution du nombre de nouvelles affaires peut être observée. Cette diminution s'enregistre tant dans le contentieux en français que dans le contentieux en néerlandais.

Dans le contentieux de cassation en néerlandais, le nombre de nouvelles affaires introduites durant l'année judiciaire 2009-2010 a baissé pour atteindre 793 affaires de cassation (dont 775 dans le contentieux des étrangers) pour 1.020 (dont 1.013 dans le contentieux des étrangers) durant l'année judiciaire 2008-2009 et 1.207 (dont 1.195 dans le contentieux des étrangers) durant l'année judiciaire 2007-2008.

Il est permis de supposer en toute logique qu'à l'avenir, le nombre de nouvelles affaires augmentera dans le contentieux général en néerlandais, une fois que le Raad voor Vergunningbetwistingen (Conseil pour les contestations d'autorisations), créé en 2009, aura prononcé davantage d'arrêts sur le fond.

Dès lors que ce Conseil n'a jusqu'à présent prononcé pour ainsi dire aucun arrêt au fond susceptible de pourvoi en cassation, il est pour l'heure impossible de formuler d'ores et déjà un pronostic concret quant à l'afflux futur des affaires en matière d'aménagement du territoire dans le contentieux de cassation en néerlandais.

### 3. Arrêts prononcés

Cette rubrique a trait au nombre d'arrêts prononcés, y compris les arrêts au fond rendus dans le contentieux de cassation (3.3.) Les ordonnances rendues dans le cadre de la procédure de filtrage dans le contentieux de cassation figurent sous la rubrique 4.

#### 3.1. Évolution du nombre des arrêts prononcés en français

##### 3.1.1. Contentieux général

	Contentieux général en français		
	Arrêt finaux	Arrêts intermédiaires	Total
2007 - 2008	1.755	452	2.207
2008 - 2009	1.667	482	2.149
2009 - 2010	1.765	425	2.190

##### 3.1.2. Contentieux des étrangers

	Contentieux des étrangers en français		
	Arrêt finaux	Arrêts intermédiaires	Total
2007 - 2008	3.729	197	3.926
2008 - 2009	2.014	83	2.097
2009 - 2010	3.538	50	3.588

3.1.3. Contentieux de cassation

	Contentieux de cassation en français				
	Contentieux général		Contentieux des étrangers		Total
	Arrêts finaux	Arrêts intermédiaires	Arrêts finaux	Arrêts intermédiaires	
2007 - 2008	5	1	39	3	48
2008 - 2009	4	0	124	16	144
2009 - 2010	16	9	158	11	194

3.2. Évolution du nombre des arrêts prononcés en néerlandais

3.2.1. Contentieux général

	Contentieux général en néerlandais		
	Arrêts finaux	Arrêts intermédiaires	Total
2007 - 2008	1.963	493	2.456
2008 - 2009	2.241	602	2.843
2008 - 2010	2.257	667	2.924

3.2.2. Contentieux des étrangers

	Contentieux des étrangers en néerlandais		
	Arrêts finaux	Arrêts intermédiaires	Total
2007 - 2008	3.000	40	3.040
2008 - 2009	2.245	18	2.263
2008 - 2010	2.423	22	2.445

## 3.2.3. Contentieux de cassation

	Contentieux de cassation en néerlandais				
	Contentieux général		Contentieux des étrangers		Total
	Arrêts finaux	Arrêts intermédiaires	Arrêts finaux	Arrêts intermédiaires	
2007 - 2008	6	0	60	0	66
2008 - 2009	6	3	171	5	185
2009 - 2010	7	1	126	13	147

3.3. Évolution du nombre total des arrêts prononcés

## 3.3.1. Contentieux général

	Contentieux général		
	Arrêts finaux	Arrêts intermédiaires	Total
2007 - 2008	3.718	945	4.663
2008 - 2009	3.908	1.084	4.992
2009 - 2010	4.022	1.092	5.114

## 3.3.2. Contentieux des étrangers

	Contentieux des étrangers		
	Arrêts finaux	Arrêts intermédiaires	Total
2007 - 2008	6.729	237	6.966
2008 - 2009	4.259	101	4.360
2009 - 2010	5.961	72	6.033

## 3.3.3. Contentieux de cassation

	Contentieux de cassation				
	Contentieux général		Contentieux des étrangers		Total
	Arrêts finaux	Arrêts intermédiaires	Arrêts finaux	Arrêts intermédiaires	
2007 - 2008	11	1	99	3	114
2008 - 2009	10	3	295	21	329
2009 - 2010	23	10	284	24	341

## 3.4. Commentaires

### 3.4.1. Le contentieux général

Au cours de l'année judiciaire 2009-2010, 2.190 arrêts (F) et 2.924 arrêts (N), soit un total de 5.114 arrêts, ont été prononcés dans le contentieux général. Pour l'année judiciaire 2008-2009 et l'année judiciaire 2007-2008, ces chiffres sont de, respectivement, 4.992 (2.149 F et 2.843 N) et 4.663 (2.207 F et 2.456 N).

Cette augmentation substantielle du nombre d'arrêts rendus, par rapport à l'année judiciaire 2006-2007 (respectivement 1.614 (F) et 1.973 (N)), résulte des moyens additionnels octroyés au Conseil d'État dans le cadre de la loi du 15 septembre 2006 dans le but de résorber l'arriéré judiciaire au contentieux général.

Dans les chambres françaises, conformément au plan de résorption, un magistrat et un greffier supplémentaires ont été affectés à la VIII<sup>e</sup> chambre (fonction publique) et deux magistrats et un greffier supplémentaires à la XIII<sup>e</sup> chambre (aménagement du territoire, urbanisme et environnement) ainsi qu'un greffier supplémentaire à la VI<sup>e</sup> chambre (marchés publics et affaires sociales). En raison des modifications successives du nombre de magistrats francophones, résultant de mises à la retraite ou de nominations à la Cour constitutionnelle, et vu le temps nécessaire pour remplacer un magistrat au Conseil d'État, il n'a pas été possible pour la VII<sup>e</sup> et la XIII<sup>e</sup> chambre, de fonctionner durant toute l'année judiciaire avec le nombre total de magistrats fixé dans le plan de résorption.

Aux chambres néerlandaises, conformément au plan contre l'arriéré, trois magistrats et deux greffiers supplémentaires ont été assignés à la Xe chambre (aménagement du territoire et urbanisme) l'arriéré y étant, de loin, le plus important. Le troisième greffier supplémentaire a été affecté à la VII<sup>e</sup> chambre (environnement et affaires sociales). En vue de la résorption de l'arriéré au contentieux de la fonction publique, un conseiller d'État supplémentaire a été affecté à la IX<sup>e</sup> chambre.

Par souci d'exhaustivité, il convient d'observer que pendant l'année judiciaire 2009-2010, la Ve chambre (chambre bilingue) a prononcé 40 arrêts finaux et que l'assemblée générale en a prononcé 6 la même année.

Dans le contentieux général, le nombre d'arrêts finaux est considérablement plus élevé que le nombre de nouvelles affaires, à savoir 2.257 (N) pour 1.275 (N) et 1.765 (F) pour 1.283 (F).

Dans le contentieux général tant en néerlandais qu'en français, le nombre d'arrêts finaux prononcés a été considérablement plus élevé que ce que visait le plan de résorption qui a été approuvé par le ministre et dont les objectifs ont été largement atteints

### 3.4.2. Contentieux des étrangers (à l'exclusion des ordonnances dans la procédure de filtrage)

Au cours de l'année judiciaire 2009-2010, 3.588 arrêts ont été prononcés au contentieux des étrangers en français dont 3.538 arrêts finaux et 50 arrêts intermédiaires. Durant l'année judiciaire 2008-2009, 2.097 arrêts ont été prononcés, dont 2.014 arrêts finaux et 83 arrêts intermédiaires et durant l'année judiciaire 2007-2008, 3.926 arrêts ont été prononcés, dont 3.729 arrêts finaux et 197 arrêts intermédiaires.

Au cours de l'année judiciaire 2009-2010, 2.445 arrêts ont été prononcés au contentieux des étrangers en néerlandais dont 2.423 arrêts finaux et 22 arrêts intermédiaires. Durant l'année judiciaire 2008-2009, c'est un total de 2.263 arrêts qui ont été prononcés, dont 2.245 arrêts finaux et 18 arrêts intermédiaires et durant l'année judiciaire 2007-2008, 3.040 arrêts ont été prononcés, dont 3.000 arrêts finaux et 40 arrêts intermédiaires.

En ce qui concerne le contentieux des étrangers en néerlandais, il faut observer que durant l'année judiciaire 2009-2010, la XIV<sup>e</sup> chambre n'a pu travailler qu'avec deux magistrats à temps complet, ce qui avait déjà été le cas durant l'année judiciaire 2008-2009. La raison en est que deux magistrats à temps complet (+ sporadiquement aussi le Président du Conseil d'État) suffisaient pour traiter le nombre d'affaires en état.

### 3.4.3. Contentieux de cassation (à l'exclusion de la procédure de filtrage)

On constate que les arrêts prononcés dans la procédure de cassation au fond ont principalement trait au contentieux des étrangers.

Durant l'année judiciaire 2009-2010, 341 arrêts de cassation ont été rendus dont respectivement 169 (F) et 139 (N) relèvent du contentieux des étrangers.

Durant l'année judiciaire 2008-2009, 329 arrêts de cassation ont été rendus dont 295, soit 124 (F) et 171 (N) relèvent du contentieux des étrangers.

Au cours de l'année judiciaire 2007-2008, 114 arrêts de cassation ont été rendus dont 42 (F) et 60 (N) relèvent du contentieux des étrangers.

Les recours en cassation introduits conformément à la nouvelle procédure instaurée par la loi du 15 septembre 2006 doivent être traités dans un délai de six mois.

Le délai moyen de traitement de ces "nouveaux" recours en cassation tranchés pendant l'année judiciaire 2009-2010 s'est élevé à 182 jours et environ 88 % des affaires ont été clôturées dans le délai légal de six mois.

Le dépassement du délai légal dans 12% des affaires est principalement imputable aux questions préjudicielles posées.

#### 4. Ordonnances rendues dans la procédure de filtrage au contentieux de cassation

##### 4.1. Évolution du contentieux de cassation en français

	Procédure de filtrage : contentieux de cassation en français				Total
	Ordonnances d'admission		Ordonnances de non-admission		
	Général	Étrangers	Général	Étrangers	
2007 - 2008	3	163	4	649	819
2008 - 2009	16	126	1	363	506
2009 - 2010	9	80	18	257	364

##### 4.2. Évolution du contentieux de cassation en néerlandais

	Procédure de filtrage : contentieux de cassation en néerlandais				Total
	Ordonnances d'admission		Ordonnances de non-admission		
	Général	Étrangers	Général	Étrangers	
2007 - 2008	11	187	1	1.036	1.235
2008 - 2009	0	146	7	897	1.050
2009 - 2010	16	109	4	665	794

##### 4.3. Aperçu global du contentieux de cassation

	Procédure de filtrage : contentieux de cassation				Total
	Ordonnances d'admission		Ordonnances de non-admission		
	Général	Étrangers	Général	Étrangers	
2007 - 2008	14	350	5	1.685	2.054
2008 - 2009	16	272	8	1.260	1.556
2009 - 2010	25	189	22	922	1.158

#### 4.4. Commentaires

Durant l'année judiciaire 2009-2010, 1.158 ordonnances ont été rendues dans la procédure de filtrage. 214 ordonnances d'admission et 944 ordonnances de non-admission ont été rendues. Cela signifie qu'environ 18,48 % des recours en cassation ont été déclarés admissibles et 81,52 % non admissibles.

On observera que les ordonnances de non-admission doivent être motivées.

Dans la procédure de filtrage, les ordonnances doivent être rendues dans le mois de la mise au rôle de l'affaire qui intervient après réception du dossier du Conseil du contentieux des étrangers.

Sur les 1.158 ordonnances rendues pendant l'année judiciaire 2009-2010, 977 ou environ 84,36 % ont été rendues dans le délai d'un mois et 181 affaires ou environ 15,63 % au-delà de ce délai.

En moyenne, le délai pour rendre une ordonnance a été de 17,9 jours.

Le dépassement du délai légal est principalement la conséquence nécessaire de l'attente d'un arrêt de la Cour constitutionnelle après une question préjudicielle relative à la constitutionnalité de la procédure de filtrage.

## B. APERÇU DE LA JURISPRUDENCE

On trouvera ci-dessous un aperçu systématique de certains arrêts qui ont été prononcés durant l'année judiciaire 2009 - 2010 par la section du contentieux administratif, soit dans le cadre du contentieux général, soit dans le cadre du contentieux de cassation. Ces arrêts ont été sélectionnés sur la base, soit de leur sujet, soit de leur intérêt juridique éventuel. Dans le cadre du contentieux de cassation, seuls des arrêts concluant à la cassation dans le contentieux des étrangers ont été sélectionnés.

Un résumé succinct des considérants pertinents de l'arrêt sélectionné est chaque fois inscrit sous le mot-clef correspondant. Si plusieurs arrêts figurent sous un même mot-clef, ils sont classés par ordre chronologique.

### 1. Contentieux général

#### 1.1. Juridiction du Conseil d'État

##### Actes administratifs accomplis par des organes de juridictions administratives

Haesbrouck, n° 201.600, 8 mars 2010

L'attribution expresse de compétence par le législateur, actuellement inscrite à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées, signifie que le Conseil d'État ne peut plus interpréter la notion " autorités d' administratives " figurant à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi, dans un sens fonctionnel. Elle exclut que le Conseil d'État puisse encore actuellement se déclarer compétent pour des matières qui ne sont pas énumérées dans cet article 14, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi.

La loi du 15 septembre 2006 a expressément habilité le Conseil d'État à connaître des litiges dont il est saisi par les membres de son personnel concernant leur statut. Comme dans l'ordre judiciaire, les magistrats et greffiers ne font pas partie du personnel du Conseil d'État au sens de cette disposition. Une question préjudicielle à ce sujet a été posée à la Cour constitutionnelle.

##### Compétence concernant le "contentieux social"

Communauté flamande, n° 201.261, 24 février 2010 (assemblée générale)

Le recours en annulation concerne la décision de l'Office national de Sécurité sociale rejetant la requête en exonération des majorations de cotisations et des intérêts. Le Conseil d'État est sans juridiction pour connaître des contestations au sens de l'article 580, 1<sup>o</sup>, du Code judiciaire. En tant qu'organe du pouvoir judiciaire, le tribunal du travail ne traite pas seulement les litiges dans

lesquels des rapports de droit privé sont en jeu, mais il connaît également de nombreux litiges de droit public, principalement dans le domaine de la sécurité sociale. Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation, inscrit au rôle général sous le numéro C.10.0168.N.

#### Pratique sportive respectueuse de l'éthique

Wickmayer, n° 206.617, 14 juillet 2010 et Malisse, n° 206.618, 14 juillet 2010

Il y a lieu de considérer la commission disciplinaire pour les sportifs d'élite de l'A.S.B.L. Vlaams Doping Tribunaal comme un organe de droit privé que la Communauté flamande a associé à l'exercice de ses missions d'intérêt général. Les décisions prises par cet organe dans l'exercice de sa compétence souveraine sont des actes d'autorités administratives susceptibles d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation, inscrit au rôle général sous le numéro C.10.0508.N.

#### Financement des études

X., n° 205.006, 10 juin 2010 (dans le même sens, X., nos 205.007 et 205.008, 10 juin 2010 et Drini, n° 205.336, 17 juin 2010)

Le décret du 30 avril 2004 relatif à l'aide financière aux études et aux services aux étudiants dans l'enseignement supérieur de la Communauté flamande instaure cette aide comme un droit pour le demandeur qui remplit les conditions fixées par ce décret ou en vertu de ce dernier. En la matière, l'administration dispose d'une compétence liée, le décret déterminant de manière exhaustive les facteurs qui doivent être pris en compte pour l'octroi de l'aide financière aux études. Le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître d'un recours dirigé contre la décision par laquelle l'administration constate que le requérant ne peut bénéficier de l'aide en question dès lors que cette décision concerne la constatation d'un droit subjectif du requérant.

#### Décisions sur la progression des études

Van der Hijden, n° 205.337, 17 juin 2010

Lors de l'élaboration d'un système de protection juridique dans l'enseignement supérieur, le législateur décrétoal n'a pas précisé les décisions qui devaient être regardées comme des " décisions sur la progression des études " susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le Conseil de règlement des différends en matière de décisions sur la progression des études. Pour déterminer la portée des dispositions applicables et circonscrire la compétence de ce conseil, il faut tenir compte de la volonté du législateur décrétoal telle qu'elle est exprimée dans les travaux préparatoires.

Il ressort sans équivoque des travaux préparatoires du décret du 30 avril 2004 relatif à la flexibilisation de l'enseignement supérieur en Flandre et portant des mesures urgentes en matière d'enseignement supérieur que l'intention du législateur décréteur était de permettre un recours interne contre les décisions prises par la direction de l'institution en application de l'article 51 de ce décret, ce recours étant suivi d'un recours devant le Conseil de règlement des différends en matière de décisions sur la progression des études. Le fait que cette décision n'apparaisse pas en tant que telle dans l'énumération figurant à l'article II.1, 15bis, du décret du 19 mars 2004 relatif au statut de l'étudiant, à la participation dans l'enseignement supérieur, à l'intégration de certaines sections de l'enseignement supérieur de promotion sociale dans les instituts supérieurs et à l'accompagnement de la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre, qui définit la notion " décision sur la progression des études ", n'enlève rien à cette constatation. Il est effectivement malaisé, eu égard au principe d'égalité, de justifier que l'intéressé puisse introduire une demande de reconsidération de certaines décisions sur la progression des études et de saisir ensuite le Conseil de règlement des différends sur ces mêmes décisions, alors que pour d'autres décisions à peine différentes quant à leur nature et leurs effets concernant le suivi des études, cette possibilité n'existerait pas.

### Contentieux des autorisations

Martens, n° 197.645, 6 novembre 2009

À la suite de l'entrée en vigueur du Code flamand de l'aménagement du territoire, le Conseil d'État n'est plus compétent pour statuer sur les demandes de suspension de l'exécution d'extrême urgence des " décisions d'autorisation " qui, à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2009, peuvent être attaquées devant le Conseil pour les contestations d'autorisations. Le fait que ce conseil ne soit pas encore opérationnel et n'englobe encore aucune affaire, ne rend pas le Conseil d'État compétent pour autant.

### Désignation d'enseignants à titre temporaire dans l'enseignement de la Communauté française

Bonbled, n° 198.595, 7 décembre 2009

En vertu des articles 23, 24, 25 et 37 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal de l'État, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements et de l'article 3 de l'arrêté royal du 22 juillet 1969 fixant les règles d'après lesquelles sont classés les candidats à une désignation à titre temporaire dans l'Enseignement de l'État, le Gouvernement de la Communauté française dispose d'un pouvoir d'appréciation pour désigner les temporaires prioritaires et pour procéder aux désignations à titre temporaire. En effet, il ne s'agit pas uniquement pour

l'autorité de constater la réunion de conditions réglementaires précises et objectives dès lors que toutes les conditions énoncées par la réglementation applicable ne présentent pas ces caractéristiques. A ce titre, l'autorité doit, d'une part, apprécier des critères, par nature variables, de sélection, tels les rapports des chefs d'établissement et des inspecteurs, et de classement, telle la population scolaire qui influe sur le volume des emplois ; elle doit aussi, d'autre part, choisir une solution parmi celles légalement possibles en raison des combinaisons de ces critères. Il s'ensuit que, du fait qu'il peut exister plusieurs emplois de même volume et de même durée dans différents établissements d'une zone déterminée, l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour affecter un candidat auprès de l'un ou l'autre de ces établissements. Dès lors que la Communauté française peut, sur base du pouvoir d'appréciation dont elle dispose, choisir entre plusieurs solutions équivalentes lorsqu'il s'agit d'affecter un enseignant temporaire prioritaire auprès d'un établissement, cet enseignant ne jouit pas d'un droit subjectif à une affectation déterminée. Il s'ensuit que le Conseil d'État est compétent pour connaître du recours.

Belot, n° 202.779, 6 avril 2010

Le Conseil d'État juge également qu'en vertu des articles 24 et 25 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 et de l'article 3 de l'arrêté royal du 22 juillet 1969 (cfr. arrêt précédent) le ministre qui envisage de pourvoir par une désignation à titre temporaire un emploi relevant d'une fonction de recrutement est obligé d'établir, selon des critères objectifs fixés par le statut, un classement des candidats satisfaisant aux conditions requises et de se conformer, dans le choix de la personne désignée, à l'ordre résultant dudit classement et en tenant compte des préférences exprimées quant à la zone. Les dispositions précitées ne lient nullement l'exercice de la compétence du ministre en ce qui concerne la désignation de l'établissement au sein duquel le candidat exercera sa fonction, mais se limitent à mentionner qu'il sera tenu compte des préférences exprimées quant à la zone. Il s'ensuit que la Communauté française a un pouvoir d'appréciation pour choisir parmi les candidats, selon le classement et les préférences quant à la zone. Dès lors, le Conseil d'État est compétent, et cela sans qu'il soit nécessaire d'examiner s'il l'eût été également dans l'hypothèse où la compétence de la partie adverse eût été liée.

Arrêté royal portant convocation des collèges électoraux pour les élections législatives fédérales

Frisque, n° 203.980, 18 mai 2010

Le requérant demande, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de l'arrêté royal portant convocation des collèges électoraux pour les élections législatives fédérales. L'arrêté attaqué est un acte du Roi, première autorité administrative du royaume, et aucune disposition législative ou constitutionnelle, ni aucune règle de droit non écrite ne soustrait les actes tels que celui qui est attaqué au champ d'application l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le Conseil d'État est compétent pour connaître du recours.

### 1.2. Recevabilité

#### Notion d'acte attaquant

Verlee, n° 201.077, 18 février 2010

Un certificat d'urbanisme n°2 était rédigé comme suit : " les travaux ou actes que vous envisagez ne sont pas susceptibles d'être autorisés par permis d'urbanisme ou de lotir. " Il ressort de l'article 150bis, § 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, que l'effet concret et immédiat dudit certificat d'urbanisme n°2 est de porter un refus de permis de lotir pendant les deux ans de sa délivrance. A cet égard, en l'espèce, le certificat d'urbanisme n°2 fait grief au requérant. Toutefois dès l'expiration du délai de deux ans, le certificat d'urbanisme n°2 n'emporte plus d'effet quant à l'examen ultérieur d'une demande de permis de lotir, le collège communal n'étant plus lié par l'appréciation contenue dans le certificat d'urbanisme attaqué. Il s'ensuit que le requérant n'a plus intérêt à l'annulation de ce certificat d'urbanisme.

A.S.B.L. Union des Hôteliers, Restaurateurs, Cafés et Traiteurs de Bruxelles et Entreprises assimilées de Bruxelles (Fed.Ho.Re.Ca) et S.A. Sodexho Belgique, n° 203.315,27 avril 2010

Les associations requérantes ont intérêt à l'annulation de la décision ministérielle de refus de proposer au Roi d'attribuer force obligatoire à la convention collective de travail du 3 décembre 2002, conclue au sein de la Commission paritaire n°302 de l'industrie hôtelière, relative au maintien du droit des travailleurs en cas de changement d'employeur dans l'exécution des contrats portant sur la préparation et/ou le service de repas et de boissons, avec ou sans services complémentaires, dans les locaux du bénéficiaire desdits services, enregistrée le 14 mars 2003 sous le numéro 65728/CO/302.

De Coster, n° 204.847, 7 juin 2010

Un accord de coopération est un accord de volontés et est dès lors, en substance, de nature contractuelle. À ce titre, il ne s'agit pas d'un acte administratif unilatéral susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. En revanche, les actes administratifs par lesquels les autorités concernées donnent leur assentiment à l'accord de coopération, sont susceptibles d'un recours en annulation en tant qu'actes détachables en vertu desquels cet accord est élaboré.

Saremans, n° 205.891, 28 juin 2010

En principe, un simple changement d'affectation est une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de recours. Pour en juger autrement, le Conseil d'État tient compte, d'une part, de l'importance de la décision et de ses effets sur son destinataire et, d'autre part, des raisons qui l'ont justifiée, notamment en vérifiant si elle a été adoptée en raison du comportement de l'agent. Seule l'appréciation de ces deux éléments distincts permet de vérifier la recevabilité du

recours. Lorsqu' aucun élément du dossier ne révèle l'existence d'une intention de punir, que l'acte attaqué repose sur des motifs liés à l'intérêt du service et qu'il ne produit d'effets pécuniaires ni administratifs défavorables qui dépassent le désagrément inhérent à tout changement d'affectation non désiré, le recours est irrecevable.

#### Exception d'irrecevabilité

S.P.R.L. Sogepar, n° 198.368, 30 novembre 2009

Lorsque l'offre de la requérante comme celle de l'attributaire du marché ont été expressément considérées par la partie adverse comme recevables en ce qui concerne l'agrément requis et que, dans la décision attaquée d'attribution du marché, la partie adverse n'a donc pas estimé l'offre de la requérante irrégulière pour ce motif, la partie adverse ne peut valablement soulever une exception d'irrecevabilité liée à l'absence d'agrément de la requérante à l'encontre du recours en annulation dirigé contre l'attribution du marché.

#### Qualité pour agir

Communautés européennes, n° 201.511, 4 mars 2010

Les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour de justice de l'Union européenne :

1. L'article 282 du Traité instituant la Communauté européenne, et en particulier les termes " à cet effet, elle est représentée par la Commission " figurant dans la deuxième phrase de cet article, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'une institution est valablement mandatée pour représenter la Communauté du simple fait de l'existence d'un mandat par lequel la Commission a délégué à cette institution ses pouvoirs de représentation en justice de la Communauté, indépendamment de ce que ce mandat ait ou non désigné nommément une personne physique habilitée à représenter l'institution déléguée ?
2. Dans la négative, une juridiction nationale telle que le Conseil d'État peut-elle vérifier la recevabilité d'un recours d'une institution européenne dûment mandatée pour agir en justice par la Commission, au sens de l'article 282, deuxième phrase, du Traité instituant la Communauté européenne, en examinant si cette institution est représentée par la personne physique adéquate, qui est habilitée à introduire un recours devant la juridiction nationale ?
3. A titre subsidiaire, et en cas de réponse affirmative à la question précédente, l'article 207, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase du Traité instituant la Communauté européenne, et plus particulièrement les termes " assisté d'un secrétaire général adjoint chargé de la gestion du secrétariat général ", doivent-ils être interprétés en ce sens que le secrétaire général adjoint du Conseil peut valablement représenter le Conseil aux fins de l'introduction d'un recours devant les instances juridictionnelles nationales ?

Introduction du recours dans les délais

Castelein, n° 201.858, 15 mars 2010

Lorsqu'un arrêté réglementaire est abrogé par un nouvel arrêté après l'expiration du délai de recours, l'annulation de ce nouvel arrêté peut être demandée tant que le délai de recours n'est pas expiré. Un requérant n'est pas déchu de son droit à former un recours en annulation contre le nouvel arrêté du fait qu'il n'a pas introduit un tel recours contre l'arrêté précédent.

S.A. Elia Asset, n° 204.999, 10 juin 2010

Les règlements communaux sont publiés par voie d'affichage. Cet affichage, qui consiste à apposer une affiche au panneau d'affichage de la commune, est considéré par la Cour constitutionnelle comme suffisant à l'égard des personnes qui, comme la partie requérante, ont un intérêt sur le territoire de la commune. La critique formulée par la partie requérante selon laquelle une telle publication, à l'ère d'internet, serait archaïque et inadaptée aux besoins actuels, ne peut dès lors être admise étant donné qu'il s'agit d'une critique d'opportunité de la loi.

S.A. Elia Asset, n° 205.332, 17 juin 2010

Un recours en annulation contre un règlement-taxe communal doit être introduit dans les soixante jours de sa publication, qui se fait en principe par voie d'affichage. Si toutefois, comme en l'espèce, le règlement litigieux est notifié personnellement aux intéressés, le délai de recours commence à courir, pour ceux-ci, au moment de la notification. En effet, cette notification personnelle leur procure une information mieux ciblée et plus efficace qu'elle ne l'aurait été par voie d'affichage. Dans ces circonstances, l'intéressé ne peut pas invoquer un éventuel défaut de publication pour excuser l'introduction du recours en annulation en dehors du délai de soixante jours après notification.

Recevabilité d'un moyen

S.P.R.L. Sogepar, n° 198.368, 30 novembre 2009

Dès lors que le rapport d'examen des offres n'a pas été communiqué à la partie requérante préalablement à l'introduction du recours et qu'elle n'a pu découvrir l'irrégularité relative à l'admission d'un prix anormalement bas qu'en consultant le dossier administratif au greffe du Conseil d'État, le moyen qui soulève cette irrégularité dans le mémoire en réplique est recevable.

S.P.R.L. Pomphuis, n° 200.738, 10 février 2010

Afin de préserver les droits de la défense des autres parties, les moyens, fussent-ils d'ordre public, doivent être développés dans la requête, à moins que leur fondement n'ait pu être révélé qu'ultérieurement, auquel cas ils doivent être soulevés au plus tard dans la première pièce de procédure possible prévue par le règlement de procédure. Dès lors, le fait qu'un moyen soit invoqué pour la première fois dans un "mémoire ampliatif", qui n'est pas prévu en tant que tel par le règlement de procédure, n'emporte pas en soi la violation des droits de la défense et des principes du droit à un procès équitable.

Roels, n° 202.190, 22 mars 2010

Le requérant n'est recevable à invoquer un moyen que s'il démontre comment l'irrégularité soulevée a porté atteinte à ses intérêts personnels. Un moyen visant simplement à défendre les intérêts d'un codemandeur d'une demande de lotissement refusée, est irrecevable.

Union professionnelle des entreprises d'assurances Assuralia, n° 204.191, 21 mai 2010

Le moyen nouveau, soulevé lors de l'audience durant laquelle les parties ont été invitées à se prononcer sur l'incidence d'un rapport d'expertise, est recevable dès lors que c'est au cours de cette expertise qu'il est apparu que la partie adverse n'était pas à même de fournir, malgré les demandes répétées de l'expert, une documentation technique permettant de justifier et d'expliquer l'arrêté royal attaqué et singulièrement la formule mathématique litigieuse qu'il contient. La requérante obtient l'annulation de l'arrêté royal du 8 mai 2007 relatif à la différenciation des primes en matière d'accidents du travail (sauf en ce que son article 7 fixe la date d'entrée en vigueur de l'article 176 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses).

S.A. Hugo De Schutter, n° 206.092, 29 juin 2010

Lorsque sa propriété ne se trouve pas dans le voisinage immédiat de sous-zones définitivement admises et approuvées par un plan particulier d'aménagement attaqué, la partie requérante a néanmoins intérêt à son recours en annulation, fût-ce dans la mesure où son entreprise, après avoir d'abord été inscrite au projet de plan, n'est plus conforme à la zone suivant le plan attaqué. Les moyens soulevés par cette partie requérante dans le cadre de son recours et qui invoquent des irrégularités sans rapport avec l'exclusion de son entreprise du plan d'aménagement litigieux, doivent être rejetés à défaut d'intérêt.

### 1.3. Procédure - Généralités

#### Objet du recours

Wickmayer, n° 206.617, 14 juillet 2010 et Malisse, n° 206.618, 14 juillet 2010



Le fait que la commission disciplinaire pour les sportifs d'élite de l'A.S.B.L. Vlaams Doping Tribunaal indique elle-même que le recours dont elle a été saisie est un recours juridictionnel, a conduit le requérant à introduire un recours en cassation contre ses décisions. Le Conseil d'État ayant constaté qu'il s'agissait en réalité d'un recours administratif, le recours en cassation devient d'office un recours en annulation.

### Dépôt du dossier administratif par la partie adverse

Union professionnelle des entreprises d'assurances Assuralia, n° 204.191, 21 mai 2010

Les parties au procès sont tenues de collaborer loyalement à l'administration de la preuve. L'État belge avait donc l'obligation de déposer dans le délai de soixante jours fixé à l'article 6, § 2, du règlement général de procédure, un dossier administratif complet comprenant, entre autres, tous les documents techniques qui ont, à l'en croire, été établis en vue de la confection de l'arrêté royal incriminé. Si des motifs de confidentialité s'y opposaient, il lui appartenait dès ce stade d'en faire état et d'en donner connaissance au seul Conseil d'État afin que celui-ci pût se prononcer sur leur communication ou non à la partie requérante alors qu'il n'en a été fait état qu'au cours de l'expertise après que l'expert l'eût vainement invité à plusieurs reprises à lui fournir toute documentation utile. L'offre faite à l'audience de produire, si le Conseil d'État l'ordonnait, la prétendue documentation apparaît comme manifestation tardive. Il y a lieu d'en déduire que l'arrêté royal attaqué ne repose pas sur des motifs pertinents et adéquats qui permettent d'en dégager la signification et la portée précise.

### Préjudice grave difficilement réparable

A.S.B.L. Ligue des Droits de l'Homme et A.S.B.L. Coordination Nationale d'Action pour la Paix et la Démocratie, n° 197.522, 29 octobre 2009

L'intérêt de la première association à critiquer les arrêtés par lesquels le Ministre-président du Gouvernement wallon a autorisé la FN Herstal à exporter des armes vers la Libye est admis par l'arrêt. En référé, cette requérante soutenait que l'exécution immédiate des actes attaqués risquait de causer un préjudice grave difficilement réparable au sujet duquel elle indique que les actes attaqués risquent d'avoir des conséquences irréversibles, étant la violation des droits et libertés fondamentales d'individus, l'armement d'un pays qui ne respecte pas les droits fondamentaux ni le droit international, un risque de détournement des armes vers des pays en conflit ou en crise où les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire sont massives. Le Conseil d'État juge que le préjudice qu'invoque la requérante ne lui est pas propre, mais qu'il atteint, à l'état de risque, des populations étrangères dont elle défend les intérêts collectifs, que le préjudice grave difficilement réparable que l'exécution immédiate d'un acte attaqué doit risquer de causer pour que la suspension puisse être ordonnée par le Conseil d'État ne doit pas néces-

sairement être causé exclusivement à la requérante. Le préjudice allégué peut être pris en considération.

#### 1.4. Procédures particulières

##### Indemnité pour préjudice exceptionnel

Deblaere, n° 197.434, 28 octobre 2009

Le requérant soutient que les lésions qu'il a subies ont pour cause la vaccination contre la poliomyélite rendue obligatoire par arrêté royal du 26 octobre 1966. Il fait valoir, en l'espèce, qu'il existe un lien de causalité entre la vaccination antipoliomyélitique rendue obligatoire par l'arrêté royal précité, pratiquée en application d'un règlement adopté par une autorité administrative et le dommage exceptionnel qu'il a subi (paralysie et troubles neurologiques). L'indemnité originellement demandée à l'État belge, partie adverse, était de 123.946,76 euros, soit 5.000.000 BEF.

Le requérant souhaite que l'indemnité soit portée à 10.000.000 BEF, soit 247.893,52 euros. Le Conseil d'État juge que l'exigence d'une certitude causale n'est pas requise pour apprécier si le dommage exceptionnel allégué a été causé par une autorité administrative. À la lecture des conclusions de l'expert désigné par un arrêt antérieur, il est raisonnable de voir dans le dommage décrit par le requérant la conséquence de la vaccination antipoliomyélitique imposée par l'arrêté royal du 26 octobre 1966. Ce dommage apparaît à la fois grave et spécial.

Concernant le montant de l'indemnité, le Conseil d'État doit se prononcer en équité, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé. Le pouvoir d'appréciation - très large - du Conseil d'État ne peut s'exercer qu'en fonction de la nature de l'incapacité, de son évolution et de son incidence sur les conditions de vie actuelles et futures du requérant. L'indemnité accordée par le Conseil d'État ne peut, en principe, être supérieure à celle réclamée dans la requête préalable. En l'espèce, la requête n'est recevable qu'en tant qu'elle porte sur le montant demandé originellement à la partie adverse. Il est indiqué de prendre en considération le montant qui serait octroyé, pour un dommage identique, par les juridictions judiciaires et de se référer au tableau indicatif révisé établi en 2008 par l'Union nationale des magistrats de première instance et l'Union Royale des Juges de Paix et de Police, l'âge à prendre en considération étant celui auquel le requérant a été atteint par la poliomyélite, antérieur à ses 15 ans, ce qui implique qu'une somme de 2.200 euros est attribuée par pour cent " d'invalidité ". Le Conseil d'État se rallie aux suggestions de l'expert quant aux pourcentages " d'invalidité permanente partielle " (au maximum 30%) et " d'incapacité permanente partielle " (au maximum 15%). Il condamne en conséquence l'État belge à payer au requérant 66.000 euros, 17.600 euros et une somme de 9.000 euros destinée à tenir compte de l'érosion et du délai d'indemnisation en y ajoutant les intérêts judiciaires au taux légal depuis le 30 avril 2001, date de l'introduction de la requête au Conseil d'État, jusqu'à parfait paiement des 92.600 euros.

Élections communales

Bali, n° 203.316, 27 avril 2010

Le recours prévu par l'article 85septies de la loi électorale communale concerne uniquement l'élection proprement dite du conseil communal ainsi que l'élection des conseils de district en vertu de l'article 114 de cette loi. Toutefois, aucune prescription ne rend ce recours applicable à la démission d'un échevin de district. Dans pareil cas, ce n'est pas l'arrêté royal du 15 juillet 1956 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État qui est d'application, mais bien le règlement général de procédure. Toutefois, ce règlement général de procédure en tant que tel est tout à fait inapproprié pour permettre au Conseil d'État de statuer " dans les soixante jours " sur le recours formé contre la décision du Conseil des contestations électorales, comme le requiert l'article 13, alinéa 2, du décret communal. La seule circonstance que le Conseil d'État ait pu remédier à cette lacune en l'espèce en réduisant à l'extrême les délais d'introduction des mémoires en application de l'article 91 du règlement général de procédure, n'ôte rien au fait qu'il s'agissait d'une solution de fortune qui doit absolument rester exceptionnelle.

1.5. Droits fondamentaux

Article 23, alinéa 3, 1°, Const.

Cornelis, n° 201.465, 2 mars 2010

Le droit au travail garanti par la Constitution ne fait pas obstacle à ce qu'une autorité prenne des mesures impliquant une restriction de ce droit, comme une mesure mettant un terme au lien statutaire avec un membre du personnel, à condition et pour autant que cette mesure soit imposée par une loi ou en vertu d'une loi, qu'elle poursuive un but légitime et qu'elle ne soit pas disproportionnée par rapport à ce but.

Article 24 Const.

X., n° 202.039, 18 mars 2010

Le recours a pour objet la décision du Conseil de l'Enseignement communautaire de la Communauté flamande en vertu de laquelle il ne sera désormais plus permis aux élèves, étudiants et membres du personnel de tout établissement de l'Enseignement communautaire de la Communauté flamande de porter des signes convictionnels. En l'espèce, il s'agit essentiellement de l'interdiction de porter un voile.

Le Conseil constate qu'une telle décision qui entrave ou empêche ainsi l'accès d'un élève à son école actuelle et à tous les autres établissements d'enseignement de l'enseignement communautaire est une décision qui cause un préjudice grave et difficilement réparable à l'élève.

En vertu des articles 33 et 34 du décret spécial du 14 juillet 1998 relatif à l'enseignement communautaire, le Conseil de l'enseignement communautaire est notamment compétent pour confectionner la déclaration de neutralité et la déclaration d'attachement à l'enseignement communautaire, pour exercer le contrôle qualitatif interne de l'enseignement et pour élaborer le projet pédagogique de l'enseignement communautaire. La décision attaquée trouve un fondement juridique dans les dispositions précitées.

Dans l'état actuel de la procédure, de sérieux doutes existent quant à la conformité de la délégation précitée au principe de légalité consacré par l'article 24 de la Constitution, si bien que l'instauration de l'interdiction générale et de principe attaquée en l'espèce paraît requérir l'intervention préalable du législateur décréteur. Une question préjudicielle à ce sujet doit être posée à la Cour constitutionnelle afin d'établir si les articles 33, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> et l'article 34, 1<sup>o</sup>, du décret spécial du 14 juillet 1998 relatif à l'enseignement communautaire, interprétés en ce sens qu'ils confèrent au Conseil de l'enseignement communautaire la compétence de se prononcer sur une interdiction générale et de principe du port de signes religieux et philosophiques visibles, violent l'article 24 de la Constitution.

#### 1.6. Séparation des pouvoirs

A.S.B.L. Ligue des droits de l'Homme, n° 197.445, 28 octobre 2009

L'article 105 de la Constitution et l'exigence de fondement légal de tout acte administratif, sont d'ordre public. Pour cette raison, leur violation doit être soulevée d'office. L'article 33 de la Constitution impose que les pouvoirs soient exercés de la manière établie par la Constitution. Selon l'article 105 de la Constitution, " Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ". L'article 23, alinéa 2 et alinéa 3, 2<sup>o</sup>, de la Constitution doit également être pris en considération, en ce qu'il réserve aux législateurs fédéral et fédérés, chacun pour ce qui le concerne, la garantie et les conditions d'exercice des droits économiques et sociaux, dont le droit à l'aide sociale.

L'article 57, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sur lequel se fonde l'arrêté royal attaqué est inséré dans un chapitre intitulé " des missions du centre public d'action sociale " et une section " missions générales et d'exécution ". Cette disposition impose aux C.P.A.S. d'effectuer les " tâches " qui leur sont confiées par la loi, le Roi ou l'autorité communale, chacun agissant sur la base constitutionnelle ou légale adéquate. Elle n'habilite pas le Roi à définir le montant du revenu d'intégration auquel peut prétendre telle ou telle catégorie de personnes, fût-ce en assimilant une nouvelle catégorie de bénéficiaires à une catégorie déjà visée par la loi.

A.S.B.L. Ligue des Droits de l'Homme et A.S.B.L. Coordination Nationale d'Action pour la Paix et la Démocratie, n° 197.522, 29 octobre 2009

Le Ministre-président du Gouvernement wallon a autorisé la FN Herstal à exporter des armes vers la Libye. Il a arrêté ses décisions au lendemain des élections régionales, à un moment où aucun contrôle parlementaire ne pouvait s'exercer sur son action, et où la compétence du Gouvernement se limitait à expédier les affaires courantes. Une décision aussi discutée et d'un tel impact politique ne constitue pas une affaire courante.

S'il n'existe pas d'acte formel de dissolution du parlement dans le droit des communautés et des régions, il est hors de doute qu'une assemblée ne peut plus se réunir après la tenue des élections destinées à la renouveler. Le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses pouvoirs pendant la période au cours de laquelle il est privé de sa base parlementaire et échappe au contrôle de l'assemblée élue. Ce gouvernement, à l'instar d'un gouvernement démissionnaire, peut uniquement expédier les affaires courantes, notion qui recouvre trois catégories d'affaires, à savoir les affaires de gestion journalière, les affaires d'intérêt plus qu'ordinaire, encore que ne concernant pas des " affaires de gouvernement ", et les affaires urgentes.

Dans la mesure où l'élaboration des licences d'exportation d'armes litigieuses a connu des difficultés et a eu un impact politique, ces décisions ne relèvent pas de la routine ou de la gestion journalière de la Région. Les décisions de ce type posent des questions d'appréciation politique délicates. C'est précisément à propos de ce genre de décisions que le contrôle politique a le plus de raisons d'être. Les décisions attaquées octroyant des licences d'exportation d'armes apparaissent non seulement comme des affaires d'intérêt plus qu'ordinaire, mais aussi comme des " affaires de gouvernement " dans lesquelles le pouvoir politique est amené à trancher entre des intérêts économiques considérables d'une part et des principes éthiques d'autre part. En l'absence d'une urgence particulière, les décisions qui tranchent un tel débat ne peuvent être regardées comme relevant des affaires courantes et à ce titre susceptibles d'être valablement adoptées par un gouvernement en l'absence de contrôle parlementaire.

De Man et al., n° 198.769, 9 décembre 2009

Le recours en annulation a pour objet l'instruction ministérielle de fin juillet 2009 concernant l'application de l'ancien article 9.3 et de l'article 9bis de la loi sur les étrangers. Cette instruction permet aux étrangers qui réunissent les conditions qu'elle définit, d'être dispensés de démontrer qu'ils se trouvent dans des circonstances exceptionnelles justifiant leur demande d'autorisation de séjour en Belgique.

Il appartient au seul législateur de dispenser les étrangers de l'obligation inscrite à l'article 9bis de la loi sur les étrangers de démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles pouvant justifier que cette autorisation de séjour n'a pas été demandée à l'étranger, avant que l'intéressé ne pénètre sur le territoire belge. En accordant cette dispense, l'instruction attaquée a empiété sur le

domaine réservé au législateur. Par conséquent, l'instruction attaquée est susceptible d'annulation dès lors qu'elle ajoute une nouvelle règle de droit à l'ordre juridique et qu'elle a été adoptée en violation des prérogatives des requérants en leur qualité de parlementaires. L'instruction attaquée a été adoptée en violation du principe de légalité consacré par la Constitution et de l'article 9bis de la loi sur les étrangers.

Union professionnelle des entreprises d'assurances Assuralia, n° 204.191, 21 mai 2010

L'arrêté royal du 8 mai 2007 relatif à la différenciation des primes en matière d'accidents du travail est pris en application de l'article 108 de la Constitution au titre du pouvoir réglementaire dérivé ordinaire et non en vertu d'une habilitation législative, ce qui exclut la violation de l'article 105 de la même Constitution. Dans l'exercice de son pouvoir réglementaire ordinaire dérivé, le Roi a non seulement le pouvoir mais également le devoir de procurer pleine application et effectivité à la loi, c'est-à-dire de dégager de son principe et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit. S'Il ne peut ajouter à la loi ou en retrancher, pas plus qu'Il ne peut en modifier la portée, il Lui appartient d'en assurer la pleine et entière exécution. L'exercice de ce droit-fonction est intimement lié au principe de la sécurité juridique dont la Cour d'arbitrage, l'actuelle Cour Constitutionnelle, a souligné l'importance dans ses arrêts n° 25/90 du 5 juillet 1990 et n° 36/90 du 22 novembre 1990, y voyant un " principe fondamental " de l'ordre juridique belge selon lequel " le contenu du droit doit en principe être prévisible et accessible de sorte que le sujet de droit puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences juridiques d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise ". Dans le même esprit, s'il est vrai qu'un acte réglementaire ne doit pas être formellement motivé, il n'empêche qu'il doit, comme tout acte administratif unilatéral, reposer sur des motifs pertinents et adéquats qui peuvent, selon le cas, soit ressortir du rapport au Roi qui le précède, soit d'autres éléments contenus dans le dossier administratif et qui permettent d'en suivre la genèse et d'en dégager la raison d'être et la portée.

En prenant l'arrêté royal du 8 mai 2007, précité, l'État belge a, pour partie, excédé les limites de son pouvoir d'exécution. Il est ainsi manifeste qu'en méconnaissance des termes explicites de l'article 49quater de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, il n'a pas exprimé la taille de l'entreprise en nombre d'ouvriers. Il y a lieu de souligner également l'imprécision totale qui affecte plusieurs des concepts auxquels a recours l'arrêté attaqué et la formule mathématique de son article 2 en particulier. Si, s'agissant comme en l'espèce d'un texte essentiellement technique, il n'est pas besoin que sa signification et sa portée soient intelligibles pour tous, dès lors qu'elles le sont pour les spécialistes qui en sont les premiers destinataires, encore faut-il au minimum que tel soit le cas. Les concepts sont loin d'être clairs même pour les spécialistes et la référence au sens usuel des termes ou à la terminologie de la circulaire ministérielle précitée n° 248 du 19 août 1998 ne sont d'aucun secours. Il n'existe aucune certitude quant à la portée précise du système mis en place par l'arrêté attaqué en manière telle que l'expert en a été réduit à formuler une série d'hypothèses de travail dans le but de faire fonctionner, malgré tout, le système. Ce

système de l'arrêté aboutit à une série d'incohérences et d'effets pervers et rien ne permet d'affirmer que, d'un point de vue juridique, il existe des éléments suffisants pour pouvoir raisonnablement dégager de manière univoque le sens et la portée de la formule critiquée. Enfin, cette incertitude est même telle, que l'arrêté incriminé, bien qu'entré en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, est resté lettre-morte, étant en l'état, inappliqué et inapplicable.

### 1.7. Hiérarchie des normes

A.S.B.L. Union des Hôteliers, Restaurateurs, Cafés et Traiteurs de Bruxelles et Entreprises assimilées de Bruxelles (Fed.Ho.Re.Ca) et S.A. Sodexo Belgique, n° 203.315, 27 avril 2010

Il ressort de l'article 2 de la convention collective de travail du 3 décembre 2002 que la commission paritaire n° 302 de l'industrie hôtelière a décidé de rendre applicables les règles de la convention collective n° 32bis du 7 juin 1985 à d'autres situations que celles auxquelles le C.N.T. a décidé de circonscrire leur application. En effet, la commission paritaire n° 302 de l'industrie hôtelière a rendu ces règles également applicables en l'absence de transfert d'une entité économique alors que, dans la convention collective n° 32bis, le C.N.T. a décidé, au contraire, de limiter leur champ d'action à celui de la directive 2001/23/CE qui n'est applicable qu'en présence du transfert d'une entité économique. Il s'ensuit qu'à cet égard, la Ministre de l'Emploi a pu décider que l'article 2 de la convention collective de travail du 3 décembre 2002 est contraire à l'article 6 de la convention collective n° 32bis et constater que cet article est donc affecté de nullité en vertu de l'article 10.1. de la loi du 5 décembre 1968 précitée.

L'extrait des travaux préparatoires relatifs à l'article 10 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires, cité par les requérantes, selon lequel une convention collective, conclue au sein d'une commission paritaire, pourrait prévoir des dispositions plus favorables que celles prescrites dans une convention conclue au sein du C.N.T., ne peut prévaloir sur le texte clair de cette disposition. Il ne ressort pas non plus de ces travaux préparatoires qu'une disposition d'une convention collective de travail, conclue au sein d'une commission paritaire, pourrait être contraire au contenu d'une convention collective, conclue au sein du C.N.T., même si elle est plus favorable aux travailleurs.

### 1.8. Exception d'illégalité

De Kempeneer, n° 203.323, 27 avril 2010

La Région wallonne a refusé un permis d'urbanisme en se fondant sur les dispositions du plan de secteur qui classe le bien en zone forestière. Elle ne conteste cependant pas l'illégalité du plan

de secteur dénoncée dans différents avis auxquels elle se réfère. Pour sa défense, elle expose qu'elle est tenue d'appliquer les instruments réglementaires qui n'ont fait l'objet d'aucune contestation en temps utile devant le Conseil d'État, et que, n'étant pas une juridiction, elle ne peut faire application de l'article 159 de la Constitution.

Sur le recours du demandeur de permis, le Conseil d'État juge que la Région wallonne, auteur de l'acte attaqué, est un organe de l'administration active et qu'en cette qualité, elle est tenue d'appliquer les dispositions réglementaires sans avoir le pouvoir d'écarter celle qu'elle estimerait illégale. En revanche, comme toute juridiction, le Conseil d'État est tenu de refuser d'appliquer toute disposition réglementaire qu'il juge illégale. Il s'ensuit que lorsqu'il contrôle la légalité d'un permis d'urbanisme ou d'un refus et que le moyen l'y invite, il doit laisser sans application le plan de secteur illégal. En conséquence, il convient d'écarter, sur la base de l'article 159 de la Constitution, le plan de secteur de Philippeville-Couvin en ce qu'il inscrit la parcelle de la requérante en zone forestière d'intérêt paysager. L'illégalité de cette affectation planologique entraîne, par voie de conséquence, l'illégalité du refus du permis d'urbanisme attaqué qui se fonde sur elle.

#### 1.9. Publicité de l'administration

Malisse et Vlieghe, n° 197.197, 22 octobre 2009

Les requérants se plaignent d'un refus de communication par l'administration fiscale d'une dénonciation faite à cette administration. Une décision explicite de refus prise après l'introduction d'une demande de reconsidération a été annulée par le Conseil d'État pour vice de motivation formelle. A la suite de la notification de l'arrêt du Conseil d'État, la partie adverse s'est retrouvée dans la même situation juridique que celle antérieure à l'adoption de la décision de refus et devait statuer, dans un nouveau délai de quinze jours (article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration), sur la demande de reconsidération. Il n'est nullement requis que les bénéficiaires d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État invitent la partie adverse à reprendre la procédure. L'autorité administrative est tenue d'exécuter l'arrêt et de statuer à nouveau, sauf circonstances exceptionnelles.

Lorsque la partie adverse s'est abstenue de statuer au terme de l'écoulement du délai de quinze jours visé à l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994, précitée, une décision implicite de rejet doit être réputée avoir été prise. Cette décision peut faire l'objet d'un recours en annulation dans les soixante jours de sa date présumée. Lorsque les requérants se sont abstenus d'introduire un recours en annulation, cette abstention ne fait pas obstacle à une nouvelle demande d'accès à des documents administratifs susceptible de donner lieu à une nouvelle décision de l'autorité administrative. En effet, aucune disposition constitutionnelle ou législative n'interdit à un demandeur de former plusieurs demandes d'accès à des documents administratifs.

Lorsque la nouvelle demande introduite a donné lieu à une nouvelle décision implicite de rejet, cette nouvelle décision ne peut pas être regardée comme une décision confirmative d'une première décision implicite de rejet faisant suite à une première demande d'accès. Il s'ensuit que le recours introduit dans les soixante jours de cette seconde décision implicite de rejet ne peut être considéré ni comme tardif ni comme irrecevable.

### 1.10. Principes généraux de bonne administration

#### Obligation d'entendre

Demoerloose, n° 204.844, 7 juin 2010

Pour que le principe de l'obligation d'entendre soit correctement appliqué par l'autorité disciplinaire, il faut entre autres qu'un délai raisonnable soit accordé à l'intéressé pour préparer sa défense. Lorsque l'intéressé ne dispose que de quelques heures à cette fin, l'exigence qu'il puisse défendre utilement ses intérêts n'est pas respectée.

#### Principe de confiance

Clinckspoor, n° 197.835, 16 novembre 2009

Un citoyen ne peut se prévaloir d'attentes qu'il tire d'une ligne de conduite légitime et constante de l'autorité que s'il a lui-même agi avec la prudence nécessaire, comme un bon citoyen, dans le respect de la loi. Dès lors, pour effectuer des travaux pour lesquels le législateur décretaal requiert une autorisation préalable, l'intéressé doit d'abord attendre d'avoir obtenu une décision favorable avant d'entamer ces travaux. Si le demandeur estime pouvoir invoquer le principe de confiance, il doit le faire dans le cadre de la procédure d'autorisation prescrite par décret et non pas après avoir volontairement accompli des actes soumis à autorisation sans disposer de celui-ci.

#### Non-rétroactivité

S.P.R.L. Résidence Champ de Huleu, n°198.425, 2 décembre 2009

L'article 21bis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 portant exécution du décret du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos, résidences-services et aux centres d'accueil de jour pour personnes âgées et portant création du Conseil wallon du troisième âge permet au ministre et au Gouvernement, sur recours en réformation, de réduire la capacité maximale autorisée par le titre de fonctionnement de la maison de repos. En reprochant à la maison de repos requérante l'occupation de lits avant sa reprise, à une époque où aucune sanction de réduction de capacité n'était prévue, et en refusant de prendre en considération les travaux invoqués au

motif qu'ils se sont fait attendre trop longtemps, la partie adverse pénalise la requérante pour des désaffectations de lits intervenues bien avant l'adoption de l'article 21bis, ce qui revient à donner de cette disposition une portée rétroactive. Il y a lieu de considérer d'office cette interprétation des faits comme étant contraire à l'article 2 du Code civil et au principe de non-rétroactivité des actes administratifs.

### Délai raisonnable

Thirion, n° 201.142, 22 février 2010

Un règlement organique du personnel prévoit que l'agent dispose d'un délai de trois jours pour introduire un recours contre une décision disciplinaire et ensuite d'un délai de 15 jours, à dater de l'introduction de son recours, pour faire valoir ses moyens de défense par écrit. Au regard de ces éléments, le délai de 3 jours pour introduire le recours ne paraît nullement déraisonnable.

#### 1.11. Formalités

##### Consultation de la section de législation du Conseil d'État

A.S.B.L. Coordination Bruxelloise d'Institutions Sociales et de Santé et consorts, n° 196.106, 16 septembre 2009

Le Conseil d'État admet que l'urgence liée à l'approche du début du prochain exercice budgétaire puisse justifier une demande d'avis dans les cinq jours sur le projet d'un arrêté relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux mais la réalité de l'urgence invoquée doit se vérifier concrètement. La communication régulière de l'avis de la section de législation a lieu par télécopie et c'est à ce moment qu'elle est accomplie même si l'avis rédigé dans les deux langues a été communiqué plus tard. En laissant s'écouler plus d'un mois entre la réception de l'avis par télécopie et l'adoption de l'arrêté, sans aucune explication convaincante et alors que l'avis ne comprenait aucune critique fondamentale du projet dans son ensemble ou d'une de ses dispositions, l'État belge ne pouvait plus adopter et publier l'arrêté avant le début de l'exercice budgétaire. Ce retard est d'autant plus critiquable lorsqu'il s'est encore écoulé un délai de 14 jours entre l'adoption de l'arrêté attaqué et sa publication au Moniteur belge. De l'ensemble de ces circonstances, il ressort que le délai anormalement long qui s'est écoulé après la consultation en urgence de la section de législation du Conseil d'État jusqu'à l'adoption puis la publication de l'arrêté royal attaqué a privé de toute justification plausible l'urgence invoquée.

Cependant, dès lors que l'arrêté royal en question a produit des effets depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005, il y a lieu, en application de l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'État, d'en maintenir les effets jusqu'à la date du prononcé de l'arrêt qui l'annule, afin de garantir la continuité de fonctionnement des services hospitaliers concernés.

### Motifs et motivation formelle

Malisse et Vlieghe, n° 197.197, 22 octobre 2009

Quand une autorité administrative peut légalement s'abstenir de statuer et laisser par l'écoulement du temps se former une décision implicite de rejet, elle doit néanmoins produire un dossier permettant de comprendre les raisons de son abstention voire d'identifier les motifs du refus d'accès au document concerné et le souci de l'autorité d'établir un équilibre entre le principe de l'accès à l'information et les intérêts qui peuvent justifier la confidentialité. Lorsque le dossier produit au Conseil d'État ne contient trace d'aucune pièce ou note démontrant que la partie adverse aurait examiné la nouvelle demande de reconsidération formulée par le conseil des requérants, ni a fortiori ne révèle aucun élément interne justifiant le silence gardé par la partie adverse à l'égard de cette demande, la décision implicite attaquée n'est pas fondée sur une motivation interne légalement admissible et les moyens pris de la violation de l'obligation dans le chef de l'administration de motiver ses actes et de l'erreur ou de l'absence de motivation sont fondés.

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne s'applique pas à des abstentions ou à des refus implicites déduits du silence de l'autorité administrative. Néanmoins, à l'instar de tout acte administratif, une décision implicite de rejet doit reposer sur des motifs susceptibles de la justifier, à peine d'empêcher tout contrôle juridictionnel sur une telle décision. Ces motifs doivent être exacts, pertinents et admissibles et ressortir ou pouvoir être déduits du dossier dans lequel la demande de consultation a été rangée.

### Autres formalités

De Villa, n° 201.488, 4 mars 2010

Le non-accomplissement d'une formalité prescrite à peine de nullité dans le cadre d'un recours contre une décision administrative n'emporte pas l'irrecevabilité de ce recours lorsqu'il s'avère que l'objectif de la formalité a été atteint.

Gonthier, n° 204.554, 1<sup>er</sup> juin 2010

Un requérant n'a pas d'intérêt à invoquer la violation d'une irrégularité de forme, fût-elle substantielle, si l'objectif que vise la forme a été atteint. En l'espèce, l'arrêté entamant la procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde a été notifié par un courrier adressé sous pli recommandé avec accusé de réception. Le nom et l'adresse indiquée correspondent bien au nom et à l'adresse du requérant et il n'est pas allégué que l'erreur résultant de l'ajout d'une mention incorrecte aurait généré, dans la réception du courrier, des problèmes de nature à gêner le propriétaire en ce qui concerne la rédaction ou l'envoi de ses observations dans le délai prescrit. L'irrégularité dont se prévaut le requérant ne lui a causé aucun grief et n'a pas empêché la notification de remplir son objectif. En tant qu'il dénonce cette irrégularité, le moyen est irrecevable.

### 1.12. Abrogation et retrait d'actes administratifs

#### Acte constitutif individuel - Inexistence

Giot-Wirgot, n° 198.633, 17 décembre 2009

Un agrément est un acte individuel créateur de droits. Selon la théorie classique du retrait, il n'appartient pas à l'autorité administrative de retirer un tel acte lorsqu'est venu à expiration le délai fixé pour l'introduction d'un recours devant le Conseil d'État. Il ne peut être fait exception à cette règle de délai que si l'acte est entaché d'une irrégularité telle qu'il y a lieu de le tenir pour inexistant, ou s'il a été pris à la suite de manœuvres frauduleuses ou encore si une disposition légale expresse autorise ce retrait. Les exceptions à l'impossibilité du retrait sont d'interprétation stricte. La preuve d'une telle irrégularité incombe à celui qui décide le retrait et la notion d'« acte inexistant » est théoriquement distincte de celle de l'« acte nul de plein droit », l'« inexistence » étant davantage une notion métaphysique, empruntée aux philosophes, qu'une notion juridique.

La signature de l'arrêté retiré par une personne qui n'était pas en fonction au moment de cette signature ne peut pas justifier que l'arrêté soit considéré comme inexistant dès lors qu'il n'est pas allégué qu'il serait dépourvu de toute signature. Dès lors que l'arrêté n'a pas nécessairement été adopté par un auteur incompétent, mais que le scénario le plus vraisemblable est celui d'une signature par le directeur général à un moment où il exerçait cette fonction, mais sur un texte d'arrêté mentionnant une date antérieure à sa signature, l'arrêté ne peut pas être considéré comme inexistant.

La référence " erronée " à un avis favorable d'une instance consultative, alors qu'il est soutenu dans l'arrêté de retrait qu'un tel avis n'existerait pas, ne peut pas justifier que l'agrément qui se réfère à cet avis soit considéré comme inexistant dès lors que cet avis existe, qu'il n'est pas formellement " négatif " mais qu'il est entaché de plusieurs erreurs ou confusions.

La circonstance que l'original de l'arrêté d'agrément retiré n'existerait pas, alors que son bénéficiaire en a reçu une copie certifiée conforme, ne peut pas justifier le retrait de cet acte en dehors du délai fixé pour l'introduction d'un recours devant le Conseil d'État. Il y a lieu de rappeler que l'autorité ne peut tirer profit de ses propres confusions ou errements pour se ménager un délai de retrait d'un acte administratif créateur de droits supérieur à celui que lui accorde la jurisprudence. En outre, le fait qu'il n'existerait pas, ou que l'on ne retrouve pas trace de l'arrêté original, est un élément étranger à la légalité dudit arrêté.

Tack, n° 206.080, 29 juin 2010

La décision par laquelle l'autorité délivre un permis de bâtir est un acte générateur de droits pour le bénéficiaire. Un tel acte constitutif individuel ne peut être rapporté à tout moment et en de-

hors de tout texte légal pour cause d'illégalité, par l'autorité qui l'a accompli, que s'il a été obtenu par la fraude ou est entaché d'une irrégularité telle qu'il doit être tenu pour inexistant, lorsque et pour autant qu'une disposition légale expresse autorise le retrait ou, en l'absence de toute disposition légale, uniquement pour des motifs de régularité, dans le délai imparti pour former un recours en annulation devant le Conseil d'État et jusqu'à la clôture des débats si le recours en annulation qui est formé est recevable.

Si, sur la base d'une présentation manifestement erronée des faits, l'autorité octroie un permis pour la régularisation d'une véranda en considérant, à tort, que l'habitation concernée est autorisée, elle peut, s'il s'avère ultérieurement que cette habitation litigieuse n'a pas été autorisée, décider raisonnablement que le permis de régularisation est entaché d'une irrégularité manifeste telle qu'il doit être tenu pour inexistant et, partant, être retiré. Il n'y a pas lieu, à cet égard, de vérifier si l'irrégularité constatée procède d'une faute ou d'une erreur commise par l'autorité.

### 1.13. Effets juridiques des arrêts d'annulation

#### Rétablissement de la légalité après annulation

Braginsky, n° 197.089, 20 octobre 2009

Il résulte de l'article 111, § 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup>, 2, 3 et 7, du décret du 20 décembre 2001 fixant les règles spécifiques à l'enseignement supérieur artistique organisé en écoles supérieures des arts que, lorsqu'à l'issue d'une année académique, un membre du personnel temporaire d'une École supérieure des Arts organisée par la Communauté française a obtenu un rapport favorable à propos de la manière dont il s'est acquitté de sa tâche ou est réputé disposer d'un tel rapport, il n'existe, même si l'emploi en cause est vacant, aucune obligation d'y désigner à nouveau l'intéressé pour l'année suivante. Des contraintes ne s'imposent à l'autorité investie du pouvoir de désignation qu'à partir du moment où celle-ci fait usage de la faculté de reconduire la personne concernée. Dans ce cas, cette décision doit désigner l'intéressé pour une durée indéterminée et doit intervenir avant tout changement d'affectation, toute mutation ou toute extension de charge. En l'espèce, le Ministre a considéré, sur l'avis d'une commission, que, par rapport aux autres candidats, Mme. S. L. était prioritaire, car elle avait été désignée l'année précédente et qu'elle n'avait fait l'objet d'aucun rapport négatif sur sa manière de servir.

À la requête d'un autre candidat, le Conseil d'État juge que la commission précitée ne pouvait justifier ainsi le fait que, contrairement à ce que prescrit en principe l'article 104, § 1<sup>er</sup>, du décret du 20 décembre 2001, il n'avait été procédé à aucun examen des différentes candidatures. En toute hypothèse, la désignation à titre temporaire sur laquelle la partie adverse se fonde pour reconnaître une priorité à l'intervenante a été annulée par l'arrêt n° 177.485 du 30 novembre 2007. Le moyen pris de la violation de l'article 104, § 1<sup>er</sup>, du décret du 20 décembre 2001 ainsi que du principe général de la comparaison des titres et mérites est fon-

dé. Il n'est pas tenu compte non plus de la décision ministérielle intervenue le 5 mai 2008 pour désigner à nouveau S. L. dans ses fonctions pour l'année précédente.

Petré, n° 205.834, 28 juin 2010

Lorsqu'elle prend une nouvelle décision après l'annulation d'un acte antérieur, l'autorité doit en principe appliquer la réglementation qui est en vigueur lors de l'adoption de la nouvelle décision. L'autorité ne doit refaire l'acte en application de la réglementation qui était en vigueur lors de l'adoption de l'acte annulé que s'il est établi qu'au moment d'accomplir cet acte sa compétence était strictement liée et qu'elle avait donc non seulement l'obligation de décider, mais également de prendre une décision précise, et si cette décision devait être prise à un moment déterminé.

Lorsque l'autorité doit prendre une nouvelle décision en application de la réglementation en vigueur à ce moment-là, on ne saurait lui tenir grief de constater qu'elle ne peut plus accorder un avantage déterminé dès lors que la réglementation a été modifiée et que cet avantage n'existe plus. En effet, dans l'hypothèse où l'autorité prendrait une décision en application d'une réglementation qui n'est plus valide, elle méconnaîtrait les règles du droit en vigueur. L'obligation de rétablissement de la légalité en exécution d'un arrêt d'annulation ne peut impliquer que l'autorité soit contrainte de méconnaître la réglementation en vigueur.

Vivier, n° 205.920, 28 juin 2010

Le 2 avril 1999, le requérant a été désigné en qualité d'agent auxiliaire de police stagiaire auprès de la commune de Leuze-en-Hainaut. Le 28 septembre 1999, celle-ci a prolongé son stage de 450 heures. Le 14 décembre 1999, elle a refusé de le nommer définitivement. Le 1<sup>er</sup> juillet 2004, par arrêt n° 133.421, le Conseil d'État a annulé cette décision pour défaut d'audition préalable du requérant. Il est entendu le 25 septembre 2004 et le 12 avril 2005, le conseil communal de Leuze-en-Hainaut rejette à nouveau la nomination du requérant à l'issue du stage.

Le requérant demande l'annulation de cette nouvelle décision. Entre-temps la réforme des polices est entrée en vigueur et la compétence relative aux agents de police locale est désormais confiée aux zones de police par l'effet de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Le requérant critique la décision communale pour avoir appliqué le droit en vigueur à la fin de son stage et non la législation contemporaine de la décision du 12 avril 2005. Il soutient que la commune a violé le principe général de non-rétroactivité des actes administratifs, le principe selon lequel les actes administratifs doivent être élaborés dans le respect de la législation en vigueur au jour où ils sont accomplis. Il estime aussi que la décision aurait dû être prise par le conseil de police de cette zone seul compétent, à son avis, pour nommer les membres de la police locale autres que les officiers, de même que pour décider de rejeter leur nomination.

Le Conseil d'État écarte ce raisonnement. Il observe que le requérant a accompli les prestations de stage prévues par le statut applicable à l'époque et qu'une nouvelle prolongation du stage était exclue par ce statut. L'autorité devait donc se prononcer sur le sort du requérant à la date à laquelle son stage prenait fin, en l'occurrence le 20 mars 2000, soit pour le nommer définitivement, soit pour refuser de le nommer. À défaut de nomination définitive, l'agent arrivé au terme de la période de prolongation de son stage n'était plus en fonction, sans qu'une décision de licenciement moyennant préavis soit nécessaire à cette fin. L'acte annulé par l'arrêt n° 133.421 n'a pas pour objet de mettre fin aux fonctions du requérant, mais de refuser de le recruter définitivement. L'annulation de cette décision par le Conseil d'État l'a replacé fictivement dans l'attente d'une nouvelle décision quant à sa nomination définitive. L'autorité avait l'obligation de statuer à ce sujet au plus tard le dernier jour de la période de prolongation du stage. Si cette compétence n'était nullement liée quant au contenu de la décision à adopter, elle devait nécessairement être exercée à un moment bien défini.

Il ressort de ces considérations qu'après l'annulation de la décision du 14 décembre 1999 par le Conseil d'État, l'autorité était tenue de se prononcer à nouveau sur l'éventuelle nomination du requérant. Par son objet même, cette décision prenait effet à la date de la fin du stage. C'est dès lors à bon droit que l'acte administratif, adopté en tenant compte des motifs de l'arrêt d'annulation et en remédiant à l'illégalité commise, a produit un effet rétroactif et c'est en raison d'une erreur matérielle que l'acte porte la date du 23 décembre 1999, alors qu'il prend effet au 20 mars 2000, date jusqu'à laquelle le requérant ne conteste pas avoir été stagiaire et avoir perçu sa rémunération.

Quant à la compétence, puisque le contenu de l'acte attaqué pouvait rétroagir et faire application des règles statutaires qui s'appliquaient au moment où le requérant a accompli son stage et que, plus largement, l'acte attaqué était régi par les règles juridiques en vigueur à la date de l'acte qu'il remplaçait, le Conseil d'État décide qu'à cette date, l'article 235 de la loi du 7 décembre 1998 précitée n'était pas encore entré en vigueur, de sorte que le requérant n'était pas passé dans le cadre opérationnel de la police locale et que le conseil communal demeurait dès lors compétent pour l'adopter.

### 1.14. Tutelle administrative

#### Exercice dans un délai raisonnable

S.A. Sotegec, n° 196.917, 13 octobre 2009

La société requérante critiquait un arrêté ministériel wallon du 30 octobre 2006 annulant une décision du 14 septembre 2004 par laquelle la ville de Namur avait attribué un marché d'études d'architecture, de stabilité et de techniques spéciales pour la construction d'une serre horticole au montant estimé de 20.312 euros TVA comprise. Elle reprochait notamment à la Région wallonne d'avoir dépassé le délai raisonnable d'exercice de sa tutelle sur la décision du collège com-

munal de la ville de Namur et soutenait que l'autorité de tutelle était devenue incompétente pour censurer une délibération plus de deux ans après son adoption.

Le Conseil d'État déduit des travaux parlementaires wallons ainsi que de l'article 162, alinéa 2, 6° de la Constitution, que la tutelle générale d'annulation prévue par l'article L3122-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation peut s'exercer indépendamment de toute réclamation, de même qu'en l'absence d'établissement de la liste des actes systématiquement communicables à l'autorité de tutelle que cette disposition prévoit, liste que la Région est d'ailleurs restée en continuelle carence d'arrêter.

Les dispositions pertinentes du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation ne fixent aucun délai entre l'adoption de l'acte d'une autorité sous tutelle et son éventuelle annulation par l'autorité de tutelle. Toutefois, la tutelle générale d'annulation doit être exercée dans des délais compatibles avec la sécurité juridique et le principe constitutionnel de l'autonomie communale qui requièrent que le sort des actes des autorités communales, qui ne sont soumis au contrôle de l'autorité de tutelle que dans des limites strictement déterminées par la loi, soit fixé dans le délai le plus bref. Pour ce motif, l'article L3122-1, § 3, impartit à l'autorité de tutelle, pour annuler l'acte de la commune, un délai de rigueur de trente jours qui prend cours à compter de la réception de l'acte. Pour le même motif, l'article L3115-1, alinéa 2, du même Code prévoit que la notification de la décision de l'autorité de tutelle doit intervenir, "à peine de nullité, au plus tard, le jour de l'échéance du délai".

En l'espèce, la Région wallonne a annulé, par l'arrêté attaqué du 30 octobre 2006, la délibération du 14 septembre 2004 du collège communal de Namur. Ce n'est que le 30 juillet 2006 qu'elle a demandé à la ville de Namur la communication de la délibération du 14 septembre 2004 accompagnée de ses pièces justificatives. Ce faisant, la Région n'a pas respecté les principes précités de sécurité juridique et de l'autonomie communale. En ayant laissé s'écouler un délai manifestement déraisonnable entre l'adoption de l'acte de l'autorité communale et l'exercice de son pouvoir de tutelle générale, la partie adverse avait perdu toute compétence pour agir. L'introduction d'une réclamation près de 22 mois après l'adoption de l'acte de l'autorité communale n'a pas pour effet de restaurer dans son chef une compétence qu'elle avait déjà perdue.

#### 1.15. Statut

##### Mandats temporaires

Schmetz, n° 200.492, 4 février 2010

Le requérant demande l'annulation de la désignation de D. R. et de F. C. en qualité de conseiller général et de conseiller général adjoint à la politique criminelle pour un mandat renouvelé de

cinq ans. Il soutient à titre principal que les désignations attaquées auraient dû être précédées d'un appel aux candidats et d'une comparaison des titres et mérites. Le Conseil d'État observe que les articles 6 et 8 de l'arrêté royal du 14 janvier 1994 créant un service de la politique criminelle prévoient, sans aucune autre précision, que les mandats de conseiller général et de conseiller général adjoint à la politique criminelle sont renouvelables. Il juge que, en elle-même, une telle mention signifie seulement qu'il n'y a pas d'empêchement à désigner plusieurs fois de suite les mêmes personnes pour exercer ces mandats. Cependant, à défaut de disposition plus explicite, notamment quant au nombre de renouvellements successifs possibles, nonobstant une pratique antérieure, ces mots ne permettent pas de considérer que l'emploi occupé par le titulaire du mandat ne devient pas vacant au terme de celui-ci. La conclusion est qu'il ne peut être pourvu à un emploi vacant que dans le respect des principes fondamentaux, fondés sur les articles 10 et 11 de la Constitution, qui régissent la collation des emplois publics.

### Jury d'examen

Hubert, n° 201.961, 17 mars 2010

Le requérant s'est inscrit à la procédure de sélection organisée par le Selor en vue de la constitution d'une réserve de recrutement d'inspecteurs d'administration fiscale. Il réussit l'épreuve écrite et échoue à l'épreuve orale. Il estime qu'une comparaison objective des candidats n'a pas été garantie au cours des épreuves orales, dans la mesure où la composition du jury a varié au fil des interviews, tant pour le président du jury, représentant l'administrateur délégué du Selor, que pour les deux assesseurs, représentant l'administration.

Le Conseil d'État juge que la portée concrète du principe d'égalité doit être définie en fonction de la nature des épreuves considérées. Il observe que la deuxième épreuve n'était pas destinée à sélectionner les meilleurs des candidats entendus, mais bien à déterminer si chacun d'eux répondait ou non aux exigences résultant du profil de la fonction et présentait une motivation suffisante pour celle-ci. Même si la sélection devait déboucher sur le classement d'un maximum de 300 lauréats, le classement s'opérait en fonction des résultats de l'épreuve écrite. Il s'ensuit que le jury de la seconde épreuve n'était pas tenu par ce nombre et pouvait retenir davantage de candidats, seuls les 300 premiers de l'épreuve écrite pouvant alors être classés dans la réserve de recrutement. Il résulte de ces constatations que l'épreuve litigieuse ne revêtait pas de caractère comparatif et, compte tenu de cette caractéristique, ainsi que du très grand nombre de candidats, l'épreuve pouvait à bon droit être organisée par groupes distincts, ainsi que le prévoyait le règlement de sélection.

La composition du jury n'a pas été modifiée en cours d'épreuve, le nombre d'assesseurs prévu était atteint et le jury a siégé dans le respect des dispositions initialement fixées. Tous les membres du jury ont suivi une formation commune et se sont référés à une grille de compétences, ce

qui est de nature à concourir à l'unité d'appréciation.

### Échelle barémique

C.P.A.S. de Fosses-la-Ville, n° 204.440, 28 mai 2010

Un agent a été recruté par le Centre public d'action sociale de Fosses-la-Ville comme ouvrier au barème E1. Par la suite, il apparaît qu'il disposait dès ce moment d'un diplôme de nature à lui permettre, selon lui, de prétendre à un barème D1 que la commune refuse de lui accorder avec effet rétroactif. L'autorité de tutelle annule ce refus. Sur le recours du C.P.A.S., le Conseil d'État annule l'arrêté de tutelle.

Il observe que le règlement de travail de la commune, qui s'applique aux agents contractuels, prévoit que le traitement des agents est fixé sur la base d'échelles. L'échelle est la catégorie barémique attribuée à l'agent en fonction de son grade et, le cas échéant, de son ancienneté, de son évaluation et des formations suivies. Le Conseil d'État constate que ce règlement lie les échelles barémiques aux grades attribués aux agents, et non aux diplômes dont ces derniers disposent. Il observe que l'agent a été recruté en tant qu'ouvrier, alors que le diplôme dont il disposait lui aurait permis d'accéder à un emploi d'ouvrier qualifié. Toutefois, son échelle barémique est déterminée par le grade de l'emploi qu'il occupe, soit celui d'ouvrier. La conclusion est qu'il ne peut être nommé à un grade supérieur que par une modification de son contrat de travail ou à l'occasion d'un recrutement statutaire.

### Discipline – notification de la proposition de peine disciplinaire

Cox, n° 202.457, 29 mars 2010 et Bervoets, n° 202.458, 29 mars 2010

L'article 38 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police impose à l'autorité disciplinaire supérieure, sous peine d'extinction de l'action disciplinaire, de statuer dans un délai déterminé sur le sort du fonctionnaire de police et, en outre, de lui notifier cette décision. L'article 57ter de la loi précitée dispose que toutes les pièces adressées à un membre du personnel en vertu de cette loi, par notification contre accusé de réception ou par envoi recommandé à la poste, sont réputées communiquées même si le membre du personnel n'en accuse pas réception, dès lors qu'elles lui ont été présentées à deux reprises. Cette disposition a été insérée dans la loi parce qu'il avait été constaté que, mettant à profit la réglementation existante, certains membres du personnel organisaient leur absence, ce qui nuisait à la poursuite de la procédure. L'article 57ter n'accorde toutefois aucun droit à une double notification au fonctionnaire absent. Il instaure une simple présomption en faveur de l'autorité disciplinaire afin d'éviter tout retard de la part de l'agent. Cette présomption n'empêche pas qu'une notification, régulière et dûment prouvée, produise des effets immédiats, même lorsque

L'agent ne l'a pas reçue personnellement ni n'en accuse réception. Si l'administration a recours à un envoi recommandé, elle doit prouver que l'envoi a été remis à l'intéressé en produisant le récépissé de notification du courrier à l'intéressé. La circonstance que le requérant n'a reçu qu'ultérieurement, en mains propres, la décision même n'enlève rien à la régularité de la notification s'il ne démontre pas qu'il lui était impossible pour des raisons de force majeure de réceptionner la décision.

### Discipline – procès-verbal d'audition

Thirion, n° 201.142, 22 février 2010

L'objectif de la signature du procès-verbal par l'agent est de conférer force probante à un document qui rend compte contradictoirement des griefs retenus à sa charge, de ses moyens de défense et du respect de ses droits de la défense lors de l'audition. Le défaut de signature de l'agent prive donc de force probante le compte-rendu de l'audition, mais n'emporte pas automatiquement l'existence d'une violation des droits de la défense.

### Discipline – motivation de la peine

Therer, n° 201.933, 16 mars 2010

L'acte attaqué fait état des faits graves suivants : « 1. En dépit des consignes claires qui lui ont été données, avoir adopté un comportement vexatoire et anti-éducatif à l'égard des jeunes qui lui ont été confiés à savoir a) application de sanctions collectives; b) abus de pouvoir lors de la distribution de nourriture c) consommation de boissons alcoolisées pendant le service. 2. Sans respecter la consigne d'informer immédiatement la direction de toute modification dans la programmation d'activités, avoir accepté au camp une personne étrangère à l'institution et organisé une activité d'escalade sur roche en l'absence du moniteur agréé initialement prévu. 3. Avoir sciemment falsifié des documents comptables et détourné de la sorte l'argent public qui lui avait été confié aux fins de rétribuer des partenaires techniques extérieurs agréés ». Cependant, son auteur n'explique pas en quoi les manquements reprochés sont d'une gravité telle qu'ils permettent d'infliger la peine de la rétrogradation. Ainsi, ni la décision ni les avis auxquels elle se réfère ne mentionnent à aucun endroit que les faits ont eu lieu dans le cadre d'un camp dont le requérant avait la responsabilité et n'expliquent pas les raisons pour lesquelles les arguments soulevés par le requérant, quant au contexte dans lequel les faits se sont produits, n'ont pas été retenus. L'argument de l'administration, consistant à dire que les justifications du requérant ont été examinées devant la chambre de recours, ne peut suffire dès lors que l'avis de celle-ci se borne à reproduire les débats qui ont eu lieu devant elle et en déduit, sans autre explication, que "les griefs retenus par le Conseil de direction pour formuler sa proposition de sanction sont effectivement avérés et graves en sorte que le choix de la sanction proposée n'apparaît pas véritable-

ment disproportionnée". Une telle motivation ne permet pas au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles les éléments qu'il a avancés pour se justifier n'ont pas été retenus. L'acte attaqué n'apporte pas de justifications concrètes quant au choix de la rétrogradation et à l'affectation du requérant dans des fonctions purement administratives et ce d'autant plus que, même si certains rappels avaient été adressés au requérant, aucune poursuite disciplinaire n'avait été intentée à son égard et que sa dernière évaluation était favorable.

#### Discipline – prescription de l'action disciplinaire

C.P.A.S. de Spa, n° 198.254, 26 novembre 2009

Le Centre public d'action sociale (C.P.A.S.) de Spa a entamé, le 15 décembre 2004, une action disciplinaire contre une infirmière en chef. Il constate ensuite que sa décision du 15 décembre 2004 n'a pas été prise au scrutin secret. Il décide alors, le 18 mai 2005, de la retirer et d'entamer une nouvelle procédure disciplinaire sur la base des mêmes faits au terme de laquelle est prononcée la sanction de la démission d'office pour "avoir falsifié une prescription médicale". Sur recours, la députation permanente du Conseil provincial de Liège refuse d'approuver la sanction, estimant que le délai de six mois pour intenter l'action disciplinaire avait été dépassé. Le Ministre wallon rejette le recours du C.P.A.S.

Le C.P.A.S. demande au Conseil d'État de prononcer l'annulation de cet arrêté ministériel. Il y a intérêt puisque l'annulation de l'acte attaqué aurait pour effet de remettre le collège provincial en mesure d'approuver la sanction disciplinaire de la démission d'office qui a été prononcée par le conseil de l'aide sociale, approbation à la suite de laquelle l'agente cesserait d'être membre du personnel de la partie requérante.

Il s'agit d'apprécier l'incidence du retrait de la première décision sur le cours du délai de prescription de l'action disciplinaire. A ce sujet le Conseil d'État constate qu'en l'espèce, le délai de prescription a été suspendu entre le 15 décembre 2004, date à laquelle le conseil de l'aide sociale a décidé d'entamer une première procédure disciplinaire, et le 18 mai 2005, date à laquelle le conseil de l'aide sociale a décidé de retirer cette décision. Il observe en effet que l'article L 1215-27, alinéa 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose « Si la décision de l'autorité disciplinaire est annulée par le Conseil d'État ou annulée ou non approuvée par l'autorité de tutelle, l'autorité disciplinaire peut reprendre les poursuites disciplinaires à partir de la notification de l'arrêt du Conseil d'État ou de la décision de l'autorité de tutelle, pendant la partie du délai visé à l'alinéa 1er qui restait à courir lorsque les poursuites ont été intentées ». Il ajoute que le retrait d'acte a les mêmes effets que l'annulation et conclut que, par l'effet de la décision de retrait du 18 mai 2005, la requérante a retrouvé le solde du délai dont elle disposait le 15 décembre 2004. De la sorte, ni la décision d'entamer une nouvelle procédure disciplinaire, adoptée le 18 mai 2005, ni la convocation de la partie intervenante par courrier du 26 mai 2005,

n'ont eu lieu après l'expiration du délai de six mois prévu par l'article L. 1215-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, même si ce délai a commencé à courir le 24 novembre 2004. Les motifs de l'acte attaqué sont donc entachés d'erreur et la décision ministérielle doit être annulée.

Petillion et Dewulf, n° 201.418, 1<sup>er</sup> mars 2010

Le délai de prescription pour engager une action disciplinaire ne commence à courir qu'à partir du moment où l'administration dispose d'éléments suffisamment précis et probants pour décider qu'un membre du personnel s'est comporté de façon telle qu'une sanction disciplinaire doit lui être imposée. En outre, la connaissance de l'identité du membre du personnel qui doit être sanctionné sur le plan disciplinaire constitue un élément essentiel. Même si, comme en l'espèce, le rapport introductif n'est pas notifié dans les six mois de la survenance des faits disciplinaires connus de l'autorité disciplinaire, mais dans les six mois après l'identification par celle-ci du membre du personnel à qui les faits disciplinaires doivent être imputés, il n'y a pas prescription de l'action disciplinaire.

### Mise à la pension prématurée

Fontenier, n° 201.661, 8 mars 2010

Les termes de l'article 117 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier impliquent le constat de l'absence de réaffectation à l'expiration d'un délai de douze mois à dater de la notification de la décision d'inaptitude partielle. Le délai de douze mois qui est prévu entre la notification de la décision d'inaptitude partielle et la mise à la pension n'a de sens que s'il est mis à profit pour vérifier que la possibilité d'utiliser l'agent dans d'autres emplois s'est présentée ou non. L'autorité ne peut se contenter, dans pareille circonstance, de laisser passivement s'écouler le délai de douze mois. Il doit ressortir de la décision de mise à la pension, ou à tout le moins du dossier administratif, que l'autorité a effectivement recherché, pendant la période précitée, la possibilité de réaffecter l'agent en tenant compte des recommandations médicales et du bon fonctionnement du service.

S'il revient au travailleur placé en incapacité de travail définitive d'adresser une demande de reclassement à son employeur, rien n'empêche que ce soit l'employeur qui, averti par les courriers du médecin en chef du service de santé administratif, sur la base de l'article 117, § 3, précité, prenne l'initiative d'avertir le conseiller en prévention - médecin du travail afin que celui-ci puisse déterminer le type d'aménagement qui doit être apporté aux fonctions exercées par le travailleur.

Le dossier administratif indique qu'un seul emploi a été proposé au requérant mais sans tenir compte des problèmes médicaux de celui-ci, de sorte qu'il ne peut être question d'une réaffectation telle que préconisée par le Medex. L'acte attaqué n'indique à aucun moment que la réaffectation n'a pu se faire en raison de manquements éventuels imputables au requérant et n'a pas valablement constaté l'impossibilité de réaffecter le requérant dans un autre emploi.

#### 1.16. Aménagement du territoire

##### Région flamande

###### *Actualité d'un schéma de structure d'aménagement*

Valvekens et al., n° 201.641, 8 mars 2010

En ce qui concerne le nombre de logements prévus dans un plan d'exécution spatial communal, il ne peut être admis qu'une nouvelle étude globale des besoins en logements ne puisse être invoquée pour justifier l'inscription d'unités de logement complémentaires dans ce plan, sans avoir préalablement adapté le schéma de structure d'aménagement communal. Le fait que lors de l'établissement de ce schéma de structure, seule pouvait être utilisée l'étude des besoins en logement disponible à ce moment ne permet pas de conclure que l'étude des besoins en logement qui a suivi s'écarte à tel point des besoins en logements fixés dans le schéma de structure d'aménagement communal qu'il s'imposait de modifier le schéma de structure avant de pouvoir fixer le plan d'exécution spatial attaqué. En outre, un schéma de structure d'aménagement a une durée de validité de 5 ans mais il reste de toute façon d'application jusqu'à son remplacement. Les parties requérantes ne démontrent pas que l'absence de modification ou de remplacement du schéma de structure implique que le plan d'exécution spatial attaqué s'écarte du schéma de structure d'aménagement.

###### *Recours à une exception*

Van Overstraeten, n° 202.307, 24 mars 2010

Il revient à celui qui entend se prévaloir d'une exception, d'une part, de préciser dans sa demande qu'il désire l'invoquer et, d'autre part, de fournir dans cette demande les éléments concrets démontrant que les conditions qu'elle fixe sont remplies. On ne peut pas attendre de l'autorité dont émane l'autorisation qu'elle vérifie elle-même les éléments manquants ou qu'elle s'adresse au demandeur pour les obtenir.

*Carte d'évaluation biologique*

Valvekens et al., n° 201.641, 8 mars 2010

La mention d'une zone sur la carte d'évaluation biologique ne semble pas, comme telle, produire d'effets contraignants pour l'autorité planificatrice. Cela n'empêche pas que le plan attaqué doit déterminer l'affectation de la zone concernée et la délimitation de zones vertes dans le respect des principes de bonne administration.

*"Oosterweelverbinding"*

S.P.R.L. Pomphuis, n° 200.738, 10 février 2010

Dans cet arrêt, le Conseil d'État rejette le recours en annulation de l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 juin 2006 portant fixation définitive du plan d'exécution spatial communal "Oosterweelverbinding".

*Enquête publique concernant le plan d'exécution spatial communal*

S.P.R.L. Pomphuis, n° 200.738, 10 février 2010

Conformément à l'article 42 du décret portant organisation de l'aménagement du territoire, la Commission flamande pour l'aménagement du territoire réunit et coordonne tous les avis, objections et remarques concernant le projet de plan d'exécution spatial communal, et émet un avis motivé à l'intention du Gouvernement flamand. L'obligation légale de soumettre le projet de plan d'exécution spatial communal à une enquête publique et de soumettre ses résultats à l'avis de la Commission flamande pour l'aménagement du territoire emporte que celle-ci d'abord, sinon en tout cas le Gouvernement flamand, doit prendre connaissance des réclamations et remarques relatives à l'aménagement du territoire, régulièrement formulées lors de l'enquête publique, et doit les examiner et évaluer.

Il n'existe toutefois aucune obligation légale pour la Commission flamande pour l'aménagement du territoire de répondre dans son avis à chaque réclamation individuelle. L'avis de cette commission constitue un tout et doit être lu comme tel. Des avis concernant des propositions concrètes émises par des particuliers doivent être lus en combinaison avec les autres parties de l'avis.

Par contre, l'avis de la Commission flamande pour l'aménagement du territoire ou l'arrêté du Gouvernement flamand fixant définitivement le plan d'exécution spatial communal doit faire apparaître d'une manière intelligible pour le réclamant les motifs pour lesquels sa réclamation

relative à l'aménagement du territoire a été jugée non fondée, le réclamant devant pouvoir retrouver dans le texte même de l'avis de la Commission flamande pour l'aménagement du territoire – ou de l'arrêté du Gouvernement flamand – une réponse adéquate à sa réclamation, soit dans une prise de position individuelle, soit dans une directive générale de cette Commission qui s'applique d'une manière compréhensible à sa réclamation, soit dans une réponse à une réclamation ou une remarque d'un autre particulier, ou à un avis d'un organisme public.

*Annulation du permis de lotir*

Verdoodt et al., n° 206.074, 29 juin 2010

En vertu de l'article 129, alinéa 2, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, un permis de lotir n'est pas annulé de plein droit si une répartition d'une succession, assimilée à une vente, intervient dans les délais prévus à l'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article. L'indivision qui, en cas de mutation par décès, se crée de plein droit à l'égard de l'ensemble du lotissement n'est pas une "répartition d'une succession" au sens de l'article précité.

*Rapport entre le plan d'exécution spatial et le schéma de structure d'aménagement*

Valvekens et al., n° 201.641, 8 mars 2010

Un plan d'exécution spatial communal exécutant un schéma de structure d'aménagement communal soit doit être basé sur une prescription ou un objectif stratégique exprès et précis inscrits dans ce schéma de structure d'aménagement, soit doit pouvoir s'appuyer sur les principes généraux et l'économie générale du schéma de structure d'aménagement. Cela implique que toute disposition à valeur indicative doit être formulée de manière suffisamment explicite et précise ou doit pouvoir s'appuyer sur les principes généraux et l'objectif général du schéma de structure d'aménagement pour qu'elle puisse avoir des effets contraignants à l'égard de celui-ci.

*Évaluation aquatique*

S.P.R.L. Case Consultants en Berghman, n° 202.134, 19 mars 2010

Selon l'article 25 du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, l'instauration d'une "zone GEN" vise à préserver, restaurer et développer la nature et le milieu naturel. En outre, ce décret contient des dispositions spécifiques relatives à la politique intégrée de l'eau.

L' "évaluation aquatique", régie par l'article 8 du décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, a pour objet de prévenir, limiter, réparer ou compenser tout effet nocif causé par une activité humaine à l'environnement en général et à la situation quantitative des eaux souterraines en particulier.

L'instauration d'une " zone GEN " n'est pas soumise au décret concernant l'évaluation aquatique.

### Région wallonne

#### *Evaluation des incidences sur l'environnement*

S.A. Arcoma et consorts, n° 207.013, 26 août 2010

Les requérants critiquaient le permis délivré par la Région wallonne à la ville de Nivelles pour l'aménagement de la Grand Place en faisant valoir que ce projet était un élément d'un seul projet plus vaste qui comprenait aussi l'aménagement de voiries avoisinantes qui avait fait l'objet de permis séparés sans qu'une évaluation globale et préalable des incidences d'un tel projet unique sur l'environnement ait eu lieu.

Pour apprécier si deux projets présentés comme distincts forment en réalité un seul projet, il y a lieu de vérifier, d'abord, l'existence d'une proximité géographique entre eux. Cette condition de proximité géographique découle notamment de l'article D.67, §3, 1°, du Code de l'environnement où le législateur se réfère au "site" du projet. Il y a lieu, ensuite, de vérifier l'existence d'un lien d'interdépendance fonctionnelle entre les projets. Ce lien d'interdépendance est établi quand les deux opérations sont incomplètes l'une sans l'autre. Ce lien n'est pas établi quand les deux projets peuvent être mis en œuvre indépendamment l'un de l'autre. Il y a encore lieu de tenir compte de ce que l'application du système d'évaluation des incidences unique suppose une certaine simultanéité dans la mise en œuvre des projets, mais de ce qu'un phasage imposé par la chronologie n'est pas de nature à exclure le projet unique quand il s'agit bien de réaliser un ensemble fonctionnel caractérisé par l'interdépendance de ses éléments. Il convient d'observer, enfin, qu'à défaut de cette interdépendance fonctionnelle, des liens ou des interactions entre des projets ne suffisent pas à créer le projet unique. En effet, à l'article D.66, §2, 1°, du Code de l'environnement, le législateur assume que les caractéristiques d'un projet doivent être considérées notamment par rapport au cumul avec d'autres projets.

Il y a dans la conception et la délimitation d'un projet par le maître de l'ouvrage une part nécessaire de subjectivité. La proximité géographique et l'interdépendance fonctionnelle ont, en revanche, un caractère objectif. Les travaux d'aménagement et de réaménagement des voiries au sein d'une agglomération sont des opérations spécifiques. Il y a très souvent entre les voiries des

relations de proximité géographique et des liens fonctionnels qui tiennent au fait qu'elles servent aux communications et constituent un réseau.

En l'espèce, les relations entre les projets de rénovation de la Grand Place et ceux du réaménagement de la rue de Namur et de la rue du Géant sont établies, mais cela ne suffit cependant pas à faire de ces aménagements un projet unique soumis à une évaluation d'incidences unique. Il revient en effet à l'autorité compétente de délimiter les segments de son intervention dans le domaine de la voirie. Elle agit en raison d'options de politique locale parfois commandées par les faits - on a donné à l'audience l'exemple de certains travaux de réfection d'avaloirs absolument nécessaires -, mais elle est le plus souvent mue par la volonté subjective d'aménager de telle façon, à tel endroit, sur telle distance et à tel coût. Il s'agit là de l'expression de la démocratie locale par le conseil communal et il est légitime qu'une nouvelle majorité élue puisse faire à nouveau de tels choix. Il ne peut lui être reproché de s'efforcer d'articuler à chaque fois l'ensemble de ces options en vue de réaliser l'aménagement urbain le plus cohérent. Dans ces conditions, le segment de voiries communales dont l'aménagement est l'objet de l'acte attaqué ne constitue, avec un autre aménagement, un projet unique qui doit faire l'objet d'une évaluation globale des incidences sur l'environnement que si ces deux projets sont caractérisés par une interdépendance fonctionnelle au point que la réalisation de l'un n'a de pertinence, en termes d'aménagement urbain, que si l'autre est également réalisé. La conception ou la réalisation simultanées de projets ne fait pas nécessairement de l'ensemble un projet unique, mais peut être un indice de cette interdépendance fonctionnelle. En l'espèce, il n'a pas été démontré que l'aménagement des rues de Namur et du Géant n'a aucune pertinence en termes d'aménagement urbain sans l'aménagement de la Grand Place qui en serait le complément indispensable. Il a été au contraire soutenu de manière convaincante que l'aménagement des rues en question pouvait se limiter à celles-ci. Il n'est donc pas établi que ces deux projets constituent un projet unique dont l'étude des incidences sur l'environnement aurait dû être globale et préalable à la délivrance de la première des autorisations.

### Région de Bruxelles-Capitale

#### *Plan régional d'affectation du sol*

A.S.B.L. Atelier de Recherche et d'Actions Urbaines (ARAU), A.S.B.L. Interenvironnement Bruxelles (IEB) et Defise, n° 205.601, 22 juin 2010

Un couvent est une "maison dans laquelle des religieux ou des religieuses vivent en commun" (Grand Robert, v° "couvent"), le "religieux" s'entendant, à cet égard, de la "personne qui a

fait profession, a prononcé des vœux [...] (Grand Robert, v° "religieux"). Dans le langage courant, le terme "religieux" vise également "ceux qui vivent en communauté et n'ont pas encore prononcé de vœux" (Ibidem). Les religieux ne se caractérisent pas par l'exercice d'une activité, mais par un état de vie. Le bâtiment dans lequel ils mènent la vie communautaire propre à l'institut de vie consacrée dont ils sont membres doit donc être considéré comme du logement au sens où l'entend le PRAS, la seule circonstance que les habitants en sont des religieux s'avérant indifférente à cet égard. Si une maison dans laquelle habite une communauté religieuse comporte un oratoire, un tel lieu de culte existe pour la commodité de la communauté qui y vit. Pas plus que l'existence d'une chapelle privée dans une maison particulière ou celle d'un oratoire dans une résidence ou une maison de repos n'est de nature à affecter la fonction de logement des immeubles concernés, la présence d'un oratoire dans un couvent n'implique pas, à l'inverse de ce que soutiennent les parties adverse et intervenantes, que celui-ci doive être considéré comme un équipement affecté au culte.

Lorsque, comme en l'espèce, une église est attenante à un couvent, l'affectation de celle-ci à un culte reconnu est sans incidence sur l'affectation qu'il y a lieu de reconnaître au couvent pour l'application de la prescription 0.12 du PRAS. La circonstance que cette église serait desservie par des membres de la communauté habitant le couvent, n'entraîne pas que celui-ci deviendrait un "accessoire" de ce lieu de culte.

#### *Protection du patrimoine*

Gonthier, n° 204.554, 1er juin 2010

Aux termes de l'article 206, 1°, c, du CoBAT, entré en vigueur le 26 mai 2004, lequel reprend le texte de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier, le site, en néerlandais landschap, est défini comme "toute œuvre de la nature ou de l'homme ou toute œuvre combinée de l'homme et de la nature constituant un espace non ou partiellement construit et qui présente une cohérence spatiale". La notion d'espace n'est pas définie par le Code. Selon le Grand Robert, le sens courant du mot "espace" est: "lieu, plus ou moins bien délimité (où peut se situer quelque chose)", celui-ci pouvant être considéré en une, deux ou trois dimensions. Un arbre isolé peut former un espace qui est l'œuvre de la nature. Rien n'exclut qu'un tel espace puisse présenter une "cohérence spatiale". L'appartenance des arbres isolés à la catégorie des sites a été admise lors des travaux préparatoires de l'ordonnance du 4 mars 1993. Cette interprétation n'est pas en contradiction avec le sens usuel du mot espace. Aucune règle de droit ne subordonne l'ouverture d'une procédure d'inscription d'un arbre sur la liste de sauvegarde à un inventaire exhaustif de tous les arbres de même essence situés dans des propriétés privées.

### 1.17. Media

Radiotélévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.), n° 201.815, 10 mars 2010

La décision du C.S.A. attaquée censure la diffusion par la R.T.B.F. de ses journaux télévisés par internet, en partenariat avec l'opérateur Skynet-Belgacom, selon un système de vidéos à la demande, en ce que cette diffusion s'accompagne en bas de la page web concernée de la mention "en collaboration avec" suivi de la reproduction du "logo Skynet-Belgacom". Il ne peut cependant être raisonnablement soutenu que cette mention et ce logo feraient partie du "programme" en lui-même, voire constitueraient un programme à part entière, comme paraît le considérer le Collège du C.S.A., dont la décision revient à assimiler la notion de programme à celle de l'écran d'affichage sur lequel apparaît un programme. Au sens premier, les termes "programme de diffusion télévisuelle" doivent être interprétés comme ne permettant pas d'y faire entrer des mentions périphériques à cette diffusion, qui plus est propres à un seul mode de diffusion, la voie informatique, alors que les journaux télévisés de la R.T.B.F. diffusés sur le câble ou par satellite ne comprennent pas la mention et le logo litigieux. En réalité, la configuration visible à l'écran tel qu'il se présente aux internautes visionnant les JT de la R.T.B.F., s'apparente à la technique dite de "l'écran partagé", c'est-à-dire une diffusion simultanée ou parallèle de contenu rédactionnel et de contenu publicitaire, des spots publicitaires apparaissant dans une fenêtre pendant la diffusion d'une émission, de sorte que deux images distinctes sont visibles à l'écran ou encore qu'une image centrale apparaît avec des mentions environnantes. Une telle technique n'était aucunement envisagée par le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, tel qu'en vigueur au moment où est intervenue en octobre 2005 la décision attaquée, puisque c'est seulement par un décret postérieur du 17 juillet 2007 que le législateur communautaire a inséré dans le décret du 27 février 2003 un article 18bis en vue de régler la diffusion de publicité par écran partagé. Les travaux préparatoires du décret du 17 juillet 2007 soulignent d'ailleurs qu'il était nécessaire d'adapter le texte de 2003 "aux réalités de l'évolution technologiques du marché publicitaire européen" et qu'il s'agissait de "baliser les pratiques d'écrans partagés, de publicité virtuelle et de publicité interactive, sur lesquelles le décret du 27 février 2003 était jusque là muet".

### 1.18. Représentation syndicale

Syndicat Libre de la Fonction Publique, n° 185.032, 30 novembre 2009

L'objet du recours en annulation concerne la décision de ne pas considérer la partie requérante comme une organisation syndicale reconnue, sur la base de critères qui doivent être remplis pour qu'une organisation syndicale puisse avoir accès à la commission paritaire nationale. Force est de constater que des conditions spécifiques propres ne sont pas prévues pour acquérir la reconnaissance comme organisation syndicale. Il s'agit donc d'une lacune de la réglementation qui,

si elle prévoit les conditions qu'une organisation doit remplir pour siéger dans les organes paritaires, ne prévoit pas de dispositif de reconnaissance pour les organisations. La différence entre les organisations reconnues et les organisations non reconnues, qui " peuvent être admises ", ne repose pas sur un critère objectif.

### 1.19. Marchés publics

S.P.R.L. Sogepar, n° 198.368, 30 novembre 2009

En vertu de l'article 110, § 3, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures, de services et aux concessions de travaux publics, lorsque le prix unitaire pour un poste est reconnu comme anormalement bas, les justifications fournies n'ayant pas pu être admises, le pouvoir adjudicateur doit écarter l'offre comme irrégulière. Le principe d'égalité de traitement des soumissionnaires empêche en effet de comparer une offre comportant un prix anormalement bas avec une offre régulière.

S.A. Mebumar België, n° 204.410, 27 mai 2010

Le principe d'égalité doit également être respecté lors de procédures de négociation. Une deuxième phase de négociation à laquelle un soumissionnaire qui a participé à la première phase n'est pas invité viole ce principe.

Dans une procédure de suspension d'extrême urgence, il n'appartient pas au Conseil d'État de qualifier une offre d'irrégulière si le pouvoir adjudicateur n'a formulé qu'une réserve administrative sur celle-ci mais ne l'a pas déclarée irrégulière.

### 1.20. Police administrative des communes

#### Distinction entre mesures administratives et sanctions administratives

S.P.R.L. Liga voor de mensenrechten, n° 197.212, 23 octobre 2009

Les communes ne sont pas compétentes pour infliger des sanctions, autres que celles énumérées à l'article 119bis, § 2, alinéa 2, de la nouvelle loi communale, en cas d'infraction de leurs règle-

ments de police. L'interdiction de rue, actuellement attaquée, qu'instaure l'article 291 du Code des règlements de police communaux doit être regardée comme une sanction administrative qui, dès lors qu'elle ne figure pas dans l'énumération de l'article 119bis, § 2, alinéa 2, de la nouvelle loi communale, est illégale. L'interdiction de rue attaquée ne peut être imposée qu'à la condition que des perturbations sérieuses de l'ordre public ou de graves nuisances aient déjà été constatées à plusieurs reprises et que l'intéressé ait reçu plusieurs avertissements et ainsi, a eu l'occasion d'y donner suite.

#### Perturbation de l'ordre public moral

S.P.R.L. Belgium Business Company, n° 202.037, 18 mars 2010

Les matières de police que l'article 135 de la nouvelle loi communale confie à la vigilance et à l'autorité des communes concernent, même après la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes, l'ordre matériel mais pas moral. Cet ordre matériel comprend la tranquillité publique, la sécurité publique et la santé publique. La sauvegarde spécifique de l'ordre public moral ne fait qu'exceptionnellement partie de la compétence policière générale confiée aux communes, notamment lorsque le désordre moral s'est manifesté de telle manière qu'il dégénère ou risque de dégénérer.

Un règlement de police qui impose une interdiction de vendre des boissons alcoolisées dans des distributeurs automatiques de boissons installés à proximité de certains bâtiment publics fréquentés par des jeunes et qui est principalement motivé par référence à la protection morale de la jeunesse est un règlement de police qui vise à maintenir l'ordre public moral. Le conseil communal n'est pas compétent à cet effet, d'autant que la preuve n'est pas faite que par le passé, l'approvisionnement en boissons dans des distributeurs automatiques ait engendré quelque perturbation concrète de l'ordre public.

#### 1.21. Taxes locales

##### Taxes communales

S.P.R.L. Arts & Sciences, n° 199.454, 12 janvier 2010 (assemblée générale)

La décision attaquée instaure, à charge de l'organisateur, du propriétaire du lieu et de celui qui effectue une perception à charge des personnes assistant ou participant, une taxe sur les specta-

cles, expositions et manifestations assimilées organisés dans des lieux privés, qui est calculée en fonction des recettes, à savoir plus précisément 10 % des recettes brutes des entrées. L'assemblée générale du Conseil d'État estime que, vu l'article 36 de la loi du 24 décembre 1948 concernant les finances provinciales et communales, l'article 464, 1<sup>o</sup>, du Code des impôts sur les revenus ne peut être réputé interdire aux communes de prélever une taxe sur les spectacles et divertissements sur la base des recettes brutes des entrées.

S.P.R.L. Kunstraum Bruxelles, n<sup>o</sup> 199.455, 12 janvier 2010 (assemblée générale)

Si la loi du 24 décembre 1948 a entendu séparer la fiscalité de l'État et celle des communes, rien n'indique toutefois qu'en abolissant, à l'article 36 de cette loi, les taxes établies au profit de l'État sur les spectacles et divertissements, le législateur aurait entendu interdire de fixer le montant des taxes communales sur les spectacles et divertissements à un pourcentage du prix des places, des droits d'entrée ou des recettes perçus par l'organisateur des spectacles ou divertissements. Le "règlement modèle" qui a été recommandé aux communes à l'époque par une circulaire du 31 octobre 1949 du ministre de l'Intérieur vient confirmer cette interprétation. La seule exception que le législateur a prévue est que les taxes communales sur les spectacles et divertissements ne peuvent s'appliquer aux représentations données dans une salle de théâtre et à ranger dans l'une des catégories expressément visées par l'article 36 de la loi du 24 décembre 1948. Il s'en déduit par ailleurs que l'article 464, 1<sup>o</sup>, actuel du Code des impôts 1992 sur les revenus trouve son origine dans une loi qui a reconnu explicitement aux communes le droit d'établir des taxes sur les spectacles et divertissements. L'article 34 de la loi du 24 décembre 1948, devenu dans la coordination fiscale actuelle l'article 464, 1<sup>o</sup>, du C.I.R. 1992, constitue une exception à l'autonomie des communes en matière fiscale, consacrée par la Constitution. Il y a lieu de conclure de ces développements, et de la lecture combinée des articles 34 (devenu l'article 464, 1<sup>o</sup>, du C.I.R. 1992) et 36 de la loi du 24 décembre 1948, qu'une taxe communale établie sur les recettes brutes des spectacles ne saurait être regardée comme méconnaissant l'interdiction édictée à l'article 464, 1<sup>o</sup>, du C.I.R. 1992.

Ville de Dinant, n<sup>o</sup> 202.736, 2 avril 2010

Le Conseil d'État voit la justification du champ d'application d'une taxe communale rémunératoire pour l'exploitation sur la voie publique de terrasses au moyen de tables, chaises, étals dans la distinction entre les biens du domaine public et du domaine privé. Les biens qui font partie du domaine public sont ceux qui servent indistinctement à l'usage de tous ou qui sont affectés à un service public et ont spécialement été aménagés à cet effet. Ils diffèrent fondamentalement des biens qui relèvent du domaine privé des personnes morales de droit public, et plus encore

des biens qui appartiennent à des personnes physiques ou à des personnes morales de droit privé. L'affectation à un service public, qui caractérise certains biens du domaine public, emporte comme conséquence qu'un usage privatif de ces biens n'est pas exclu, mais n'est permis que si l'autorité publique qui les gère l'autorise et dans la mesure où elle l'autorise. Les biens du domaine privé sont, quant à eux, gérés librement par les personnes qui sont titulaires de droits sur eux, dans la limite de ce que permettent les lois et règlements. Ils peuvent notamment être affectés à des activités lucratives.

Pour les personnes qui bénéficient d'une autorisation d'utiliser une portion du domaine public pour y exploiter une terrasse au moyen de tables, chaises ou étals, cette autorisation est de nature à générer un profit, et donc à fournir l'assiette d'une taxation. Il s'ensuit que, dans son principe, une taxe communale sur l'exploitation de terrasses sur la voie publique est admissible.

Dans la mesure où l'autorisation est accordée par l'autorité compétente d'utiliser une portion du domaine public pour y installer une terrasse au moyen de tables, chaises ou étals, la même portion ne peut plus, par la force des choses, être utilisée en même temps pour une autre fonction, et notamment pour la circulation des piétons. Si celle-ci s'en trouve perturbée, il incombe à l'autorité gestionnaire du domaine public de contenir cette perturbation dans les limites de ce qu'elle juge acceptable, mais elle n'est pas tenue de l'empêcher totalement en refusant l'installation de toute terrasse sur le domaine public. Il est aussi permis à la commune de frapper les occupations autorisées du domaine public d'une taxe. Même si celle-ci ne fait pas, techniquement parlant, l'objet d'une affectation budgétaire à certaines dépenses, et bien qu'elle tombe dans les recettes générales de la commune, il peut raisonnablement être admis qu'elle soit destinée à couvrir en tout ou en partie les dépenses que l'installation des terrasses occasionne pour la commune, et notamment, les frais de nettoyage de la voie publique à leurs abords.

Les terrasses et étals qui sont situés sur une propriété privée ne sont pas dans la même situation que les terrasses et étals situés sur le domaine public dès lors que d'une part, ils n'apportent aucune perturbation à la circulation pédestre, et que, d'autre part, leur clientèle est, de par la disposition des lieux, moins exposée à en polluer les abords. Il s'ensuit que la distinction opérée

implicitement par un règlement communal, qui ne vise que les terrasses exploitées sur la voie publique, entre les terrasses établies sur le domaine public et celles qui le sont sur des propriétés privées, est objective et de nature à justifier le régime différent appliqué aux unes et aux autres.

### 2. Jurisprudence cassation étrangers

#### 2.1. Régularisation médicale

État belge, n° 206.842, 27 juillet 2010 et État belge, n° 206.843, 27 juillet 2010

En vue de la régularisation médicale visée à l'article 9ter, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, il est exigé qu'il doit s'agir d'une maladie qui entraîne un risque réel pour la vie ou l'intégrité physique du demandeur ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant et qu'il n'existe aucun traitement adéquat dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne.

C'est le fonctionnaire médecin qui, outre la gravité de la maladie, examinera, éventuellement après avoir recueilli l'avis d'experts, s'il existe dans le pays d'origine ou de séjour un traitement adéquat pour cette maladie. Dans ce cadre, il définira lui-même le traitement approprié. Il n'est nullement nécessaire que le certificat médical produit par le demandeur fasse déjà mention de cette information.

#### 2.2. Statut de réfugié et statut de protection subsidiaire

##### Recevabilité

X., n° 203.243, 23 avril 2010

Le principe général du droit "*fraus omnia corrumpit*" ne s'oppose pas à ce qu'un étranger, à l'égard de qui le commissaire général pour les réfugiés et apatrides a pris une décision refusant le statut de réfugié, dispose de l'intérêt requis pour attaquer cette décision par un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers, sauf s'il s'avère que le recours en annulation est lui-même entaché de fraude. Le caractère éventuellement non fondé du recours devant le Conseil du contentieux des étrangers, en l'espèce, en ce qui concerne les motifs de la communication initiale d'une autre identité au commissaire général pour les réfugiés et les apatrides, ne suffit pas pour déclarer ce recours irrecevable en raison du principe général du droit précité et pour ne pas statuer sur la reconnaissance comme réfugié ni sur le statut de protection subsidiaire.

Nouveaux éléments

X., n° 203.229, 23 avril 2010

Au sujet de la présentation de nouveaux éléments, la Cour constitutionnelle a jugé dans son arrêt n° 81/2008 du 27 mai 2008 :

« (...) Bien que la rédaction de l'alinéa 3 de l'article 39/76, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980, (...), et notamment l'utilisation du verbe 'peut', semble permettre que le Conseil décide de ne pas tenir compte d'éléments nouveaux même lorsque les trois conditions cumulatives sont réunies, cette disposition doit se lire, pour être conforme à la volonté du législateur de doter le Conseil d'une compétence de pleine juridiction en cette matière, comme imposant au Conseil d'examiner tout élément nouveau présenté par le requérant qui soit de nature à démontrer de manière certaine le caractère fondé du recours et d'en tenir compte. (...) ».

Dès lors qu'il est tenu d'examiner tout élément nouveau, le Conseil du contentieux des étrangers doit dans son arrêt motiver son refus de tenir compte d'un tel élément.

2.3. Ordre de quitter le territoire

X., n° 199.322, 29 décembre 2009

L'article 75, § 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dispose que si le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides refuse de reconnaître le statut de réfugié et de protection subsidiaire à l'étranger, le ministre ou son délégué donne à l'intéressé un ordre de quitter le territoire, conformément à l'article 52, § 2, de la loi sur les étrangers. L'article 39/70 de la loi sur les étrangers prévoit que sauf accord de l'intéressé, aucune mesure d'éloignement du territoire ou de refoulement ne peut être exécutée de manière forcée à l'égard de l'étranger pendant le délai fixé pour l'introduction du recours et pendant l'examen de celui-ci.

L'ordre de quitter le territoire s'appuie sur le refus du Conseil du contentieux des étrangers de reconnaître le statut de réfugié et le refus d'accorder le statut de protection subsidiaire. Le Conseil d'État a toutefois annulé cet arrêt du Conseil du contentieux des étrangers.

L'arrêt du Conseil du contentieux des étrangers qui rejette le recours contre l'ordre de quitter le territoire, prononcé avant que le Conseil d'État ne statue sur le recours en matière de refus de la reconnaissance, est annulé pour le motif qu'il n'a pas été attendu que le Conseil d'État rende cet arrêt en cassation et que le juge au contentieux des étrangers a ainsi pris le risque de constater à tort l'absence d'intérêt de la partie requérante.

État belge, n° 206.948, 26 août 2010

Un demandeur d'asile débouté a bel et bien intérêt à attaquer l'ordre de quitter le territoire à l'issue de sa procédure d'asile. La délivrance d'un ordre de quitter le territoire ne relève pas d'une compétence liée du ministre.

L'emploi du mot "peut" à l'article 7 de la loi sur les étrangers permet au ministre compétent de donner un ordre de quitter le territoire, sans qu'il soit question d'obligation. Au demeurant, aucun ordre ne peut être délivré lorsque celui-ci est contraire à certaines dispositions conventionnelles, telles que l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

#### 2.4. Regroupement familial

X., n° 205.912, 28 juin 2010

L'article 3, 2°, de l'arrêté royal du 7 mai 2008 fixant certaines modalités d'exécution de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, énonce que le caractère stable de la relation est établi « si les partenaires prouvent qu'ils se connaissent depuis au moins deux ans et qu'ils fournissent la preuve qu'ils ont entretenu des contacts réguliers par téléphone, par courrier ordinaire ou électronique, qu'ils se sont rencontrés trois fois durant les deux années précédant la demande et que ces rencontres comportent au total 45 jours ou davantage ».

L'article 40bis, § 2, 2°, de la loi sur les étrangers considère comme membre de famille du citoyen de l'Union le partenaire auquel l'intéressé est lié par un partenariat enregistré « pour autant qu'il s'agisse d'une relation durable et stable d'au moins un an dûment établie (...) » et habilite le Roi à fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les critères établissant la stabilité de la relation.

Le fait que la durée minimale en cas de "relation stable" sans mariage est fixée à deux ans à l'article 3, 2°, de l'arrêté royal précité du 7 mai 2008 et qu'elle n'est que d'un an dans le cas visé à l'article 40bis, § 2, 2°, de la loi sur les étrangers constitue une violation du principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution.

## C. APERÇU DES ARRÊTS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE ET DE LA COUR DE CASSATION EN CE QUI CONCERNE LA COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

### 1. Jurisprudence de la Cour Constitutionnelle

N° arrêt	Date	Objet
136/2009	17 septembre 2009	compétence du Conseil d'État en ce qui concerne des décisions du Conseil supérieur de la justice prises à l'égard de candidats à une fonction dans la magistrature.
76/2010	23 juin 2010	compétence du Conseil d'État en matière de sanctions disciplinaires infligées à des militaires
79/2010	1er juillet 2010	compétence du Conseil d'État en matière de recours contre des décisions de l'assemblée générale de la Chambre nationale des notaires

### 2. Jurisprudence de la Cour de Cassation

N° arrêt	Date	Objet
C.09.0102.N	10 septembre 2009	compétence en matière de décisions de la Chambre nationale des huissiers de justice
C.09.0108.N	10 septembre 2009	compétence en matière de décisions de la Chambre nationale des huissiers de justice
C.09.0015.N	15 octobre 2009	sanctions administratives
C.09.0016.N	15 octobre 2009	sanctions administratives
C.09.0017.N	15 octobre 2009	sanctions administratives
C.09.0019.N	15 octobre 2009	sanctions administratives
C.09.0020.N	15 octobre 2009	sanctions administratives
C.09.0073.F	11 juin 2010	compétence liée
C.09.0074.F	11 juin 2010	compétence liée
C.09.0336.F	11 juin 2010	compétence liée
C.10.0010.F	11 juin 2010	compétence liée

## Chapitre IV : Auditorat

### **A. PARTICIPATION AUX ACTIVITÉS DE LA SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

#### **1. Affaires pendantes**

- 1.1. Évolution au contentieux général
- 1.2. Évolution au contentieux des étrangers
- 1.3. Évolution au contentieux de la cassation
- 1.4. Situation globale au 1er septembre 2010

#### **2. Requêtes entrées**

- 2.1. Évolution au contentieux général
- 2.2. Évolution au contentieux des étrangers
- 2.3. Évolution au contentieux de la cassation
- 2.4. Analyse

#### **3. Rapports déposés**

- 3.1. Sections francophones
  - 3.1.1. Évolution au contentieux général
  - 3.1.2. Évolution au contentieux des étrangers
  - 3.1.3. Évolution au contentieux de la cassation
  - 3.1.4. Analyse
- 3.2. Sections néerlandophones
  - 3.2.1. Évolution au contentieux général
  - 3.2.2. Évolution au contentieux des étrangers
  - 3.2.3. Évolution au contentieux de la cassation
  - 3.2.4. Analyse

#### **4. Allocation des moyens**

### **B. PARTICIPATION AUX ACTIVITÉS DE LA SECTION DE LÉGISLATION**

#### **1. Demandes d'avis entrées et rapports déposés par les sections de l'Auditorat au cours de l'année judiciaire 2009-2010**

#### **2. Évolution du volume des affaires depuis l'année judiciaire 2004-2005.**

#### **3. Analyse**

#### **4. Allocation des moyens**

## A. PARTICIPATION AUX ACTIVITÉS DE LA SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

### 1. Affaires pendantes

*Remarque préliminaire* : par "affaires pendantes" à l'Auditorat, on entend tous les dossiers enrôlés dans lesquels doit encore être établi un rapport au moins ou une des mentions visées aux articles 15bis à quater du règlement de procédure relatif au référé administratif et à l'article 14bis du règlement général de procédure.

#### 1.1. Évolution au contentieux général

	FR	NL	Total
31/08/2008	2.646	2.057	4.703
31/08/2009	2.420	1.947	4.367
31/08/2010	1.938	1.482	3.420

#### 1.2. Évolution au contentieux des étrangers (ancienne procédure)

	FR	NL	Total
31/08/2008	7.335	4.449	11.784
31/08/2009	5.153	1.822	6.975
31/08/2010	1.947	24	1.971

#### 1.3. Contentieux de la cassation

	FR		NL		Total
	<i>Contentieux général</i>	<i>Contentieux des étrangers</i>	<i>Contentieux général</i>	<i>Contentieux des étrangers</i>	
31/08/2008	2	105	7	13	127
31/08/2009	11	58	2	81	152
31/08/2010	0	33	6	57	96

1.4. Situation globale au 1er septembre 2010

	FR	NL	Total
Contentieux général	1.938	1.482	3.420
Contentieux des étrangers	1.947	24	1.971
Cassation	33	63	96
Total	3.918	1.569	5.487

**2. Requêtes entrées**

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

2.1. Évolution au contentieux général

Année judiciaire	FR	NL	Total
2007-2008	1.218	1.173	2.391
2008-2009	1.339	1.429	2.768
2009-2010	1.283	1.272	2.555

2.2. Évolution au contentieux des étrangers (ancienne procédure)

Année judiciaire	FR	NL	Total
2007-2008	26	16	42
2008-2009	3	1	4
2009-2010	2	4	6

2.3. Évolution au contentieux de la cassation

Année judiciaire	FR		NL		Total
	<i>Contentieux général</i>	<i>Contentieux des étrangers</i>	<i>Contentieux général</i>	<i>Contentieux des étrangers</i>	
2007-2008	3	163	11	187	364
2008-2009	16	126	0	146	288
2009-2010	9	80	16	109	214

2.4. Analyse

En ce qui concerne le contentieux général, le nombre de nouvelles requêtes a diminué de 213 unités.

Pour ce qui est de la cassation administrative, le nombre de recours non étrangers peut toujours être qualifié de réduit (25). Quant au contentieux des étrangers, on constate une diminution du nombre de recours à examiner, à savoir 189 au cours de l'année judiciaire écoulée pour 272 pendant l'année judiciaire 2008-2009.

3. **Rapports déposés**

*Remarque préliminaire* : sous le vocable "rapports déposés", sont compris les avis donnés en extrême urgence, les rapports en référé et au fond, les mentions visées aux articles 15*bis* à *quater* du règlement de procédure relatif au référé administratif et à l'article 14*bis* du règlement général de procédure.

3.1. Sections francophones3.1.1. Évolution au contentieux général

Année judiciaire	FR
2007-2008	1.939
2008-2009	2.026
2009-2010	2.143

## Rapport annuel 2009-2010

### 3.1.2. Évolution au contentieux des étrangers (ancienne procédure)

Année judiciaire	FR
2007-2008	2.457
2008-2009	2.308
2009-2010	3.160

### 3.1.3. Évolution au contentieux de la cassation

Année judiciaire	FR		Total
	<i>Contentieux général</i>	<i>Contentieux des étrangers</i>	
2007-2008	6	73	79
2008-2009	6	213	219
2009-2010	14	112	126

### 3.1.4. Analyse

Au contentieux général, le nombre de rapports déposés a augmenté de 117 unités (5%) par rapport à l'année 2008-2009. La procédure en débats succincts a été utilisée à 401 reprises, ce qui représentent 24% du nombre total de rapports au fond. Le taux de réouverture des débats ne dépassent pas les 7% (soit 29 cas).

Au contentieux des étrangers "ancienne procédure", le nombre de rapports déposés a augmenté de 852 unités (26%) par rapport à l'année 2008-2009. Tous les moyens seront mis en œuvre pour "apurer le solde" dans les meilleurs délais (soit 1.970 dossiers).

Au contentieux général, le nombre de rapports déposés **au fond** (1.719) dépasse le nombre de nouvelles affaires (1.283). Il en va de même pour le contentieux de la cassation administrative pris globalement (126 rapports pour 89 requêtes déclarées admissibles).

3.2. Sections néerlandophones

## 3.2.1. Évolution au contentieux général

Année judiciaire	NL
2007-2008	2.195
2008-2009	2.082
2009-2010	2.234

## 3.2.2. Évolution au contentieux des étrangers (ancienne procédure)

Année judiciaire	NL
2007-2008	2.591
2008-2009	2.771
2009-2010	1.635

## 3.2.3. Évolution au contentieux de la cassation

Année judiciaire	NL		Total
	<i>Contentieux général</i>	<i>Contentieux des étrangers</i>	
2007-2008	9	154	163
2008-2009	5	133	138
2009-2010	14	126	140

## 3.2.4. Analyse

Au contentieux général, le nombre de rapports déposés a augmenté de 152 unités (soit une augmentation de +/- 7 %) par rapport à l'année judiciaire 2008-2009. La procédure des débats succincts a été proposée dans 215 affaires, soit dans 14 % des rapports déposés au fond. En 2008-2009, ce chiffre représentait 12,5 % des affaires. En 2009-2010, cette proposition n'a pas été suivie dans 7 affaires seulement.

Dans le contentieux des étrangers " ancienne procédure ", le nombre de rapports déposés a diminué par rapport à l'année judiciaire 2008-2009. Cela s'explique par le fait que l'ancien contentieux des étrangers était quasi résorbé en mai 2010.

Au contentieux général, le nombre de rapports déposés **au fond** (1.666) dépasse le nombre de nouvelles affaires (1.272). Pour la cassation administrative dans son ensemble, le nombre de rapports déposés (140) est également supérieur au nombre de recours en cassation déclarés admissibles (125).

#### 4. Allocations des moyens

Les **sections francophones** de l'Auditorat dédiées au contentieux comptent **32 membres** qui, pendant l'année écoulée, étaient répartis comme suit :

- section II (affaires générales) : 6
- section III (aménagement du territoire et environnement) : 8
- section IV (pouvoirs locaux, membres de l'ordre judiciaire) : 6
- section V (fonction publique et enseignement) : 6
- section VI (étrangers, y compris cassation administrative) : 6

Au cours de la même période, les **17 attachés-juristes francophones** affectés à l'Auditorat ont été répartis comme suit :

- cellule de documentation (contentieux et législation) : 3
- contentieux général : 2 (de septembre à avril) et 8 (d'avril à août)
- contentieux des étrangers : 12 (de septembre à avril) et 6 (d'avril à août)

Au 31 août 2010, les **sections néerlandophones** de l'Auditorat chargées du contentieux administratif comptaient **33 membres**, répartis comme suit :

- section II (enseignement et administrations locales) : 6
- section III (contentieux des étrangers, environnement au sens large) : 6
- section IV (contentieux des statuts) : 4
- section V (aménagement du territoire, monuments et sites) : 10
- section VI (divers) : 7

La composition précitée des sections résulte de l'évolution que celles-ci ont connue au cours de l'année judiciaire écoulée en raison de la résorption de l'ancien contentieux des étrangers. À cette occasion, **13 attachés administratifs**, répartis comme suit, ont été affectés aux diverses sections à dater du 17 mai 2010:

- section II (enseignement et administrations locales) : 2
- section III (contentieux des étrangers, environnement au sens large) : 4
- section IV (contentieux des statuts) : 2
- section V (aménagement du territoire, monuments et sites) : 3
- section VI (divers) : 2

**Un attaché administratif** est affecté depuis mai 2010 à la coordination du traitement de la documentation au sein de la cellule de documentation.

**B. PARTICIPATION AUX ACTIVITÉS DE LA SECTION DE LÉGISLATION****1. Demandes d'avis entrées et rapports déposés par les sections de l'Auditorat pendant l'année judiciaire 2009-2010**

*Remarque préliminaire* : les chiffres relatifs au nombre de "demandes d'avis entrées" concernent les demandes effectivement réceptionnées au secrétariat de l'Auditorat. Ceci implique que ces chiffres peuvent s'écarter des chiffres présentés par le greffe législation, lesquels tiennent compte, quant à eux, de la date de réception des demandes d'avis par celui-ci.

Demande d'avis entrées				
	5 jours	1 mois	sans délai	Total
FR	96	662	59	817
NL	116	674	23	813
Total	212	1.336	82	1.630

Rapports déposés	
FR	853
NL	907
Total	1.760

**2. Évolution du volume des affaires depuis l'année judiciaire 2004-2005**

Année judiciaire	DEMANDES D'AVIS ENTRÉES	RAPPORTS RÉDIGÉS
2004-2005	1.574	1.531
2005-2006	2.367	2.338
2006-2007	2.458	2.574
2007-2008	1.682	1.698
2008-2009	2.075	2.222
2009-2010	1.630	1.760

### 3. Analyse

Au cours de l'année **2009-2010**, le nombre de rapports déposés a été supérieur au nombre de demandes d'avis introduites. Cette situation se reproduit systématiquement depuis l'année 2006-2007. Il n'y a donc pas d'arriéré en législation.

Comparé à l'année judiciaire 2008-2009, le nombre de demandes d'avis a diminué tout comme, par voie de conséquence, le nombre de rapports déposés.

### 4. Allocation des moyens

Dans le respect de l'article 76, § 1<sup>er</sup>, alinéa 7, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les sections de l'Auditorat dédiées à la législation comptent 25 membres, dont 13 francophones et 12 néerlandophones. Ils sont assistés de 8 documentalistes de niveau 2+.

L'ancien contentieux des étrangers ayant été résorbé, **3 attachés administratifs** ont été affectés depuis la mi-mai 2010 au renfort de la section néerlandophone de législation.

## Chapitre V : Bureau de coordination

Les missions légales du Bureau de coordination n'ont pas fait l'objet de modifications durant l'année 2009-2010.

### 1. Mise à jour de l'état de la législation

L'état de la législation est mis à jour quotidiennement, en tenant compte des normes juridiques publiées au Moniteur belge ainsi que des arrêts prononcés par la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État.

Les données récoltées sont intégrées dans des bases de données connectées entre elles, ce qui permet non seulement de connaître l'état d'un acte juridique à un moment déterminé mais aussi de naviguer vers les actes et arrêts qui ont une incidence sur cet acte juridique.

Des initiatives sont prises régulièrement pour améliorer la présentation des données et leur éventuel commentaire.

Ainsi, les liens entre la base de données des normes juridiques (" Chrono ") et celle des arrêts de la Cour constitutionnelle ont été améliorés pour permettre aux utilisateurs de savoir si un arrêt a été prononcé à propos d'un article déterminé, auquel cas la solution de l'arrêt est visible immédiatement (" non-violation ", " annulation ", " rejet sous réserve d'interprétation ", etc.).

De même, des contacts ont été noués avec le Service public fédéral des Affaires étrangères et avec la Communauté flamande pour améliorer le traitement et harmoniser les données relatives aux traités conclus par la Belgique ou par une entité fédérée.

### 2. Mise à disposition de la documentation relative à l'état de la législation

La documentation gérée par le Bureau de coordination est mise à la disposition du personnel et du public. L'étendue des données mises à disposition est identique, à l'exception des données des demandes d'avis à la section de législation qui sont réservées au personnel du Conseil d'État.

Les travaux de numérisation des avis de la section de législation du Conseil d'État ont été poursuivis en vue de faciliter leur consultation par les membres du personnel.

La collaboration avec la Communauté flamande a permis d'étendre l'accès aux données relatives aux traités : lorsqu'un traité enregistré dans la base de données « Traités » de RefLex est également enregistré dans la base de données « NADIA<sup>(165)</sup> » de la Communauté flamande, un bouton s'affiche à l'écran et donne immédiatement accès aux données enregistrées dans NADIA.

### **3. Coordination, codification et simplification de la législation**

Aucune demande n'a été soumise au Bureau de coordination durant l'année 2009-2010.

### **4. Gestion des archives**

À la suite d'un changement législatif, les dossiers encore en cours des associations professionnelles ont été inventoriés et transférés au Service public fédéral des Classes moyennes.

Les collaborateurs archivistes et les étudiants jobistes ont poursuivi l'inventaire et le nettoyage des dossiers de procédure du greffe du contentieux administratif de 1980 à avril 1991.

---

<sup>(165)</sup> NADIA est le sigle issu de l'expression néerlandaise « Netwerk Archivering van Documenten m.b.t. Intrafederale en Internationale Akten ».

## Chapitre VI : Greffe de la section du contentieux administratif

Au début de l'année judiciaire 2009-2010, les deux greffes de la section du contentieux administratif (à savoir le greffe chargé du contentieux des étrangers et celui chargé du contentieux général) ont fusionné. Ce nouveau greffe réuni est chargé du contentieux général, du contentieux de la cassation et de l'arriéré du contentieux des étrangers.

Le Greffier en chef et les responsables des greffes ont participé aux travaux de la commission de la procédure qui avait été saisie de plusieurs questions liées, entre autres, aux derniers mémoires, aux pièces confidentielles et à l'intervention.

Le greffe a poursuivi son étroite collaboration avec le service ICT concernant le système de publipostage pour la gestion des courriers envoyés par le greffe. Après une série de tests concluants, ce nouvel outil a été rendu opérationnel en octobre 2009. Il constitue une garantie de qualité des courriers et permet une notification plus efficace des arrêts aux parties.

Toujours en collaboration avec le service ICT, le greffe a officiellement démarré un projet de numérisation des nouvelles requêtes et de leurs annexes, à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2009. Ce procédé offre une meilleure accessibilité des pièces et pourrait constituer pour l'avenir une solution alternative au problème d'espace en matière de stockage des dossiers. La consultation des documents électroniques à distance s'avère très utile en cas de recours d'extrême urgence, notamment pour les marchés publics.

Enfin, le greffe a participé activement au projet d'échange de pièces de procédure par la voie électronique initié lors des rencontres entre le Conseil d'État, l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone et l'Orde van Vlaamse Balies. Le greffe s'est concerté avec le service ICT pour définir les fonctionnalités de la plateforme d'échange et a assuré le suivi de la phase de test fictive qui s'est déroulée du 22 avril au 30 juin 2010 avec les 6 cabinets d'avocats participants.

## Chapitre VII : Service de la concordance des textes

Le service de la Concordance des textes assure la traduction des avis, arrêts, projets d'arrêts, rapports de l'Auditorat et de textes divers. Ces traductions se font dans l'une des trois langues nationales (français, néerlandais ou allemand) et pour certains documents quelquefois en anglais. Tous les textes traduits sont révisés, c'est-à-dire relus et corrigés par des réviseurs.

### 1. Les avis

Pour l'année 2009-2010, on constate une légère baisse du nombre d'avis : 1199 pour 1274 en 2008-2009.

En ce qui concerne la procédure, on se référera au rapport annuel 2008-2009.

Le service est soumis aux mêmes contraintes que les chambres de législation : cela signifie qu'il ne dispose plus que d'une marge étroite pour examiner la qualité des projets sur le plan linguistique et rédactionnel. Le service de la concordance doit encore constater qu'il reste de nombreuses imperfections dans les textes des projets. L'utilité des observations, même succinctes, afin d'améliorer la lisibilité et la correction de ces textes demeure entière.

Observons également que certains avis ou parties d'avis rendus sur des projets unilingues doivent être traduits en raison de l'intérêt qu'ils représentent pour la jurisprudence.

### 2. Les arrêts

On constate une baisse des arrêts traduits. Rappelons que par arrêts traduits, il faut entendre tout le cycle de production : traduction, révision, dactylographie, collationnement. Moins d'arrêts ont été sélectionnés pour traduction. Par ailleurs, le départ à la retraite au cours des deux dernières années, de deux réviseurs chevronnés et la formation en cours de deux nouveaux réviseurs expliquent aussi en partie ces chiffres.

Notons également que les arrêts, s'ils sont moins nombreux, sont souvent fort longs et complexes. En outre, les arrêts prononcés en assemblée générale de la section de contentieux administratif se font eux aussi plus fréquents et ont pour objet des questions fort délicates.

### 3. Divers

Une hausse par rapport à l'année 2008-2009. Parmi les textes divers, on trouve entre autres :

- textes préparatoires concernant les modifications de la législation sur le Conseil d'État;
- traduction en anglais et en français de documents pour plusieurs colloques ;
- nombreux procès-verbaux de commissions et groupes de travail;
- notes diverses;
- le rapport annuel;

- les textes destinés à la rubrique Actualités du site Internet du Conseil;
- les textes destinés au nouvel Intranet.

Parmi les divers, on peut également compter les informations que le service fournit sur le plan des langues : recommandations, corrections grammaticales et lexicologiques. Ces informations sont transmises le plus souvent par téléphone et par courriel. Dans ce contexte, le service poursuit son initiative d'envoyer régulièrement à l'ensemble du personnel du Conseil d'État un courriel comportant des recommandations pour un usage correct du français et du néerlandais.

Le service est également sollicité pour assurer la traduction simultanée lors de réunions et de colloques.

#### 4. Le personnel

Le service est composé de 18 membres et est assisté d'un secrétariat comptant deux personnes. Un premier conseiller linguistique est parti à la retraite en février 2010. Son remplaçant, deuxième lauréat du concours de recrutement organisé en 2008, est entré en fonctions le 1<sup>er</sup> avril 2010 mais a renoncé à poursuivre l'expérience. En outre, en prévision d'un autre départ à la retraite en décembre 2010, il a été décidé d'organiser un test de traduction sélectif en application de l'article 14 du statut du personnel administratif du Conseil d'État pour les deux rôles linguistiques. Ce test a eu lieu le 28 juin 2010. La lauréate francophone est entrée en fonctions le 1<sup>er</sup> octobre 2010. Le premier lauréat néerlandophone entrera en fonctions début janvier 2011.

#### 5. Statistiques des activités

	AVIS TRADUITS	ARRÊTS REÇUS À TRADUIRE <sup>(166)</sup>	ARRÊTS TRA- DUITS <sup>(167)</sup>	PROJETS D'ARRÊTS	RAPPORTS	DIVERS
2004-2005	982	192	872	55	54	243
2005-2006	1.496	84	511	66	33	181
2006-2007	1.703	115	391	49	47	312
2007-2008	769	74	682	65	58	395
2008-2009	1.224	124	589	58	35	375
2009-2010	1.199	88	104	52	31	426

<sup>(166)</sup> Il s'agit d'arrêts rendus au cours de la période considérée.

<sup>(167)</sup> Il s'agit de la traduction d'arrêts rendus au cours de la période considérée et d'arrêts plus anciens.

## Chapitre VIII : Informatique

### 1. Les ressources affectées à l'outil informatique

#### 1.1. Le personnel du service de l'informatique et ses missions

Ce service compte huit personnes, un conseiller informaticien, chef de service, deux informaticiens, trois programmeurs et deux agents d'exécution. Certaines tâches administratives, budgétaires ou financières, en rapport avec l'informatique sont assurées par les services administratifs du Conseil. Le service assure les tâches nécessaires au bon fonctionnement des outils informatiques, en premier lieu, l'acquisition et la gestion du matériel, y compris les serveurs et le réseau informatique, ensuite l'acquisition ou la conception et la tenue à jour des applications qui permettent le traitement des données dans tous les services de l'institution. Il fournit les moyens et l'appui nécessaire pour permettre aux membres de l'Auditorat de remplir la mission qui leur est confiée par l'article 76, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

#### 1.2. Les moyens budgétaires de l'informatique

Ces moyens budgétaires sont inscrits sous deux allocations de base distinctes des autres crédits de fonctionnement ou d'investissement du Conseil d'État, respectivement les allocations de base 13 59 02 1200.04 (dépenses de fonctionnement généralement quelconques en rapport avec l'informatisation du Conseil d'État) et 13 59 02 7400 04 (dépenses 7400.04 généralement quelconques pour l'achat de matériel informatique). Il est renvoyé au chapitre IX du présent rapport pour un aperçu des crédits budgétaires de la période et des années antérieures.<sup>(168)</sup>

#### 1.3. Aperçu des moyens informatiques du Conseil d'État

##### 1.3.1. Description du réseau

Le réseau interne du Conseil d'État relie six bâtiments raccordés à la salle des ordinateurs au moyen de câbles optiques à 1 Gbits/s. Dans la salle des ordinateurs, les serveurs sont raccordés directement au *switch* par une connexion à 1 Gbits/s. En principe, les postes de travail sont raccordés au moyen d'un câble UTP (100 Mbits/s) et reliés en étoile au moyen d'un *gigahub* par bâtiment. Le remplacement du câblage dans les derniers bâtiments pour atteindre 100 Mbits/s est en phase finale.

---

<sup>(168)</sup> Il est renvoyé également, pour des commentaires plus développés, aux documents parlementaires qui y sont cités.

### 1.3.2. Serveurs informatiques

Les quatorze serveurs centralisés du Conseil d'État ont été remplacés ; l'architecture se présente comme ceci : un serveur de fichiers, un serveur d'impression, un serveur "Oracle", un serveur "FileMaker Pro", un serveur intranet, un serveur de sauvegarde, un serveur pour le courriel, un serveur web, un serveur d'application web, un serveur destiné au service du personnel, un serveur gérant les badges d'accès et trois serveurs destinés au travail à distance des magistrats.

### 1.3.3. Le parc du matériel informatique

En résumé <sup>(169)</sup>, il se compose :

- a) Quant aux ordinateurs : 538 machines <sup>(170)</sup> dont 94 portables et 444 modèles de bureau,
- b) Quant aux imprimantes : 430 imprimantes <sup>(171)</sup> dont 4 modèles à jet d'encre, 416 imprimantes laser et 10 modèles *all-in-one*,
- c) Quant aux logiciels, il est renvoyé au point 2 ci-dessous.

## 2. Aperçu des réalisations au cours de la période 2009-2010

La liste qui suit est loin d'être exhaustive et, malgré son intitulé, cette section contient aussi des projets en cours et de nouveaux projets qui se situent dans le prolongement des réalisations présentes ou passées.

### 2.1. Acquisition et installation de nouveaux matériels

Le matériel est progressivement renouvelé en fonction des budgets alloués. Ainsi, 70 ordinateurs de bureau, 30 ordinateurs portables, 110 imprimantes personnelles à laser ont été achetés et installés. Ces ordinateurs sont équipés de processeurs performants qui correspondent à la nature et aux exigences du travail de bureau ou de recherche sur les réseaux informatiques internes et externes.

---

<sup>(169)</sup> Cette liste ne dresse pas l'inventaire des autres périphériques installés et tenus à jour, tels des scanners.

<sup>(170)</sup> 70 % du parc des ordinateurs ont moins de trois ans.

<sup>(171)</sup> 98 % du parc des imprimantes ont moins de trois ans.

### 2.2 Améliorations de nos réseaux connexion

Pour les utilisateurs finaux, le passage de la connexion au réseau FedMAN de 10 Mbs à 100 Mbs se termine ; l'infrastructure de notre réseau interne est dans une situation mixte, le câblage est de type UTP5 ou UTP6 et partout sur les nœuds du réseau fonctionnent des *switch fast ethernet*.<sup>(172)</sup>

### 2.3. Gestion stock du fourniture

Une application de gestion du stock des fournitures de bureau est pratiquement en production.

### 2.4. Site " web "

Le site "web" <sup>(173)</sup> continue d'être tenu à jour <sup>(174)</sup> et l'on veille à ce que les arrêts y soient rapidement disponibles et que les liens restent actifs. L'internaute trouve aisément sur le site du Conseil d'État, les arrêts non-étrangers traduits par le service de concordance; ceci permet aux visiteurs du site ou aux magistrats d'effectuer des recherches dans un plus grand nombre de documents. Le service informatique veille à mettre régulièrement ces arrêts traduits sur le site.

### 2.5. Migration WordPerfect vers Word 2007

Chaque poste de travail est à présent pourvu de l'application Word 2007 et la formation du personnel se termine.

### 2.6. Anti-virus

Chaque poste de travail est à présent pourvu d'un anti-virus Kaspersky. Grâce à la console de gestion fournie par Kaspersky pour les administrateurs du réseau, tous les rapports d'attaques de

---

<sup>(172)</sup> FedMAN qui signifie " Federal Metropolitan Area Network " est le réseau informatique par lequel les différents services publics échangent des données de manière sécurisée ([http://www.fedict.belgium.be/fr/informatisation\\_etat/De\\_basis/Fedman/](http://www.fedict.belgium.be/fr/informatisation_etat/De_basis/Fedman/)).

<sup>(173)</sup> Les différents noms de domaine (URL) suivants sont utilisés : [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be); [www.raadvanstate.be](http://www.raadvanstate.be) ; [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be) ; [www.conseil-etat.be](http://www.conseil-etat.be) [www.staatsrat.be](http://www.staatsrat.be); [www.councilofstate.be](http://www.councilofstate.be); [www.supremeadministrativecourt.be](http://www.supremeadministrativecourt.be).

<sup>(174)</sup> Outre les arrêts, y sont accessibles de nombreux documents parmi lesquels on citera les rapports annuels, le guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires ainsi que les lois coordonnées et les différents arrêtés royaux qui règlent les procédures devant la section du contentieux administratif. On y trouve aussi la composition des chambres du Conseil, celle de l'Auditorat et celle du Bureau de coordination.

virus, troyens, vers (*worms*), etc. sont centralisés. Une solution anti-spam "*appliance*" protège notre serveur de courrier électronique et une protection anti-virus "*appliance*" protège notre liaison à internet.

## 2.7. Dossier électronique du contentieux administratif

Par analogie avec le dossier électronique de législation, un projet-pilote destiné à permettre l'accès numérique intégral à certains dossiers du contentieux administratif a été développé. Le projet-pilote a démarré le 1<sup>er</sup> décembre 2009. A partir de cette date, toutes les requêtes introduites ainsi que leurs annexes ont été scannées par le greffe de la section du contentieux administratif. Une phase de test, de configuration du système et de développement des routines nécessaires à l'automatisation du processus s'est déroulée normalement et le système ProAdmin a été adapté pour consulter facilement les pièces scannées. Le système intègre une reconnaissance de caractères qui permet d'offrir aux utilisateurs internes des documents au format PDF, accessibles tant en format image qu'en format texte. Depuis le 17 mars 2010, tous les magistrats et tous les greffiers de la section du contentieux administratif ont donc accès par ProAdmin aux documents scannés et ont ainsi la possibilité de copier ou de coller des extraits pertinents pour la rédaction des rapports ou des arrêts.

## 2.8. Le développement d'un outil interne pour des statistiques de base du Conseil d'État

Un programme permettant de générer une série de tableaux statistiques sur la base de chiffres extraits de ProAdmin a été développé. D'abord, un premier programme prend des "photos" de l'état des dossiers pendants à un moment donné. Ensuite, un second programme génère des tableaux Excel contenant toute une série de statistiques sur les dossiers pendants, les arrêts, les dossiers de cassation, les rapports et aussi les dossiers au stade de la fixation ou du délibéré.

## 2.9. Gestion de collection des rapports

En collaboration avec l'Auditorat, on développe un programme visant à gérer le dépôt des rapports des auditeurs. Tous les soirs, un programme vérifie les rapports mis en réseau, il les convertit en PDF et il gère les rapports manquants.

## 2.10. Développement Documap et Infomap

Tant le développement de Documap que celui d'Infomap sont en cours. Documap chapeaute nos ressources documentaires ; cette application groupe notre documentation électronique, donne une structure à cette collection et en facilite l'accès. Infomap est la nouvelle version de notre intranet.

## Chapitre IX : Budget

Le budget du Conseil d'État forme la division budgétaire 59 du budget du Service Public Fédéral Intérieur.

Le tableau de synthèse ci-après présente les crédits d'ordonnancement des exercices budgétaires qui correspondent à la période que couvre le présent rapport annuel public, à savoir les crédits alloués par le budget de l'exercice 2009 et ceux du budget de l'exercice 2010.

L'on donne, dans un souci de transparence, les crédits de l'exercice budgétaire 2008.

L'exercice budgétaire 2009, qui avait commencé sous le régime d'une loi de finances <sup>(175)</sup> et de crédits provisoires <sup>(176)</sup>, est rapidement revenu au régime ordinaire de fonctionnement par le vote du budget des Voies et Moyens et du budget général des dépenses <sup>(177)</sup>.

La justification du budget général des dépenses pour l'année 2010 <sup>(178)</sup>, prévue par l'article 13 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, rappelle les missions assignées au Conseil d'État.

Dans le commentaire de la justification de la division organique 59, on peut lire:

« Conformément aux instructions budgétaires, le Conseil d'État a pris comme point de départ de son budget 2010 les crédits réalisés de 2009. Il est tenu compte en outre de la modification de juridiction et de la nouvelle structure de management que la loi du 15 septembre 2006 a introduites dans les tâches et missions du Conseil d'État. Suite à l'entrée en vigueur de la loi précitée, le flux de recours en annulation et suspension dans le contentieux des étrangers s'est complètement arrêté. Le Conseil d'État n'intervient plus dans le contentieux des étrangers qu'en qualité

---

<sup>(175)</sup> Sur le régime de la « loi de finances », voyez les informations fournies dans le rapport annuel public 2007-2008, § 51 et la note (62). Voyez la loi de finances du 24 décembre 2008 pour l'année budgétaire 2009, *M.B.*, 31 décembre 2008, 2<sup>e</sup> éd., pp. 69158 et s.

<sup>(176)</sup> Sur les particularités de ce régime des « crédits provisoires », voyez les informations fournies dans le même rapport annuel, § 51 et la note (63). Sur les particularités de l'exercice budgétaire 2009, on renvoie au rapport annuel 2008-2009, pp. 144 et s.

<sup>(177)</sup> Voyez l'article 27 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991 et les lois des 13 janvier 2009 concernant le budget des Voies et Moyens de l'année budgétaire 2009 et 13 janvier 2009 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2009, respectivement *M.B.*, 19 janvier 2009, pp. 2771 et s. et *M.B.*, 13 février 2009, pp. 12264 et s.

<sup>(178)</sup> Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2010, \*13 SPF Intérieur, *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n° 52-2224/8, pp. 22-23 et 184-194.

de juge de cassation pour les recours introduits auprès du Conseil d'État contre les décisions du Conseil du Contentieux des étrangers. La nouvelle structure de management a été établie pour accélérer l'élimination de l'arriéré judiciaire tant dans l'ancien contentieux des étrangers que dans le contentieux général. Dans cette optique, des plans de résorption de l'arriéré judiciaire ont été introduits auprès du ministre de l'Intérieur. Le ministre de l'Intérieur a approuvé ces plans et est informé, par le biais de rapports d'activité, de l'état de la situation tant dans le contentieux des étrangers que dans le contentieux général. De l'information statistique au sujet de la résorption de l'arriéré judiciaire est également reprise dans le rapport annuel du Conseil d'État ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)). »<sup>(179)</sup>

Dans l'unique programme de subsistance 59/0, sous chaque allocation de base, des informations détaillées sont fournies pour justifier l'estimation des crédits demandés en faisant état des besoins de l'institution. La note de politique générale de la Ministre de l'Intérieur du 13 novembre 2009 <sup>(180)</sup> ne procure par ailleurs aucune autre information.

Lors du contrôle budgétaire de 2010 <sup>(181)</sup>, l'estimation des recettes de l'année en cours du fonds de gestion des astreintes a été revue ; cette diminution de 1 million d'euros entraîne une diminution égale du disponible pendant l'année en cours mais n'affecte pas le budget de l'exercice. La loi du 19 mai 2010 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2010 a été publiée au Moniteur belge du 5 juillet 2010, première édition <sup>(182)</sup>.

---

<sup>(179)</sup> Ibidem, p. 185.

<sup>(180)</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n° 52-2225/18.

<sup>(181)</sup> Projet de loi contenant le premier ajustement du Budget général des dépenses de l'année budgétaire 2010, *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n° 52-2534/1, pp. 154-157.

<sup>(182)</sup> p. 44120.

*Chiffres du Budget*

Division 59 CONSEIL D'ÉTAT (Crédits d'ordonnement) <sup>(183)</sup>	Budget ajusté 2008 <sup>(184)</sup>	Budget initial 2009 <sup>(185)</sup>	Budget ajusté 2010 <sup>(186)</sup>
Rémunérations du personnel statutaire	28.259	30.971	30.275
Rémunérations du personnel non statutaire	7.005	7.184	7.023
Dépenses du service social	50	51	50
Dépenses permanentes de fonctionnement	1.995	2.034	2.003
Dépenses courantes pour l'informatisation	179	181	177
Achats exceptionnels	45	5	4
Biens meubles durables (hors informatique)	190	289	291
Achat du matériel informatique	406	361	351
Jurisprudence administrative <sup>(187)</sup>	6	6	6
Frais de fonctionnement du secrétariat général de " l' Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administrative suprêmes de l'Union européenne "	1	1	1
Subside octroyé à l'"Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne"	2	3	3
<b>TOTAUX</b>	<b>23.138</b>	<b>41.086</b>	<b>40.184</b>
<b>pour le programme 13.59.0 et la division organique 13-59</b>			

<sup>(183)</sup> Montants exprimés en milliers d'euros.

<sup>(184)</sup> Loi du 1<sup>er</sup> juin 2008 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2008, *M.B.*, 7 juillet 2008, pp. 35800 et s. et addendum, *M.B.*, 17 juillet 2008, pp. 37426 et s. Aucun des quatre feuillets d'ajustement budgétaire ultérieurs ne concernait les crédits ouverts au Conseil d'État.

<sup>(185)</sup> Loi du 31 mai 2009 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2009, *M.B.*, 30 juin 2009, pp. 44531 et s. Les crédits initiaux ont été alloués par la loi du 13 janvier 2009 précitée. Aucun des trois feuillets d'ajustement budgétaire ultérieurs ne concernait les crédits ouverts du Conseil d'État.

<sup>(186)</sup> Loi du 23 décembre 2009 contenant le Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2010, *M.B.*, 3 février 2010, pp. 4866 et s.

<sup>(187)</sup> Le libellé mentionne « dépenses relatives à la modernisation de l'organisation de la jurisprudence administrative »; ces dépenses sont imputées au « Fonds de gestion des astreintes ».

## Chapitre X : Traitement de la documentation du Conseil d'État (Article 76, § 3, alinéa 2, lois sur le Conseil d'État)

Depuis 1997, le Conseil d'État publie ses décisions en format numérique sur le site Internet du Conseil d'État. Ce site Internet a été entièrement remodelé ces dernières années. Par ailleurs, les arrêts ont été publiés sur Cédérom. Cette publication s'est faite en application de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, modifié par l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Le site Internet remodelé et une amélioration des possibilités de recherche sont les raisons pour lesquelles les arrêts sont accessibles de différentes manières. Il existe non seulement une fonction de recherche plein texte, mais les arrêts sont également publiés par matière. En outre, depuis 2008, le public a accès via Internet aux bases de données « jurisprudence » de l'Auditorat. Ces bases de données sont élaborées sur la base d'une liste de mots-clés et contiennent des synthèses des décisions. Il ne se justifie plus dès lors de poursuivre la publication des décisions du Conseil d'État sur Cédérom.

L'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, modifié par l'arrêté royal du 30 novembre 2006, prévoit la possibilité, sous certaines conditions, que " l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée dans cette publication ". Un équilibre a ainsi été trouvé entre le principe de la publicité de la jurisprudence qui, en règle, ne tolère aucune exception <sup>(188)</sup> et la problématique récente du traitement des données à caractère personnel.

---

<sup>(188)</sup> Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, Rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives, *Doc. parl., Sénat*, 1995-1996, n° 1-321/6, p. 30.

*"Le ministre répond qu'à cet égard, l'on a déjà rédigé un projet d'arrêté royal qui en tient compte. En effet, une banque de données telle que celle précitée constitue un fichier auquel s'applique la loi sur la protection de la vie privée.*

*Le ministre est donc tout à fait conscient du problème et il est convaincu que c'est là une matière délicate, parce qu'elle touche à deux droits fondamentaux, à savoir le droit à la vie privée et la publicité de la jurisprudence, laquelle ne tolère aucune exception.*

*Il appartient en fait au juge, et non au législateur, de concilier ces deux droits fondamentaux. Son jugement doit être formulé de façon astucieuse, de sorte que les parties en cause n'aient pas l'impression qu'il a été porté atteinte à leurs intérêts vis-à-vis du public.*

*Le ministre avoue qu'il est également réticent en la matière, mais qu'il ne sait pas contourner la publicité de la justice".*

La pratique montre qu'à ce jour, le nombre de demandes de dépersonnalisation en cas de publication est resté très limité. Le fait que l'application du régime concerné a rarement soulevé des problèmes pourrait laisser croire que le système actuel laissant l'initiative à la partie litigante est en principe suffisant. La pratique a cependant montré qu'un certain nombre de modifications limitées doivent être apportées au système existant.

Auparavant déjà, un groupe de travail avait été constitué à l'intérieur du Conseil d'État en vue d'améliorer l'accès à la documentation de notre institution. Il se compose de trois magistrats (le membre de l'Auditorat chargé de la coordination du traitement de la documentation du Conseil d'État et les référendaires-chefs de service) et de quatre documentalistes (deux documentalistes de l'Auditorat et deux documentalistes du centre de documentation).

Au cours de l'année écoulée, ce groupe de travail s'est principalement concentré sur la création d'un portail documentaire digital afin de rendre convivial l'accès à la documentation actuellement diffusée. À cette fin, le service informatique a développé une application. À l'heure actuelle, cette application donne à l'utilisateur un accès direct aux sources électroniques sans faire d'opérations supplémentaire ou introduire des mots de passe. Chaque source documentaire dans le portail est assortie d'une fiche comportant des informations pertinentes, notamment, sur le contenu de la source. Les sources sont divisées en catégories. Les utilisateurs peuvent utiliser ces catégories pour naviguer à l'intérieur du portail. Le portail même peut être exploré. Par ailleurs, chaque source a été assortie de mots-clés afin d'accroître les résultats de recherche. Un manuel et un schéma de formation ont également été élaborés à l'intention des utilisateurs.

Le portail documentaire fait partie intégrante de l'intranet du Conseil d'État, qui est double : il comporte une partie documentaire et une partie informative. Un groupe de travail a également été constitué pour élaborer la deuxième partie, la partie informative. Ce groupe de travail a dessiné une nouvelle structure. Il a été opté à cet égard pour une structure de base qui peut encore être complétée par la suite. Le contenu de cette structure est ensuite défini. À la fin de l'année judiciaire, ce projet était déjà bien avancé, de sorte que les deux parties pourront être offertes simultanément aux utilisateurs au cours de la prochaine année judiciaire. Un groupe d'utilisateurs a également été constitué pour tester la structure et le contenu.

La banque de données " Arresten-NL ", que l'Auditorat a créée au cours du premier trimestre 2000 en FileMaker Pro, a encore été développée au cours de l'année écoulée. Cette banque de données, où sont enregistrés de manière systématique les résumés des arrêts du Conseil d'État en langue néerlandaise à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000, a été élaborée sur la base d'une liste de mots-clés en arborescence.

La banque de données " Jurisprudence - F ", que l'Auditorat a également créée en FileMaker Pro, permet de gérer et de rendre accessible la documentation en langue française relative aux arrêts du Conseil d'État. Le développement de cette banque de données, qui est opérationnelle

depuis juin 2004 et qui a été créée sur la base d'une liste de mots-clés en arborescence, s'est également poursuivi.

La banque de données bilingue " Capita Selecta ", qui contient des précédents et met à disposition des extraits d'avis de la section de législation, a été développée et complétée au cours de l'année écoulée. L'élargissement de la cellule chargée de l'enregistrement des données a permis au cours de cette même année d'accélérer l'intégration des avis dans la banque de données. En outre, il a été décidé de diffuser un bulletin d'information auprès des magistrats et documentalistes néerlandophones de la section de législation de l'Auditorat. Les mesures nécessaires à cet effet ont été prises. Ce bulletin d'information contient des articles des auditeurs concernés et vise notamment à donner un aperçu de l'état d'avancement de la saisie des données ainsi que des évolutions récentes.

La banque carrefour de la législation est en ligne depuis le 8 mars 2005 : [www.belgiquelex.be](http://www.belgiquelex.be), [www.belgielex.be](http://www.belgielex.be), [www.belgienlex.be](http://www.belgienlex.be) et [www.belgiumlex.be](http://www.belgiumlex.be).

Au cours de l'année écoulée, le groupe de travail de la Banque-carrefour de la législation ne s'est plus réuni. Entre-temps, le projet a néanmoins été poursuivi sur la base des contacts entre les différents participants et les liens dans le système ont été entretenus.

Le développement de la banque de données " RefLex " du Conseil d'État, qui comporte des références à la législation et qui constitue la contribution de base de notre institution au projet " Banque carrefour de la législation " a été poursuivi. " RefLex " est également accessible au public sur le site Web du Conseil d'État : <http://www.raadvst-consetat.be>.

Une technologie différente ayant été utilisée pour développer les banques de données RefLex et Bucobu, un certain nombre d'améliorations ont pu être apportées dans RefLex mais pas dans Bucobu. Ainsi, par exemple, le commentaire de certains liens dans l'analyse des textes modificatifs est directement visible dans RefLex, alors que dans Bucobu, il faut d'abord cliquer pour y avoir accès. Par ailleurs, seul RefLex a été doté de boutons donnant un accès immédiat aux données d'un acte figurant sur les sites Internet de Wallex ou du Vlaamse Codex.

Pour offrir aux utilisateurs internes les avantages qui, jusqu'alors, n'étaient réservés qu'aux utilisateurs externes, une nouvelle version de RefLex est disponible : celle-ci contient désormais toutes les données de Bucobu, y compris celles de la banque de données " rôle " qui concerne les demandes d'avis introduites auprès de la section de législation. Pour garantir la confidentialité des données enregistrées dans cette banque de données, seuls les utilisateurs internes y ont évidemment accès. Les utilisateurs externes ont toujours accès à RefLex comme auparavant : ils ont accès aux banques de données " Chrono ", " Parlement ", " Cour constitutionnelle ", " Recours Conseil d'État ", " Traités ", " Europe " et " Benelux ".

Depuis juin 2008, le Conseil d'État prend également activement part aux activités du " Task Group on access to national case-law " dans le " Council Working Party on Legal Data Processing " de l'Union européenne, où sont également abordés le problème de la traduction et de la diffusion de la jurisprudence nationale des États membres ainsi que l'utilisation de métadonnées et d'identifiants lors de la publication de la jurisprudence. Le rapport final a été remis en 2009 aux représentants des États membres afin que ceux-ci puissent formuler leurs observations. Par ailleurs, une concertation a eu lieu avec différents partenaires, tels que l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes des États membres de l'Union européenne et le réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne.

Conformément à l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'État, les arrêts et ordonnances du Conseil d'État ont été publiés sur Internet au cours de l'année écoulée : <http://www.raadvst-consetat.be>.

Le développement du dossier législatif électronique s'est poursuivi au cours de l'année écoulée. Le projet de numérisation de tous les avis de la section de législation ainsi que des pièces du dossier de législation s'est également poursuivi. Pour le passé, seuls les avis sont numérisés.

Au cours de l'année écoulée, l'Auditorat a systématiquement archivé en format numérique tous les rapports de la section du contentieux administratif. Ainsi, cette documentation peut être mieux et plus rapidement consultée et exploitée. Précédemment, cet archivage se faisait en partie encore sur une base volontaire.

La Commission de la documentation, dans laquelle sont représentées les diverses composantes du Conseil d'État, s'est réunie cinq fois. Cette commission a notamment pour mission d'évaluer le développement des projets et de sélectionner et, si nécessaire, d'acquérir la documentation juridique telle que les Cédéroms, les livres, etc. En 2010, le budget de la bibliothèque a été maintenu à 290.000 euros. Durant la période s'étendant de septembre 2009 à août 2010, la bibliothèque a acquis 284 ouvrages, dont 116 en français, 157 en néerlandais, en anglais et 3 en allemand. Le nombre d'abonnements à des revues s'élève à 131 : 70 abonnements à des revues françaises, 41 abonnements à des revues néerlandaises et 20 abonnements à des revues bilingues. À la fin de l'année judiciaire, le nombre d'abonnements sur Cédéroms s'élevait à 14.

## Chapitre XI : Activités extérieures

Par activités extérieures du Conseil d'État et des magistrats de celui-ci, il y a lieu d'entendre : relations officielles avec des autorités ou institutions belges et étrangères et avec la presse; participation à des congrès, à des colloques ou aux travaux d'associations internationales; délégations officielles ou de magistrats du Conseil d'État; accueil de stagiaires, etc.

Comme dans les rapports annuels précédents, il faut souligner le développement croissant des contacts internationaux, notamment de la demande de coopération juridique émanant de pays étrangers qui réforment leur système de contentieux administratif. Le Conseil d'État y est particulièrement attentif car de telles réunions présentent l'avantage de favoriser les liens avec les collègues étrangers et l'échange d'informations utiles, tout en contribuant au rayonnement extérieur de l'institution.

### 1. Relations avec les autorités belges et la presse

#### 1.1. Relations avec les autorités belges

- Le Conseil d'État entretient, il va sans dire, des relations avec le Ministre de l'Intérieur au département duquel il se rattache administrativement et budgétairement, en vue des présentations de candidats et des nominations aux diverses fonctions, de régler le statut et la situation des membres du personnel, etc., et avec d'autres ministres, notamment celui ayant la charge des bâtiments de l'État. Le premier président du Conseil d'État, la présidente du Conseil d'État, l'auditeur général, l'auditeur général adjoint, le greffier en chef et l'administrateur y sont associés.
- Le premier président, ayant la direction de la section de législation, a des contacts avec les diverses autorités fédérales, communautaires ou régionales, en ce qui concerne la mise en état des dossiers, l'avancement des procédures de consultation et la transmission des avis de la section de législation.
- Le 5 février 2010 fut organisé un débat à la commission « Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten » au sein du Parlement Flamand entre les membres de la commission et le premier président Robert Andersen, la présidente M.-R. Bracke ainsi que Roger Stevens, président de la Xe chambre (aménagement du territoire et urbanisme). Les discussions ont porté sur la façon dont le Conseil d'État intervient dans les procédures relatives aux grands projets d'investissement (*Doc. parl.*, Parl. fl., 55 (2009-2010)- n°2, 25 février 2010, 174-192)
- Le premier président et l'auditeur général ou le président ou l'auditeur général adjoint ont représenté le Conseil d'État à diverses cérémonies ou manifestations officielles; en outre, des délégations du Conseil d'État ont assisté à diverses cérémonies et manifestations traditionnelles.

- La Ministre de l'Intérieur, Mme A. Turtelboom, a rendu visite au Conseil d'État le 23 septembre 2009. Le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté germanophone, M. K.-H. Lambertz, accompagné de M. N. Heukemes, secrétaire général du Ministère de la Communauté germanophone, a visité le Conseil d'État le 20 octobre 2009, dans le cadre de l'élaboration d'un Code de légistique à l'usage de la Communauté germanophone.

### 1.2 Relations avec la presse

La presse rend, très souvent, compte d'avis ou d'arrêts du Conseil d'État.

Le 21 décembre 2004, l'assemblée générale a désigné M. L. Hellin, président de chambre, comme magistrat chargé des relations avec la presse.

Une rubrique "Actualités" a été prévue sur le site internet, donnant des informations susceptibles d'intéresser la presse et le public en général (arrêts de suspension et d'annulation importants; nomination; décès, ...).

Les chefs de corps ont donné des interviews à des journalistes de la presse générale ou spécialisée.

## 2. Relations avec des autorités ou institutions étrangères

### 2.1. Réception de délégations ou de visiteurs étrangers

- Une délégation de magistrats du Conseil d'État algérien a effectué un stage du 5 au 16 octobre 2009 dans le cadre de la Convention générale de coopération au développement entre le Royaume de Belgique et la République algérienne démocratique et populaire, signée à Alger le 3 octobre 2004, et relative au projet d'appui institutionnel au Conseil d'État algérien <sup>(189)</sup>.  
Du 5 au 19 février 2010, des membres du personnel administratif du Conseil d'État algérien ont fait un stage dans le cadre de la même Convention.
- Du 9 au 20 novembre 2009, M. Gatti, juge administratif de Milan, est venu en stage au Conseil d'État, plus particulièrement en ce qui concerne le contentieux des marchés publics.

---

<sup>(189)</sup> L'article 1.2. de la Convention est ainsi formulé :

« 1.2. Son objectif global est : "le fonctionnement du Conseil d'État algérien est amélioré qualitativement". Son objectif spécifique est : "Les connaissances des membres du Conseil d'État algérien sont renforcées". Cet objectif est poursuivi en permettant à des cadres algériens de cette institution d'effectuer des stages pratiques au sein du Conseil d'État belge et en organisant en Algérie des conférences animées par des experts belges portant sur des domaines du droit administratif. »

- En juillet 2010, le Conseil d'État a reçu deux délégations taiwanaises du Gouvernement de la ville de Taïpei :
  - a) la délégation de la Commission des droits et réglementations, présidée par la Vice-Présidente Mme Lin Shu Hua;
  - b) la délégation de la Commission administrative d'appel, présidée par la Vice-Présidente Mme Wang Mann Pyngqui se sont plus particulièrement intéressées aux contentieux de l'urbanisme et de l'environnement.

## 2.2. Participation aux activités de l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (A.I.S.B.L.)

Le secrétariat général de cette association est établi au Conseil d'État de Belgique.

Le site internet de l'association est le suivant [www.juradmin.eu](http://www.juradmin.eu). Il est également accessible à partir du site internet du Conseil d'État : [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be) et a été développé avec la collaboration de certains de ses membres.

### 2.2.1. *Participation à la banque de données JURIFAST et au forum de l'Association*

La banque des données JURIFAST (accessible via le site internet [www.juradmin.eu](http://www.juradmin.eu)) est destinée à faire connaître rapidement les arrêts importants rendus par les Conseils d'État et les Cours administratives suprêmes de l'Union Européenne dans le domaine du droit communautaire. Le forum permet aux magistrats d'échanger directement des informations avec des collègues des Conseils d'État et Cours administratives suprêmes des autres États membres.

Le Conseil d'État de Belgique participe activement à ces deux initiatives.

### 2.2.2. *Séminaire "Mise à jour du Tour d'Europe et e-Justice" (Istanbul, les 1 et 2 octobre 2009)*

Ce séminaire a été organisé en collaboration avec le Conseil d'État de Turquie. Le séminaire a poursuivi les objectifs suivants :

- mettre à jour l'une des rubriques particulièrement intéressantes du site de l'association, à savoir celle du "Tour d'Europe" ;
- donner une suite au séminaire d'Athènes sur l'e-Justice, par une démonstration du système électronique appliqué à la justice administrative en Turquie qui est un des systèmes les plus avancés d'Europe ;
- examiner l'apport de l'association aux travaux de la Commission européenne en ce qui concerne le portail e-Justice européen.

Le Conseil d'État de Belgique était représenté par Monsieur le Président de chambre P. Liénardy.

### *2.2.3. Séminaire sur l'évaluation des magistrats (Bruxelles, le 30 novembre 2009)*

Le Conseil d'État de Belgique a pris en charge l'organisation de ce séminaire sur l'évaluation des magistrats. Le séminaire a eu lieu le 30 novembre 2009. Le Réseau des Présidents des Cours suprêmes judiciaires et le Réseau des Conseils de la Justice y ont également participé.

Le séminaire était présidé par Monsieur le Premier Président R. Andersen. Le rapport général a été rédigé par Monsieur l'Auditeur général Ph. Bouvier. Une importante délégation du Conseil d'État de Belgique a participé aux travaux : Madame la Présidente M.-R. Bracke, Monsieur l'Auditeur général adjoint P. De Wolf, les Conseillers d'État J. Smets, E. Brewaeys, P. Vandernoot et P. Vandernacht, les Premiers Auditeurs chefs de section J. Regnier, et M. Lefever, l'Auditeur P. Ronvaux, les Premiers Référendaires chefs de section K. Vermassen et P. Brouwers, le Greffier en chef D. Langbeen et l'administrateur K. Vanhoutte.

### *2.2.4. Séminaire sur le nouveau cadre réglementaire des télécommunications en Europe (Barcelone, les 26 et 27 avril 2010).*

Cette conférence a été organisée dans le cadre de la présidence espagnole de l'Union européenne. Monsieur le Conseiller d'État L. Detroux y a représenté le Conseil d'État de Belgique.

### *2.2.5. Colloque de Luxembourg sur la prévention des arriérés dans la justice administrative du 6 au 9 juin 2010.*

Le Conseil d'État était représenté par le Premier Président R. Andersen, l'Auditeur général Ph. Bouvier et le Conseiller d'Etat P. Lewalle.

**Les rapports généraux et les rapports nationaux de ces séminaires et colloque peuvent être consultés sur le site [www.aca-europe.eu](http://www.aca-europe.eu) (rubrique " Colloques ", " Séminaires ").**

## 2.3. Autres activités à l'étranger

M. le Premier Président R. Andersen a assisté à la table ronde « Les transformations du contentieux administratif en Europe », organisée les 23 et 24 octobre 2009 par la Faculté de Droit et de Science politique de l'Université d'Aix-Marseille.

Mme M. Baguet, Conseiller d'État, a participé au colloque qui s'est tenu à Split les 25 et 26 octobre 2009, dans le cadre du partenariat entre les Universités de Paris 2 (Panthéon-Assas) et de Split, avec le souci d'aider à la réforme des institutions de la République de Croatie dans la perspective de l'adhésion de ce pays à l'Union européenne.

M. le Premier Président R. Andersen a fait le 19 février 2010 à Athènes une conférence sur le port des signes convictionnels en Belgique, dans le cadre de la Fondation de droit public "Michel Stassinopoulos".

Une délégation du Conseil d'État, composée par Mme la Présidente M.-R. Bracke et M. l'Auditeur général adjoint P. De Wolf, a participé au X<sup>e</sup> Congrès de l'Association internationale des Hautes Juridictions administratives, qui a eu lieu du 7 au 11 mars 2010 à Sidney (Australie) avec pour objet "Le contrôle des actes administratifs par les cours et tribunaux administratifs".

M. le Premier Président R. Andersen a participé au Colloque du Conseil des tribunaux administratifs canadiens, qui s'est tenu à Montréal du 30 mai au 2 juin 2010 et dont le thème était : "Le monde et la justice administrative : de l'avant à l'essentiel" et y a fait une conférence sur les juridictions administratives européennes.

Une délégation du Conseil d'État de Belgique, composée de MM. le Premier Président R. Andersen et Ph. Bouvier, Auditeur général, Mme la Présidente M.-R. Bracke, MM., P. De Wolf, Auditeur général adjoint, M. Leroy, Président de chambre et L. Hellin, Président de chambre, ont visité le Conseil d'État de France les 8 et 9 juillet 2010 pour une série de discussions concernant les rapports avec la Cour de justice de l'Union européenne, l'application d'une norme nationale transposant une directive de l'Union européenne dont il est soutenu qu'elle méconnaît un droit garanti par la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que la question du port des vêtements et signes à caractère religieux dans l'espace public.

#### 2.4. Visites de stagiaires du SPF Intérieur

Des groupes de stagiaires de niveau A et B du SPF Intérieur, travaillant au Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides, à l'Office des étrangers et au Conseil du Contentieux des Étrangers, ont, comme l'année précédente, visité le Conseil d'État afin de mieux connaître son rôle.

#### 2.5. Stages et visites de groupes d'étudiants

Le Conseil d'État est à nouveau sollicité pour des stages d'étudiants ainsi que des visites de groupes d'étudiants ayant pour objet tant les activités et compétences de l'Institution que l'histoire des bâtiments.

## ANNEXES

Annexe I : Chefs de corps, Greffier en chef et responsables de la gestion administrative

**Les Chefs de corps**

M. R. ANDERSEN, Premier Président

Mme M.-R. BRACKE, Présidente

M. PH. BOUVIER, Auditeur général

M. P. DE WOLF, Auditeur général adjoint

**Le Greffier en chef**

Mme D. LANGBEEN

**L'Administrateur**

M. K. VANHOUTTE

**Directeurs d'encadrement**

M. J. BUSSCHOTS, Directeur d'encadrement Budget & Gestion

Mme VIVIANE DE CORDT, Directeur d'encadrement Personnel & Organisation

## Annexe II : Composition des chambres

### A. Composition des chambres francophones, de la chambre connaissant des affaires en langue allemande et de la chambre bilingue

#### a. Section de législation

	<b>2<sup>e</sup> chambre lundi + mercredi</b>	<b>4<sup>e</sup> chambre lundi + mercredi</b>
<b>Président</b>	Y. KREINS	P. LIÉNARDY
<b>Membres</b>	P. VANDERNOOT M. BAGUET	J. JAUMOTTE L. DETROUX
<b>Suppléants</b>	L. DETROUX	M. BAGUET
<b>Assesseurs</b>	G. KEUTGEN, G. de LEVAL, A. WEYEMBERGH, N.	
<b>Greffiers</b>	B. VIGNERON A.-C. VAN GEERSDAELE	C. GIGOT A.-C. VAN GEERSDAELE

## b. Section du contentieux administratif

	<b>5<sup>e</sup> chambre (chambre bilingue) mardi + jeudi</b>	<b>6<sup>e</sup> chambre mercredi</b>	<b>8<sup>e</sup> chambre vendredi</b>
<b>Président</b>	R. ANDERSEN ou P. LEMMENS	O. DAURMONT	J.-CL. GEUS
<b>Membres</b>	Y. KREINS R. STEVENS P. LIÉNARDY L. HELLIN J. BOVIN D. MOONS P. VANDERNOOT G. VAN HAEGENDOREN J. JAUMOTTE E. BREWAEYS M. BAGUET J. VAN NIEUWENHOVE	P. LEWALLE Y. HOUYET N.	P. VANDERNACHT L. CAMBIER D. DEOM
<b>Suppléants</b>	A. BEIRLAEN M. VAN DAMME J. BAERT	C. DEBROUX L. DETROUX	P. LEWALLE S. GUFFENS
<b>Greffiers</b>	M.-Ch. MALCORPS W. GEURTS	K. LAUVAU C. HUGÉ V. DURIEUX	M.-CL. HONDERMARCQ FL. VAN HOVE B. DRAPIER

	<b>5<sup>e</sup> chambre bis (affaires en langue allemande) mardi</b>
<b>Président</b>	M. HANOTIAU
<b>Membres</b>	Y. KREINS J. VAN NIEUWENHOVE
<b>Suppléant</b>	M. LEROY
<b>Greffier</b>	V. WIAME

	<b>11<sup>e</sup> chambre</b> <b>Étrangers</b> <b>jeudi</b>
<b>Président</b>	J. MESSINNE
<b>Membres</b>	J. VANHAEVERBEEK C. DEBROUX
<b>Suppléants</b>	Ph. QUERTAINMONT I. KOVALOVSKY
<b>Greffiers</b>	V. VANDERPERE N. ROBA X. DUPONT S. DJERBOU (greffier assumé) T. GAYIBOR (greffier assumé) R. GHODS (greffier assumé)

	<b>13<sup>e</sup> chambre</b> <b>jeudi</b>
<b>Président</b>	M. HANOTIAU
<b>Membres</b>	S. GUFFENS F. DAOUT M. PAQUES
<b>Suppléants</b>	Ph. QUERTAINMONT I. KOVALOVSKY
<b>Greffiers</b>	M.-Chr. MALCORPS, V. WIAME, C. MOREL et Fr. QUINTIN (greffier assumé)

	15 <sup>e</sup> chambre Étrangers mardi
<b>Président</b>	M. LEROY
<b>Membres</b>	Ph. QUERTAINMONT I. KOVALOVSKY
<b>Suppléants</b>	J. VANHAEVERBEEK C. DEBROUX
<b>Greffiers</b>	<u>greffiers effectifs</u> : V. VANDERPERE, N. ROBA et X. DUPONT  <u>greffiers suppléants</u> : S. DJERBOU, T. GAYIBOR et R. GHODS (greffier assumé)

**B. Composition des chambres néerlandophones et de la chambre bilingue**

a. Section de législation

	<b>1<sup>re</sup> chambre jeudi</b>	<b>3<sup>e</sup> chambre mardi</b>
<b>Président</b>	M. VAN DAMME	P. LEMMENS
<b>Membres</b>	J. BAERT W. VAN VAERENBERGH	J. SMETS B. SEUTIN
<b>Suppléants</b>	J. SMETS B. SEUTIN	J. BAERT W. VAN VAERENBERGH
<b>Assesseurs</b>	H. COUSY, J. VELAERS, M. RIGAUX, M. TISON, L. DENYS	
<b>Greffiers</b>	A. BECKERS G. VERBERCKMOES	A.-M. GOOSSENS G. VERBERCKMOES

## b. Section du contentieux administratif

	<b>5<sup>e</sup> chambre mardi + jeudi</b>
<b>Président</b>	R. ANDERSEN  ou P. LEMMENS
<b>Membres</b>	Y. KREINS R. STEVENS P. LIÉNARDY L. HELLIN J. BOVIN D. MOONS P. VANDERNOOT G. VAN HAEGENDOREN J. JAUMOTTE E. BREWAEYS M. BAGUET J. VAN NIEUWENHOVE
<b>Suppléants</b>	A. BEIRLAEN M. VAN DAMME J. BAERT
<b>Greffiers</b>	M.-CHR. MALCORPS W. GEURTS

	<b>7<sup>e</sup> chambre jeudi</b>	<b>9<sup>e</sup> chambre lundi</b>
<b>Président</b>	L. HELLIN	A. VANDENDRIESSCHE
<b>Membres</b>	E. BREWAEYS P. SOURBRON	D. MOONS B. THYS
<b>Suppléants</b>	M.-R. BRACKE D. VERBIEST A. BEIRLAEN R. STEVENS A. VANDENDRIESSCHE J. BOVIN D. MOONS J. LUST G. VAN HAEGENDOREN G. ADAMS P. LEFRANC J. CLEMENT J. VAN NIEUWENHOVE ST. DE TAEYE B. THYS P. BARRA	M.-R. BRACKE D. VERBIEST A. BEIRLAEN R. STEVENS L. HELLIN J. BOVIN J. LUST G. VAN HAEGENDOREN E. BREWAEYS C. ADAMS P. LEFRANC J. CLEMENT J. VAN NIEUWENHOVE ST. DE TAEYE P. BARRA P. SOURBRON
<b>Greffiers</b>	E. IMPENS B. TETTELIN	V. WAUTERS W. GEURTS

	<b>10<sup>e</sup> chambre vendredi</b>	<b>12<sup>e</sup> chambre mardi</b>
<b>Président</b>	R. STEVENS	D. VERBIEST
<b>Membres</b>	J. BOVIN P. LEFRANC J. CLEMENT J. VAN NIEUWENHOVE ST. DE TAEYE	J. LUST G. VAN HAEGENDOREN P. BARRA
<b>Suppléants</b>	M.-R. BRACKE D. VERBIEST A. BEIRLAEN L. HELLIN A. VANDENDRIESSCHE D. MOONS J. LUST G. VAN HAEGENDOREN E. BREWAEYS C. ADAMS B. THYS P. BARRA P. SOURBRON	M.-R. BRACKE A. BEIRLAEN R. STEVENS L. HELLIN A. VANDENDRIESSCHE J. BOVIN D. MOONS E. BREWAEYS C. ADAMS P. LEFRANC J. CLEMENT J. VAN NIEUWENHOVE ST. DE TAEYE B. THYS
<b>Greffiers</b>	M.-A. TRUYENS S. DE CLERCQ T. TEMMERMAN G. SCHEVENEELS	S. DOMS FR. BONTINCK

	<b>14<sup>e</sup> chambre mercredi</b>
<b>Président</b>	A. BEIRLAEN
<b>Membres</b>	C. ADAMS N.
<b>Suppléants</b>	M.-R. BRACKE D. VERBIEST R. STEVENS L. HELLIN A. VANDENDRIESSCHE J. BOVIN D. MOONS J. LUST G. VAN HAEGENDOREN E. BREWAEYS P. LEFRANC J. CLEMENT J. VAN NIEUWENHOVE ST. DE TAEYE B. THYS P. BARRA P. SOURBRON
<b>Greffiers</b>	CHR. VERHAERT J. CASNEUF

## Annexe III : Composition de l'Auditorat

### A. Composition des sections francophones au 31 août 2010

#### Auditeur général

Ph. BOUVIER

#### Hors section

P. GILLIAUX Premier auditeur chef de section  
(en position hors cadre depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008)

G. JOTTRAND Premier auditeur  
(législation)

#### **SECTION I (Législation)**

X. DELGRANGE Premier auditeur chef de section

J.-L. PAQUET Premier auditeur

W. VOGEL Premier auditeur

A. LEFEBVRE Premier auditeur

Y. CHAUFFOUREAUX Auditeur

Y. DELVAL Auditeur adjoint

#### **SECTION II**

B. DEROUAUX Premier auditeur chef de section

E. THIBAUT Premier auditeur

C. AMELYNCK Premier auditeur

L. JANS Auditeur

D. DELVAX Auditeur

E. WILLEMART Auditeur



**SECTION III**

M. QUINTIN	Premier auditeur chef de section
C. NIKIS	Premier auditeur
I. LEYSEN	Auditeur
G. MARTOU	Auditeur
V. FRANCK	Auditeur
P. DEBROUX	Auditeur
V. MICHIELS	Auditeur
L. DONNAY	Auditeur

**SECTION IV**

J.-F. NEURAY	Premier auditeur chef de section
B. CUVELIER	Premier auditeur
E. BOSQUET	Auditeur
A.-F. BOLLY	Auditeur
M. JOASSART	Auditeur
N. VAN LAER	Auditeur

**SECTION V**

P. HERBIGNAT	Premier auditeur chef de section
P. ERNOTTE	Premier auditeur
G. BEECKMAN DE CRAYLOO	Premier auditeur
R. HENSENNE	Premier auditeur (admis à la retraite le 1 <sup>er</sup> août 2010)
C. MERTES	Auditeur
E. LANGOHR	Auditeur

**SECTION VI**

S. SAINT-VITEUX	Premier auditeur chef de section
G. SCOHY	Auditeur
M. OSWALD	Auditeur
F. PIRET	Auditeur
L. LEJEUNE	Auditeur
R. BORN	Auditeur adjoint

**SECTION VII (Législation)**

B. JADOT	Premier auditeur chef de section
A. VAGMAN	Auditeur
R. WIMMER	Auditeur
P. RONVAUX	Auditeur
L. VANCRAYEBECK	Auditeur
V. SCHMITZ	Auditeur adjoint

**B. Composition des sections néerlandophones au 31 août 2010**

**Auditeur général adjoint**

P. DE WOLF

**SECTION I (Législation)**

R. AERTGEERTS	Premier auditeur chef de section
P. DEPUYDT	Premier auditeur chef de section
R. THIELEMANS	Premier auditeur
W. PAS	Premier auditeur
K. BAMS	Auditeur
L. VAN CALENBERGH	Auditeur
B. STEEN	Auditeur
D. VAN EECKHOUTTE	Auditeur adjoint
I. VERHEVEN	Auditeur adjoint
F. VANNESTE	Auditeur adjoint
P. T'KINDT	Auditeur adjoint
N. VAN LEUVEN	Auditeur adjoint
A. SOMERS	Auditeur adjoint
G. JACOBS	Premier auditeur chef de section Coordinateur documentation et information (en détachement)
D. VAN EECKHOUTTE	Auditeur (en détachement)

**SECTION II**

R. VAN DER GUCHT	Premier auditeur chef de section
D. MAREEN	Premier auditeur
P. DE SOMERE	Premier auditeur
B. WEEKERS	Auditeur
G. DE BLEECKERE	Auditeur
J. NEUTS	Auditeur

**SECTION III**

R. VANDER ELSTRAETEN	Premier auditeur chef de section
E. LANCKSWEERDT	Premier auditeur
P. PROVOOST	Premier auditeur
M. STERCK	Auditeur
R. VAN DEN EECKHOUT	Auditeur
D. DECOCK	Auditeur adjoint

**SECTION IV**

M. LEFEVER	Premier auditeur chef de section
M. VAN LIMBERGEN	Auditeur
M. CELIS	Auditeur adjoint
J. GORIS	Auditeur adjoint

**SECTION V**

F. DE BUEL	Premier auditeur chef de section
A. VAN MINGEROET	Premier auditeur
T. DE WAELE	Auditeur
A. EYLENBOSCH	Auditeur
G. SCHEPPERS	Auditeur
R. VERCRUYSEN	Auditeur
B. SPEYBROUCK	Auditeur
S. DE DONCKER	Auditeur
A. VAN DEN BROECK	Auditeur
W. DE COCK	Auditeur adjoint

**SECTION VI**

W. VAN NOTEN	Premier auditeur chef de section
J. STEVENS	Premier auditeur
L. VERMEIRE	Premier auditeur
W. WEYMEERSCH	Premier auditeur
I. VOS	Auditeur
A. VAN STEENBERGHE	Auditeur
I. MARTENS	Auditeur adjoint

[

]

## Annexe IV : Composition du bureau de coordination

K. VERMASSEN, Premier référendaire chef de section

N.

Ph. BROUWERS, Premier référendaire chef de section

M. PAUL, Premier référendaire

## Annexe V : Cadre administratif

### Les chefs de service au 31 août 2010

#### Centre de documentation

F: G. MINNAERT  
N: H. BAECK

#### Greffe législation

F: M. FAUCONIER  
N: G. DE MUNTER

#### Greffe du contentieux administratif

F: Chr. STASSART  
N: G. DE SLOOVER

#### Secrétariat des Chambres

- contentieux général  
F: C. BERTIN  
N: Fr. BONTINCK
- contentieux des étrangers  
F: V. VANDERPERE  
N: Chr. VERHAERT

#### Secrétariat de l'Auditorat

F: V. CASTIAU  
N: V. DE BAERDEMAEKER

## Rapport annuel 2009-2010

Service de la concordance des textes

A.-M. ROOSELEER

Service du budget & gestion

J. BUSSCHOTS

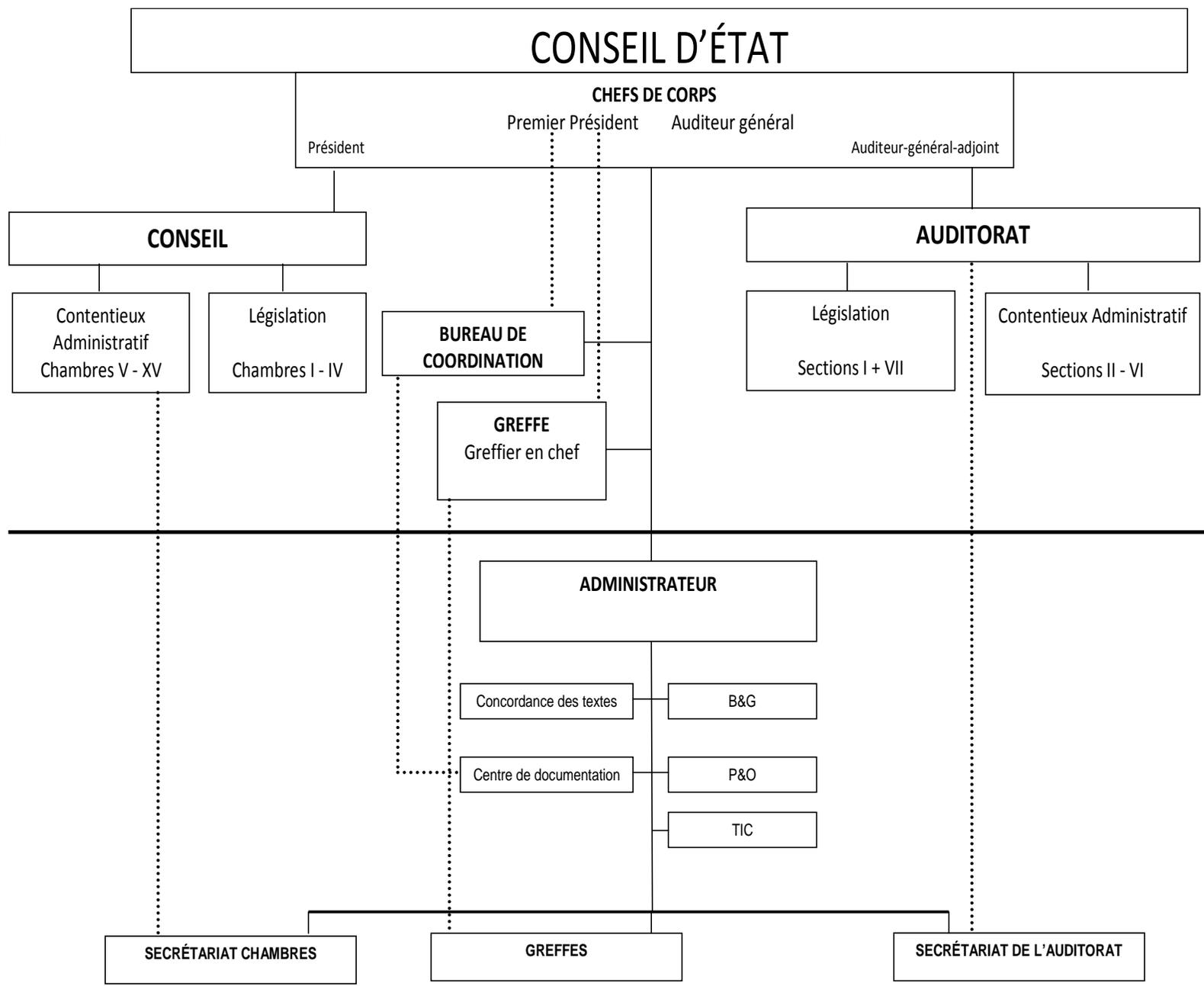
Service du personnel & organisation

F: M. DE SAINT GEORGES

N: E. NOTEBAERT

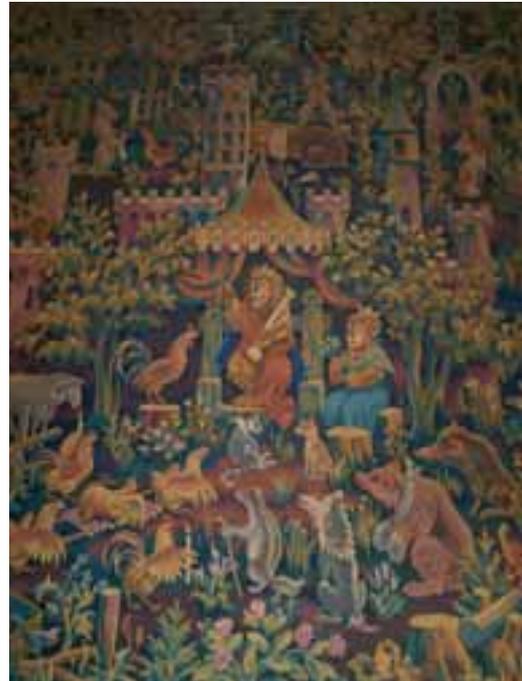
Service de l'informatique

F. MORDIJCK





*Les Chefs de corps*  
De g. à d. M.-R. BRACKE, *Présidente*,  
R. ANDERSEN, *Premier Président*,  
Ph. BOUVIER, *Auditeur général*,  
P. DE WOLF, *Auditeur général adjoint*



La manufacture royale De Wit, Malines  
"La légende de Renard" (P. COLFS)  
Conseil d'Etat - Salle de législation

Conseil d'Etat  
rue de la Science 33  
B-1040 Bruxelles  
Tél.: +32 2 234 96 11  
Fax: +32 2 231 18 20  
e-mail: [info@raadvst-consetat.be](mailto:info@raadvst-consetat.be)

*Er bestaat ook een Nederlandstalige versie van dit verslag.*

Vous pouvez consulter ou télécharger le rapport annuel  
du Conseil d'Etat dans la langue de votre choix sur le site internet <http://www.raadvst-consetat.be>