

CONSEIL D'ETAT
Rapport annuel - Année 1996-97

Pages

SOMMAIRE

Avant-Propos	IàIV
Introduction	VàVIII

PREMIERE PARTIE :

<u>APERCU ET MISE EN OEUVRE DES NOUVELLES REGLES DE PROCEDURE DE LA SECTION D'ADMINISTRATION</u>	1
<u>A. APERCU DES NOUVELLES REGLES RELATIVES A LA SECTION D'ADMINISTRATION</u>	2
1. Entrée en vigueur des dispositions de la loi du 4 août 1996	2
2. Arrêté royal du 19 décembre 1996 modifiant l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat .	3
3. Arrêté royal du 17 février 1997 modifiant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat	4
<u>B. MISE EN OEUVRE DES NOUVELLES REGLES DE PROCEDURE</u>	5
<u>REMARQUE PRELIMINAIRE</u>	5
<u>I. LES ACTES INTRODUCTIFS D'INSTANCE</u>	5
<u>A. LA TAXE</u>	5
<u>A. LES DEMANDES DE SUSPENSION ORDINAIRE</u>	5
1. Les demandes de suspension ordinaire introduites par UN SEUL requérant	5
2. Les demandes de suspension ordinaire introduites par PLUSIEURS requérants	7
<u>B. LES DEMANDES DE SUSPENSION D'EXTREME URGENCE</u> .	9

C. <u>LES DEMANDES DE PRO DEO</u>	9
1. Les demandes de suspension ordinaire	10
2. Les demandes de suspension d'extrême urgence ..	10
3. Les demandes de suspension accompagnées d'une demande de pro deo et d'une requête en annula- tion	10
B. <u>LES AUTRES ELEMENTS RELATIFS AUX ACTES INTRODUCTIFS D'INSTANCE</u>	11
1. La demande de suspension ordinaire et/ou la requête en annulation ne sont pas accompagnées d'une copie de l'acte attaqué	11
2. La demande de suspension ordinaire et/ou la requête en annulation ne sont pas accompagnées d'une déclaration d'ELECTION DE DOMICILE	11
3. La demande de suspension et/ou la requête en annulation ne sont pas accompagnées (ou sont accompagnées d'un nombre insuffisant) de COPIES CERTIFIEES CONFORMES de l'original de la demande et/ou de la requête	11
4. La demande de suspension ordinaire et/ou la requête en annulation ne sont pas accompagnées des STATUTS de la société ou de l'association et/ou d'une pièce justifiant que le recours a été décidé et introduit conformément aux dispo- sitions légales ou statutaires applicables (DECISION D'AGIR EN JUSTICE)	12
5. La demande de suspension ordinaire et/ou la requête en annulation ne sont pas accompagnées de l'INDICATION DU ROLE LINGUISTIQUE dans les cas prévus par la loi	12
II. <u>L'INTERVENTION</u>	12
A. <u>LA DEMANDE DE SUSPENSION ORDINAIRE NON ACCOMPAGNEE D'UNE REQUETE EN ANNULATION</u>	12
1. L'intervention est timbrée à 5.000 francs	12
2. L'intervention n'est pas timbrée ou l'est insuf- fisamment	12
B. <u>LA DEMANDE DE SUSPENSION D'EXTREME URGENCE</u>	13
C. <u>LA DEMANDE DE SUSPENSION ORDINAIRE ACCOMPAGNEE D'UNE REQUETE EN ANNULATION</u>	13
1. L'intervention est timbrée à 5.000 francs	13
2. L'intervention n'est pas timbrée ou l'est insuf- fisamment	13
D. <u>LA REQUETE EN ANNULATION NON ACCOMPAGNEE D'UNE DEMANDE DE SUSPENSION</u>	13

III. <u>LA DEMANDE DE POURSUITE DE LA PROCEDURE</u>	14
A. <u>A QUEL MOMENT APPLIQUE-T-ON LE SYSTEME DE LA DEMANDE DE POURSUITE DE LA PROCEDURE ?</u>	14
B. <u>LA POURSUITE DE LA PROCEDURE APRES UN ARRET REJETANT LA DEMANDE DE SUSPENSION</u>	15
1. L'arrêt <u>rejette</u> la demande de suspension et il n'y a qu' <u>un</u> requérant	15
2. L'arrêt <u>rejette</u> la demande de suspension et il y a <u>plusieurs</u> requérants	16
C. <u>LA POURSUITE DE LA PROCEDURE APRES UN ARRET ORDONNANT LA SUSPENSION</u>	17
1. La partie adverse demande la poursuite de la procédure	17
2. "Celui qui a intérêt à la solution de l'affaire" demande SEUL la poursuite de la procédure	18
3. La partie adverse et "celui qui a intérêt à la solution de l'affaire" demandent la poursuite de la procédure	19
D. <u>QUESTIONS COMMUNES AUX DEMANDES DE POURSUITE DE LA PROCEDURE</u>	20
1. La capacité	20
2. Les copies certifiées conformes de la demande de poursuite de la procédure	20
3. Le sort de la requête en annulation en cas de refus du pro deo en suspension	20
4. Election de domicile	20
 <u>DEUXIEME PARTIE :</u>	
<u>RAPPORTS PARTICULIERS D'ACTIVITES</u>	21
I. <u>L'ASSEMBLEE GENERALE DU CONSEIL D'ETAT</u>	22
II. <u>LA SECTION DE LEGISLATION</u>	27
A. <u>LA COMPOSITION DES CHAMBRES</u>	27
1. Chambres françaises	27
2. Chambres néerlandaises	28

B. <u>REPARTITION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES DE LA SECTION DE LEGISLATION</u>	28
1. Assemblée générale de la section	28
2. Chambres réunies ou multiples	29
C. <u>VOLUME D'ACTIVITES</u>	30
1. Aperçu statistique de l'activité de la section de législation depuis 1948	30
2. Affaires introduites du 16/09/1996 au 15/09/1997	33
3. Avis donnés (par chambre) - 16/09/1996 au 15/09/1997	38
4. Quelques constatations	39
5. Application de l'article 84 nouveau des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat	42
III. <u>LA SECTION D'ADMINISTRATION</u>	46
A. <u>COMPOSITION DES CHAMBRES</u>	46
1. Généralités	46
2. Chambres françaises	46
3. Chambres néerlandaises	48
4. Chambre bilingue	49
B. <u>REPARTITION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES</u>	49
C. <u>VOLUME DES ACTIVITES (STATISTIQUES)</u>	50
1. <u>Affaires contentieuses</u>	50
Schéma général de l'évolution des affaires contentieuses	50
Contentieux administratif	52
a) Données de base	52
b) Examen	59
1° Charge de travail	59
2° Arriéré	61
2. <u>Affaires non contentieuses (avis)</u>	64
a) Avis donnés sur la base de l'article 9 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (questions et difficultés d'ordre administratif non contentieuses)	64
b) Affaires minières	65
c) Statuts des Unions professionnelles	65
d) Récapitulatif	66
D. <u>QUELQUES CONSTATATIONS</u>	67

IV. <u>L'AUDITORAT</u>	69
A. <u>COMPOSITION</u>	69
B. <u>LE TRAITEMENT DES DOSSIERS</u>	74
1. Evolution du volume des affaires de 1986 jus- qu'au 31 août 1997	75
a) Affaires entrées	75
b) Rapports déposés	75
2. Affaires traitées pour la section de législation au cours de l'année judiciaire 1996-1997	76
a) Affaires entrées	76
b) Rapports déposés	76
c) Affaires pendantes	76
d) Situation de la section de législation	77
3. Affaires traitées pour la section d'administra- tion du cours de l'année judiciaire 1996-1997 .	77
a) Affaires inscrites au rôle de l'Auditorat du 1er septembre 1996 au 31 août 1997	77
b) Rapports d'administration rédigés (1er sep- tembre 1996 - 31 août 1997	78
C. <u>LA LIMITATION DE L'EXAMEN AU MOYEN QUI PERMET LA SOLUTION DU LITIGE</u>	80
D. <u>SAISINE DE L'ASSEMBLEE GENERALE DE LA SECTION D'ADMINISTRATION PAR L'AUDITEUR GENERAL</u>	83
V. <u>LE BUREAU DE COORDINATION</u>	85
A. <u>MISSIONS</u>	85
1. Missions spécifiques	85
2. Mission de documentation	86
a) Mise à jour et reprise des données antérieu- res sur support informatisé	86
b) Développement des nouveaux fichiers	86
3. Participation aux travaux de la section de législation.....	87
B. <u>ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT</u>	87
C. <u>STATISTIQUES</u>	88
D. <u>PERSPECTIVES EN MATIERE DE SYSTEME DE DOCUMENTA- TION - ACTIVITE DES DOCUMENTALISTES</u>	88
1. Objectifs à court terme	89
2. Objectifs à moyen terme	89
3. Objectifs à long terme	89
<u>Annexe 1 : COMPOSITION DU BUREAU DE COORDINATION (15 septembre 1997)</u>	93
<u>Annexe 2 : CONCOURS DE RECRUTEMENT DE MAGISTRATS POUR L'AUDITORAT ET LE BUREAU DE COORDINATION .</u>	94

VI. <u>LES GREFFES</u>	95
A. <u>REFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET DE LA PROCEDURE</u>	95
B. <u>LES GREFFIERS</u>	96
C. <u>LES SERVICES</u>	100
D. <u>INFORMATISATION</u>	100
VII. <u>LE SERVICE DE LA CONCORDANCE DES TEXTES</u>	102
A. <u>ORGANISATION DU SERVICE</u>	102
1. Composition	102
2. Répartition des tâches	102
B. <u>FONCTIONNEMENT</u>	103
C. <u>VOLUME D'ACTIVITES</u>	105
1. Traduction des avis de la section de législation	105
2. Arrêts reçus pour traduction du 15.9.1996 au 15.9.1997	106
3. Traduction d'arrêts du 15.9.1996 au 15.9.1997.	106
4. Traduction de projets d'arrêts, rapports et textes divers	106
5. Dactylographie d'anciens arrêts traduits	106
D. <u>PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES</u>	106
1. Du point de vue des traductions	106
2. Du point de vue de l'équipement	107
3. Du point de vue du personnel	107
VIII. <u>LE PERSONNEL ADMINISTRATIF</u>	109
1. Nomination à l'emploi d'administrateur au Conseil d'Etat	109
2. Le personnel administratif	109

IX. <u>DIVERS</u>	111
A. <u>BIBLIOTHEQUE</u>	111
1. Situation financière	111
2. Accroissement de la bibliothèque - abonnements	111
3. Informatisation	111
B. <u>SYSTEME INFORMATIQUE</u>	112
1. Infrastructure informatique	113
2. Applications administratives et gestion des systèmes	114
3. Systèmes documentaires	114
4. Site web	115
C. <u>LES BATIMENTS DU CONSEIL D'ETAT</u>	116
D. <u>LE BUDGET DU CONSEIL D'ETAT</u>	117
E. <u>ACTIVITES EXTERIEURES</u>	118
1. Relations avec les autorités belges et la presse.	118
2. Relations avec des autorités ou institutions étrangères	118
a) Réception de délégations étrangères	118
b) Visiteurs belges	119
c) Participation aux activités du Comité exécutif des Conseils d'Etat des pays de l'Union européenne	119
d) Participation aux activités de l'Association internationale des Hautes juridictions administratives	119
e) Participation à des colloques ou réunions à l'étranger	120
3. Participation à des colloques ou réunions en Belgique	120
Annexe : <u>JOURNEES D'ETUDES ORGANISEES PAR LE CENTRE DE DROIT PUBLIC DE L'UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES A LA MEMOIRE DE MONSIEUR PAUL TAPIE, PREMIER PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT ET PRESIDENT DU CENTRE DE DROIT PUBLIC - LES 19 ET 20 DECEMBRE 1996</u>	121
F. <u>MOUVEMENTS DANS LE CADRE ORGANIQUE</u>	124
1. Nominations et prestations de serment	124
2. Mise à la retraite ou éméritat	125
G. <u>NECROLOGIE</u>	125

TROISIEME PARTIE :

JURISPRUDENCE DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT	127
1. Accord de coopération et respect des attributions respectives des différents niveaux de pouvoir ...	128
2. Agrément d'organismes dans la réalisation de missions d'intérêt général	128
3. Assentiment aux traités - Droits d'initiative ...	130
4. Commission générale du jeu - Principe de la séparation des pouvoirs	130
5. Communautés - Compétence - Aide aux personnes - Régime en faveur des victimes de la répression et de l'épuration et des victimes de la guerre	131
6. Communautés - Compétence - Radio et télévision - Libre collecte d'informations - Droits fondamentaux	133
7. Communautés et Régions - Compétence - Coopération internationale - Limitation territoriale	149
8. Communautés et Régions - Compétence - Impositions communales	151
9. Communautés et Régions - Création d'organismes dotés de la personnalité juridique	154
10. Communautés et Régions - Matières fiscales - Imposition existante au profit de l'Etat (T.V.A.)	158
11. Compétence de l'Autorité fédérale et des Régions.	160
12. Compétence de l'Etat fédéral en matière de contrat de bail	161
13. Compétence des Régions en matière de logement ...	162
14. Compétence matérielle des Régions et droit constitutionnel (Convention internationale)	163
15. Création d'un corps de magistrats fiscalistes issus exclusivement du Ministère des Finances ...	165
16. Droit aux soins de santé - Principe d'égalité - Allocation d'organes en vue de la transplantation - Distinction sur la base de la nationalité	166
17. Droit de la procédure pénale - Information et instruction	170
18. Elections législatives - Caractère obligatoire du droit de vote des Belges résidant à l'étranger ..	174
19. Enseignement - Principe d'égalité	175
20. Gratuité de l'enseignement	176
21. Habilitations de sécurité - Compétence exclusive du législateur pour déterminer les principes essentiels permettant une ingérence dans la vie privée	177
22. Harmonisation des dispositions décrétales en vigueur en matière de maltraitance d'enfants	178
23. Harmonisation de dispositions pénales fédérales et de dispositions décrétales en matière de maltraitance d'enfants	179
24. Liberté d'association et organisation et fonctionnement d'associations de droit privé	181
25. Liberté de l'enseignement	183

26. Matière générale - Autonomie provinciale - Excès de compétence	189
27. Matières régionales - Incompétence à créer des Juridictions administratives et à instaurer un régime de responsabilité propre	190
28. Mise à disposition de personnel et accord de coopération	191
29. Missions constitutionnelles de la Cour des Comptes	192
30. Principe de la légalité des peines	194
31. Qualité rédactionnelle des textes - Insécurité juridique - Recours au jargon	195
32. Redevance et Impôt - Principe d'universalité, d'égalité de la légalité de l'impôt	196
33. Reproduction de dispositions d'un traité par la loi	197
34. Rétroactivité et validation législative en cas de recours contre un acte réglementaire	198
35. Techniques budgétaires - Débudgétisation	199

Sommaire.

AVANT-PROPOS.

Chaque année apporte son lot de nouveautés. Il en a été ainsi pour l'année faisant l'objet de ce rapport.

Des chambres à juge unique ont été créées. On ne peut pas nier que le Conseil d'Etat ait conçu quelque réticence à l'égard de chambres dont la composition ne donne plus aux justiciables la garantie que constitue la présence de trois magistrats pour juger une affaire. Cette nouvelle composition des chambres présentait en outre et de prime abord, l'inconvénient d'accroître le risque d'arrêts divergents. Force est pourtant de constater que ces nouvelles chambres ont permis d'augmenter le nombre d'arrêts prononcés, spécialement dans le contentieux des étrangers et que le risque de divergence est limité grâce à une concertation constante entre les magistrats siégeant comme juge unique dans une même matière. Il faut y ajouter la possibilité pour un président de chambre de décider, après avis de l'auditeur général ou de l'auditeur rapporteur, de renvoyer une affaire devant la chambre plénière.

D'ailleurs, le risque d'arrêts qui sur un point donné adopteraient des solutions différentes ne vient pas seulement des chambres à un seul juge, mais aussi de l'extension du nombre de chambres composées de trois magistrats. C'est pourquoi, suivant l'article 92 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été modifié par la loi du 4 août 1996, le premier président et l'auditeur général peuvent chacun, après avis du conseiller rapporteur ou de l'auditeur rapporteur, renvoyer une affaire devant l'assemblée générale de la section d'administration pour que celle-ci statue comme de droit.

Tout comme le rapport précédent, ce rapport relève la complexité des règles de procédure au point que le Conseil d'Etat a établi un vade-mecum de ces nouvelles règles, publié au Moniteur belge. Ces règles tendent, pour une part, à sanctionner tout défaut de diligence dans la poursuite de la procédure par le requérant et dans cette mesure, on ne peut que les approuver mais, en revanche, il ne faudrait pas qu'une procédure échoue à la suite d'une erreur imputable à la complexité des règles de procédure.

La réforme de 1996 a produit les effets attendus quant au nombre d'arrêts prononcés annuellement. Les nouveaux conseillers ayant été installés en juillet 1997, le nombre d'arrêts prononcés au cours de l'année 1997-1998 s'élève à 7.768. Certes les résultats pour l'année 1998-1999 sont un peu moins favorables. Le nombre d'arrêts pour cette période étant de 6.519. Ce chiffre reste largement supérieur à la moyenne des arrêts rendus durant les six dernières années.

Dans la section de législation, l'année envisagée a été marquée par une forte augmentation des demandes d'avis. Le taux d'augmentation étant d'environ 51 %. Le rapport s'explique sur les raisons de cette augmentation.

Quant au délai dans lequel les avis ont été demandés, il y a lieu de souligner que pour freiner la possibilité de demander, en cas d'urgence spécialement motivée, un avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, le législateur a modifié, par la loi du 4 août 1996, l'article 84 des lois coordonnées en disposant que l'avis peut aussi être demandé dans le mois sans justification de l'urgence mais moyennant une délibération du gouvernement sur la durée du délai. Force est de constater qu'au cours de l'année 1996-1997, la modification précitée n'a pas eu pour effet de diminuer sensiblement le nombre de demandes d'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours. Néanmoins, pour apprécier correctement l'incidence de la modification précitée, il faut tenir compte d'une part, que le gouvernement fédéral a introduit un grand nombre de projets d'exécution des lois cadres du 26 juillet 1996, projets pour lesquels l'avis urgent dans les trois jours a été le plus souvent demandé et d'autre part, que les gouvernements communautaires et régionaux ont introduit plus de demandes d'avis dans le mois que dans les trois jours.

Compte tenu de ces deux facteurs, on veut exprimer l'espoir qu'au cours des prochaines années, une diminution des demandes d'avis urgents puisse se confirmer.

L'entrée en vigueur des nouvelles règles de procédure contenue dans les arrêtés d'exécution de la loi du 4 août 1996 n'a pas simplifié le fonctionnement du greffe administration, on s'en doute. Celui-ci doit veiller à la fois à ce que la procédure soit engagée sur la bonne voie et à fournir aux parties des informations exactes. Une assemblée générale de la section d'administration a réglé un certain nombre de questions, notamment l'enrôlement des requêtes non timbrées ou insuffisamment timbrées, la réduction des délais, l'intervention dans la procédure en cours. Une commission a été créée, chargée de faire rapport à l'assemblée générale. Grâce à l'effort de tous, la réforme de la procédure a pu être mise en oeuvre.

Il n'en reste pas moins que les greffiers ainsi que les employés du greffe sont en nombre insuffisant pour faire face aux tâches nouvelles ainsi qu'au constant accroissement des recours.

Au cours de l'année 1996-1997, le Bureau de coordination a pu accélérer la gestion informatisée de la documentation législative et réglementaire, de telle façon que pour l'année 2001, chaque magistrat puisse disposer, de son bureau via le réseau, de toutes les données qui sont nécessaires pour préparer un arrêt ou un avis.

De plus, des fichiers automatisés ont été créés relatifs notamment aux recours et aux questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage, aux principaux actes des autorités de l'Union européenne et à leur transposition en droit belge, ainsi qu'aux documents parlementaires depuis la session 1993-1994.

Je tiens à remercier le Parlement et le Gouvernement pour l'attention soutenue qu'ils ont toujours accordée à nos problèmes.

Mes remerciements vont également à ceux de mes collègues, membres de la commission du rapport et spécialement à Jean-Claude GEUS, président de cette commission, pour l'excellent travail qu'ils ont fourni en indiquant tout à la fois l'ampleur du travail jurisprudentiel et consultatif réalisé par notre institution, mais aussi les moyens supplémentaires qui nous seraient nécessaires pour accomplir toujours mieux la tâche qui nous a été confiée.

Bruxelles, le 19 octobre 1999.

J.-J. STRYCKMANS,
Premier Président du Conseil d'Etat.

INTRODUCTION.

L'article 7 de la loi du 24 mars 1994 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a complété celles-ci par un article 119 libellé comme suit :

"Le Conseil d'Etat établit et publie annuellement un rapport d'activité".

L'exposé des motifs de la loi en projet énonce en ces termes l'objectif poursuivi par le législateur :

"... en relatant les principales difficultés auxquelles le Conseil d'Etat aurait été confronté dans le courant d'une année et en en tirant certaines suggestions, le rapport devrait contribuer à améliorer les relations entre le Conseil d'Etat, d'une part, les ministres, l'administration et les administrés d'autre part" (1).

Le présent rapport annuel aurait pu permettre une première évaluation des effets de la loi du 4 août 1996 qui, dans le but de résorber l'arriéré juridictionnel a augmenté le nombre de magistrats et de greffiers, a prévu des procédures accélérées, et, surtout, a érigé en principe la chambre à juge unique en matière de référé administratif.

Les raisons pour lesquelles la réforme de 1996 n'a pu sortir tous ses effets au cours de l'année judiciaire 1996-1997 ont déjà été exposées (2). Il convient de rappeler plus particulièrement que les huit nouveaux conseillers d'Etat n'ont pu être installés qu'en fin d'année judiciaire, soit le 15 juillet 1997.

L'année judiciaire 1996-1997 est ainsi une année-charnière qui ne permettra guère d'évaluer la portée des réformes législatives et réglementaires adoptées. Elle n'en est pas moins significative en ce sens qu'elle illustre des problèmes récurrents auxquels est confronté le Conseil d'Etat.

Le nombre d'affaires que celui-ci doit traiter peut sensiblement varier en fonction de facteurs qui ne sont pas susceptibles d'être intégrés dans des plans prévisionnels.

On notera ainsi les deux lois-cadres du 26 juillet 1996 qui ont provoqué une augmentation considérable des demandes d'avis adressées à la Section de législation.

(1) Doc. parl. Chambre, sess. ordin. 1992-1993, n° 1159/1 - 92/93, 6 septembre 1993, pp. 1 et 2.

(2) Rapport annuel 1995-1996, avant-propos, p. II.

Par ailleurs, la mise en oeuvre de l'article 9 de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances a conduit à l'introduction de nombreux recours et à la prononciation de 536 arrêts au cours de l'année judiciaire considérée, et cela, à l'issue d'une procédure simplifiée et très accélérée. Le délai de traitement des requêtes soumises à la procédure ordinaire s'en est trouvé inévitablement affecté.

Enfin, l'augmentation du nombre de magistrats ne peut avoir les conséquences automatiques escomptées sur l'accroissement de la "production" du Conseil d'Etat si les effectifs du personnel administratif de l'institution ne sont pas renforcés. Il y a lieu d'observer à cet égard que la dernière augmentation du cadre administratif a eu lieu en 1994 et ne s'est réalisée que progressivement, d'une part, et qu'elle ne s'est pas traduite par une augmentation concrète des effectifs, puisqu'elle avait essentiellement pour objectif d'intégrer dans le cadre statutaire les emplois de contractuels auxquels il a fallu faire appel depuis de nombreuses années. Le constat s'impose d'autant plus que plusieurs secrétaires d'administration, prévus pour aider dans leur travail les magistrats, ont dû être assumés greffiers pour siéger dans les procédures à conseiller unique.

Il apparaît ainsi que l'incontestable amélioration des conditions de travail du Conseil d'Etat, soulignées dans le rapport 1995-1996, due à l'action conjointe du parlement et du gouvernement, reste insuffisante pour assurer un fonctionnement optimal de l'institution. Le bilan de l'année judiciaire 1996-1997 permet cependant de nourrir un optimisme certain quant à l'efficacité de l'action du Conseil.

*

*

*

Dans la perspective de la rédaction du troisième rapport annuel, l'Assemblée générale a décidé le 30 septembre 1997 de constituer une commission, dont la composition est la suivante :

- M. J.-C. GEUS, président de chambre, président de la commission,
- M. P. LIENARDY, conseiller d'Etat,
- M. J. SMETS, conseiller d'Etat,
- M. W. VAN NOTEN, premier auditeur chef de section,
- M. J.-F. NEURAY, auditeur,
- M. R. QUINTIN, référendaire,
- Mme D. LANGBEEN, greffier en chef,
- M. F. FRANCEUS, administrateur,
- M. M. FAUCONIER, secrétaire de la commission.

Cette commission a élaboré un projet de rapport (1) qui a été transmis le 9 juin 1999 au premier président pour être soumis à l'assemblée générale du Conseil d'Etat, discuté par cette assemblée le 22 juin 1999 et le 5 octobre 1999 et approuvé le 5 octobre 1999.

*

* *

(1) Sa rédaction a été assurée par chacun des membres de la commission avec le concours de M. M. ROELANDT, auditeur général (auditorat), M. R. ANDERSEN, président de chambre (bibliothèque), MM. J. DE BRABANDERE, président de chambre, Y. KREINS et P. LEMMENS, conseillers d'Etat (examen de certains avis), ainsi que de Mme A.-M. ROOSELEER, premier conseiller linguistique, (service de la concordance des textes).

Première partie.

APERCU ET MISE EN OEUVRE
DES NOUVELLES REGLES DE PROCEDURE
DE LA SECTION D'ADMINISTRATION.

A. APERCU DES NOUVELLES REGLES RELATIVES A LA SECTION D'ADMINISTRATION.

1. Entrée en vigueur des dispositions de la loi du 4 août 1996.

Le rapport annuel 1995-96 a analysé en détail les modifications apportées par la loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce qui concerne la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et la compétence de cette dernière (1). La plupart de ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er octobre 1996, à l'exception des nouvelles règles énoncées à l'article 17 (modification de la procédure en référé, procédures accélérées après le prononcé en référé, levée ou rétractation de la suspension ordonnée) et à l'article 24, alinéa 1er, qui entrent en vigueur à une date fixée par le Roi par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. L'arrêté royal du 19 décembre 1996, publié au Moniteur belge du 1er février 1997, fixe au 1er avril 1997 la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'article 17 des lois coordonnées. Il s'ensuit qu'à partir de cette date, les demandes de suspension sont examinées, en principe, par une chambre composée d'un juge unique (2), sauf dans le cas du renvoi par le président de chambre à une chambre composée de trois membres, ce renvoi étant possible si le requérant en fait la demande dans sa requête ou d'office, sur avis de l'auditeur général ou du membre de l'auditorat qu'il désigne. Cette modification vise à augmenter le nombre d'affaires examinées par les chambres (les trois membres de chaque chambre peuvent dorénavant siéger simultanément, dès lors qu'ils ne doivent plus délibérer ensemble sur les affaires de suspension), mais elle s'opère néanmoins au détriment de la garantie fondamentale qu'offre la collégialité au justiciable. La faculté précitée de renvoi à une chambre composée de trois membres apporte toutefois un tempérament à cet abandon de la collégialité. Eu égard à la brève période pendant laquelle le système du conseiller d'Etat unique a été appliqué au cours de l'année judiciaire 1996-97, il est prématuré de procéder à une évaluation du nouveau système.

(1) pp. 9-16 de ce rapport.

(2) Entre le 1er octobre 1996 et le 1er avril 1997, il y avait, en ce qui concerne l'entrée en vigueur, une discordance entre les articles 17 et 90 modifiés des lois coordonnées, qui prévoient tous deux un juge unique dans les affaires de suspension. Dans la pratique, les chambres ont, jusqu'au 31 mars 1997, continué à siéger à trois membres dans les affaires de suspension.

2. Arrêté royal du 19 décembre 1996 modifiant l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

L'arrêté royal du 19 décembre 1996 apporte un certain nombre de modifications à la procédure en référé devant le Conseil d'Etat. Cet arrêté introduit essentiellement deux nouvelles procédures accélérées pour l'examen des affaires à la suite d'une procédure de suspension. Ces procédures ont pour but d'inciter les parties à s'interroger, après un arrêt en référé qui peut éventuellement comporter des indications quant à l'issue probable de l'instance, sur l'opportunité de poursuivre ou de ne pas poursuivre le procès.

Une première procédure accélérée est instaurée lorsque la suspension de l'exécution d'un acte administratif est ordonnée. Lorsque, dans ce cas, la partie adverse ou celui qui a intérêt à la solution de l'affaire n'a pas introduit, par lettre recommandée, une demande de poursuite de la procédure (1) dans les trente jours de la notification de l'arrêt de suspension (ou de l'arrêt qui confirme la suspension provisoire), le membre de l'auditorat désigné fait, dans les huit jours à compter de l'expiration de ce délai, et en tout cas, dans les soixante jours de la notification, rapport au président de la chambre ou au conseiller par lui désigné qui a ordonné la suspension. Le président ou ce conseiller d'Etat convoque le requérant, la partie adverse et, le cas échéant, la partie intervenante, à comparaître devant lui au plus tard le dixième jour après que le rapport de l'auditeur lui a été transmis. Entendu les parties et l'auditeur en son avis, le président annule l'acte ou le règlement dont la suspension de l'exécution a été ordonnée, sauf "cas de force majeure ou d'erreur invincible dûment établi". On entend par là la force majeure ou l'erreur ayant empêché l'introduction de la demande de poursuite. Selon l'intention des auteurs de l'arrêté en cause, exprimée dans les termes de l'arrêté, il y a obligation, sauf dans les deux cas d'exception mentionnés par l'arrêté, de prononcer l'annulation lorsqu'il n'a pas été introduit de demande de poursuite de la procédure (2). La section de législation du Conseil d'Etat a toutefois formulé une critique à propos de la disposition, partant du principe que l'article 17, § 4bis, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat - disposition qui constitue le fondement légal de l'article 15bis, nouveau,

(1) Le dépôt d'un mémoire en réponse vaut demande de poursuite : rapport au Roi, Moniteur belge, 1er février 1997 (1876), 1879.

(2) Rapport au Roi, Moniteur belge, 1er février 1997, (1876), 1877.

de l'arrêté royal du 5 décembre 1991, laisse au Conseil d'Etat un pouvoir d'appréciation à propos de l'annulation de l'acte administratif suspendu (1). Le Conseil a estimé qu'"on conçoit mal qu'un magistrat, qu'il s'agisse de l'auditeur-rapporteur ou du conseiller d'Etat, soit obligé de conclure à l'annulation alors qu'en toute indépendance, il ne serait pas convaincu du bien-fondé du moyen jugé sérieux en référé" (2). Cet avis s'inscrit dans le prolongement de l'avis donné à propos du projet dont est issue la loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, avis qui relève qu'une obligation absolue d'annuler en l'absence de demande de poursuite de la procédure, en sorte qu'un moyen jugé sérieux est d'emblée un moyen fondé, "porte atteinte à la fonction juridictionnelle du Conseil d'Etat lui-même" (3).

3. Arrêté royal du 17 février 1997 modifiant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

Cet arrêté a pour objet d'augmenter les montants des taxes dues et à étendre l'application de ces taxes au référé administratif. En outre, les dispositions relatives à la procédure gratuite sont étendues à des cas non encore réglés jusqu'alors et l'arrêté comporte des dispositions relatives à la notification de certains arrêts et pourvoit à une adaptation technique concernant le contentieux de l'indemnité. L'extension des taxes au référé administratif se justifie, d'une part, par le nombre croissant de demandes de suspension et, d'autre part, par le fait que, dans certains cas, une demande de suspension n'est pas accompagnée par une requête en annulation (4).

Pour une analyse détaillée de cet arrêté, l'on voudra bien se reporter au "vade-mecum des nouvelles règles de procédure", qui est reproduit ci-après dans le rapport.

(1) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 29 octobre 1996, ibid., (1880), 1881-83.

(2) Ibid., 1882.

(3) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 14 février 1996, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 1-321/1 (41), 43.

(4) Rapport au Roi, Moniteur belge, 27 février 1997, 4134.

B. MISE EN OEUVRE DES NOUVELLES REGLES DE PROCEDURE.

REMARQUE PRELIMINAIRE.

Lorsque le présent vade-mecum prévoit que le greffe invite une partie à accomplir un acte déterminé dans un délai de quinze jours, celui-ci prend cours à la date de la recommandation postale de la lettre du greffe.

I. LES ACTES INTRODUCTIFS D'INSTANCE.

A. LA TAXE.

A. LES DEMANDES DE SUSPENSION ORDINAIRE.

1. 1. Les demandes de suspension ordinaire introduites par UN SEUL requérant.

2. 1) NON ACCOMPAGNÉES d'une requête en annulation.

a) Demande de suspension timbrée à 7.000 francs.

Elle est enrôlée et suit la procédure normale de suspension.

b) Demande de suspension non timbrée.

Le greffe invite le requérant à apposer les timbres manquants dans un délai de quinze jours. La demande n'est pas enrôlée mais est inscrite dans un registre d'attente, à part.

La demande est définitivement enrôlée le jour où les timbres sont dûment apposés.

c) Demande de suspension insuffisamment timbrée.

La solution est la même que pour la demande de suspension non timbrée. Le greffe écrit au requérant afin de l'inviter à apposer dans les quinze jours le complément de timbres. La demande est inscrite dans un registre d'attente et ne sera enrôlée que le jour où les timbres manquants seront apposés.

3. 2) ACCOMPAGNÉES d'une requête en annulation.

a) Demande de suspension timbrée à 7.000 francs.

Elle est enrôlée et suit la procédure normale de suspension. La requête en annulation ne doit pas être timbrée immédiatement.

b) Timbres apposés à concurrence de 7.000 francs sur une feuille distincte de la demande de suspension.

Ces timbres sont censés se rapporter au premier acte de procédure utile, à savoir la demande de suspension, et ce même si la demande de suspension est accompagnée d'une requête en annulation. En effet, celle-ci ne doit pas être timbrée.

c) Demande de suspension non timbrée et requête en annulation timbrée à 7.000 francs.

Il y a lieu de considérer que les timbres apposés sur la requête en annulation valent pour la demande de suspension. La demande de suspension est enrôlée directement et la procédure suit son cours.

d) Demande de suspension, requête en annulation ou feuille séparée insuffisamment timbrées.

Le greffe écrit au requérant en indiquant que la demande de suspension ne peut être enrôlée étant donné l'insuffisance de timbres et l'invite à apposer dans les quinze jours le complément de timbres afin d'arriver à 7.000 francs. Dès que le complément de timbres a été acquitté, la demande de suspension est enrôlée. Il faut donc qu'il y ait au moins 7.000 francs de timbres au total pour enrôler et lancer la procédure en suspension.

4. 2. Les demandes de suspension ordinaire introduites par PLUSIEURS requérants.

5. 1) NON ACCOMPAGNÉES d'une requête en annulation

a) Demande de suspension collective timbrée à 7.000 francs à due concurrence du nombre de requérants.

Elle est enrôlée et suit la procédure normale de suspension.

b) Demande de suspension collective non timbrée ou timbrée à moins de 7.000 francs.

Le greffe n'enrôle pas et écrit à chacun des requérants pour les inviter à timbrer la demande à due concurrence du nombre de requérants ou à apposer le complément de timbres dans les quinze jours afin que la demande puisse être enrôlée.

c) Demande de suspension collective timbrée une fois à 7.000 francs alors qu'il y a plusieurs requérants.

* Cette demande est enrôlée, pour le premier requérant, car il y a au moins 7.000 francs de timbres. La procédure de suspension suit son cours normal et, simultanément, le greffe écrit à chacun des autres requérants pour les inviter à apposer dans les quinze jours le complément de timbres, en attirant l'attention sur le fait que la demande n'est enrôlée que pour le premier requérant.

* Dans le cas où la demande est timbrée deux fois à 4.000 francs, par exemple, le greffe considère qu'il y a 7.000 francs pour le premier requérant, enrôle la demande et écrit à chacun des autres requérants en indiquant la différence à fournir dans les quinze jours, en attirant l'attention sur le fait que la demande n'est enrôlée que pour le premier requérant.

6. 2) ACCOMPAGNÉES d'une requête en annulation.

Le greffe vérifie si ce sont les mêmes personnes qui introduisent la demande de suspension collective et la requête en annulation collective.

a) La demande de suspension et la requête en annulation sont introduites par les mêmes personnes.

Si la demande en suspension est suffisamment timbrée, c'est-à-dire à due concurrence du nombre de requérants, elle est enrôlée et la procédure en suspension suit son cours.

Si la demande de suspension est timbrée à 7.000 francs, ou si la requête en annulation est timbrée à 7.000 francs (et pas la demande de suspension), la demande de suspension est enrôlée pour le premier requérant. Le greffe écrit aux autres requérants et les invite à apposer dans les quinze jours les timbres manquants.

Si la demande de suspension et/ou la requête en annulation ne sont pas revêtues d'au moins 7.000 francs de timbres, le greffe invite les requérants à apposer dans les quinze jours le complément de timbres à due concurrence. Dès qu'il y a 7.000 francs de timbres, la demande de suspension est enrôlée.

b) La requête en annulation est introduite par les mêmes personnes qui demandent la suspension et, en plus, par d'autres personnes.

La demande de suspension et la requête en annulation doivent être prises en considération séparément et les timbres apposés sur l'une ne valent pas pour l'autre.

Si la demande de suspension est timbrée à due concurrence du nombre de requérants en suspension et que la requête en annulation est timbrée à due concurrence par les requérants qui demandent uniquement l'annulation, la procédure en suspension peut suivre son cours.

Si la demande de suspension est timbrée à au moins 7.000 francs, elle est enrôlée au nom du premier requérant et le greffe écrit aux autres requérants pour les inviter à apposer le complément de timbres dans les quinze jours.

Si la demande de suspension n'est pas timbrée ou l'est à moins de 7.000 francs, la demande de suspension n'est pas enrôlée jusqu'à ce que le greffe reçoive des timbres à concurrence d'au moins 7.000 francs.

Si la requête en annulation n'est pas timbrée à due concurrence par les requérants qui demandent uniquement l'annulation, le greffe invite ces requérants à apposer les timbres dans le délai de quinze jours.

Les timbres apposés sur une feuille distincte sont censés se rapporter à la demande de suspension par priorité et ce, dans l'ordre de l'énumération des requérants dans la demande de suspension.

B. LES DEMANDES DE SUSPENSION D'EXTREME URGENCE.

7. La demande de suspension d'extrême urgence est enrôlée même si elle n'est pas encore revêtue des timbres requis et la procédure suit son cours. Lorsqu'un arrêt statuera sur les dépens de la demande de suspension, et si les timbres n'avaient pas été acquittés lors de la procédure de suspension, la taxe sera recouvrée à l'intervention du greffier en chef.

C. LES DEMANDES DE PRO DEO.

8. Les articles 676 et suivants du Code judiciaire indiquent quels sont les documents que les requérants doivent joindre à leur demande d'assistance judiciaire.

9. 1. Les demandes de suspension ordinaire.

- a) demande de suspension accompagnée d'une demande de pro deo à laquelle sont joints les documents requis.

La demande de suspension est enrôlée et il est statué sur la demande de pro deo.

- b) Demande de suspension accompagnée d'une demande de pro deo à laquelle ne sont pas joints les documents requis.

La demande de suspension n'est pas enrôlée et le greffe écrit au requérant pour l'inviter à joindre dans les quinze jours les documents ou à justifier dans ce même délai de l'impossibilité de le faire. Dès réception de la réponse du requérant, la demande de suspension est enrôlée et transmise au président de la chambre pour ordonnance statuant sur la demande de pro deo. S'il n'y a pas de réaction du requérant, la demande de suspension n'est pas enrôlée.

10. 2. Les demandes de suspension d'extrême urgence.

La demande de suspension d'extrême urgence est enrôlée. Le requérant a quinze jours à partir de l'introduction de sa demande de pro deo pour fournir les documents requis ou justifier de l'impossibilité de le faire. Il s'ensuit que l'arrêt peut intervenir avant que soit rendue l'ordonnance statuant sur la demande de pro deo. A l'expiration du délai de quinze jours, le président prend une ordonnance accordant ou refusant le pro deo. Le greffe transmettra l'ordonnance, avec l'arrêt qui statue sur les dépens, à l'administration de l'enregistrement et des domaines pour ce qui concerne la liquidation des dépens.

11. 3. Les demandes de suspension accompagnées d'une demande de pro deo et d'une requête en annulation.

Le requérant doit introduire une demande de pro deo pour la procédure en suspension et devra introduire une nouvelle demande de pro deo lors de son éventuelle demande de poursuite de la procédure.

B. LES AUTRES ELEMENTS RELATIFS AUX ACTES INTRODUCTIFS D'INSTANCE.

12. 1. La demande de suspension ordinaire et/ou la requête en annulation ne sont pas accompagnées d'une copie de l'acte attaqué.

Lorsque la demande de suspension ordinaire et/ou la requête en annulation sont régulièrement timbrées, mais ne sont pas accompagnées d'une copie de l'acte attaqué, le greffe enrôle la demande ou la requête et invite le requérant à fournir dans les quinze jours une copie de l'acte attaqué ou du document par lequel il en a eu connaissance. La procédure suit son cours.

13. 2. La demande de suspension ordinaire et/ou la requête en annulation ne sont pas accompagnées d'une déclaration d'ELECTION DE DOMICILE.

Lorsque la demande de suspension ordinaire est régulièrement timbrée et qu'il n'y a pas eu de déclaration d'élection de domicile, le greffe enrôle et invite le requérant à transmettre dans les quinze jours la déclaration d'élection de domicile en Belgique. La procédure suit son cours.

La même procédure est suivie dans les cas où une requête en annulation doit contenir une élection de domicile.

14. 3. La demande de suspension et/ou la requête en annulation ne sont pas accompagnées (ou sont accompagnées d'un nombre insuffisant) de COPIES CERTIFIEES CONFORMES de l'original de la demande et/ou de la requête.

Si la demande ou la requête est régulièrement timbrée, l'affaire est enrôlée. Le greffe invite le requérant à compléter ou à joindre dans les quinze jours le nombre prescrit de copies certifiées conformes. Le greffe utilise à cet effet une lettre-type qui précise "Pour assurer la poursuite normale de la procédure ...". Dès réception des copies, la procédure suit son cours normal.

15. 4. La demande de suspension ordinaire et/ou la requête en annulation ne sont pas accompagnées des STATUTS de la société ou de l'association et/ou d'une pièce justifiant que le recours a été décidé et introduit conformément aux dispositions légales ou statutaires applicables (DECISION D'AGIR EN JUSTICE).

Si la demande ou la requête est régulièrement timbrée, l'affaire est enrôlée. Le greffe invite le requérant à fournir dans les quinze jours les pièces manquantes. La procédure suit son cours.

16. 5. La demande de suspension ordinaire et/ou la requête en annulation ne sont pas accompagnées de l'INDICATION DU RÔLE LINGUISTIQUE dans les cas prévus par la loi.

Si la demande ou la requête est régulièrement timbrée, l'affaire est enrôlée et le greffe invite le requérant à indiquer dans les quinze jours quel est le rôle linguistique auquel il appartient. La procédure suit son cours.

II. L'INTERVENTION.

17. A. LA DEMANDE DE SUSPENSION ORDINAIRE NON ACCOMPAGNÉE D'UNE REQUÊTE EN ANNULATION.

18. 1. L'intervention est timbrée à 5.000 francs.

Cette intervention ne pose aucun problème.

19. 2. L'intervention n'est pas timbrée ou l'est insuffisamment.

Le greffe avertit ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire et ceux-ci peuvent intervenir. Comme cette lettre précise que la requête en intervention doit être timbrée à concurrence de 5.000 francs par intervenant, le greffe n'envoie pas de rappel s'il est constaté que la demande en intervention n'est pas timbrée ou l'est insuffisamment.

20. B. LA DEMANDE DE SUSPENSION D'EXTRÊME URGENCE.

La demande en intervention est examinée même si elle n'est pas encore revêtue des timbres requis.

21. C. LA DEMANDE DE SUSPENSION ORDINAIRE ACCOMPAGNÉE D'UNE REQUÊTE EN ANNULATION.

22. 1. L'intervention est timbrée à 5.000 francs.

Si la demande en intervention est timbrée à 5.000 francs et qu'il n'est pas possible de déterminer avec certitude si cette demande se rapporte à la demande de suspension ou à la requête en annulation, on considère que l'intervention est liée à la procédure en suspension.

Si deux demandes en intervention sont introduites, l'une pour la procédure en suspension et l'autre pour la procédure en annulation, qu'elles soient introduites par un acte ou deux actes séparés, la demande en intervention dans la procédure en suspension doit être timbrée à 5.000 francs et la demande en intervention dans la procédure en annulation sera inscrite en débet si cette procédure est poursuivie.

23. 2. L'intervention n'est pas timbrée ou l'est insuffisamment.

Pour la procédure en suspension, le greffe avertit ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire et ceux-ci peuvent intervenir. Comme cette lettre précise que la requête en intervention doit être timbrée à concurrence de 5.000 francs par intervenant, le greffe n'envoie pas de rappel s'il est constaté que la demande d'intervention n'est pas timbrée ou l'est insuffisamment.

24. D. LA REQUÊTE EN ANNULATION NON ACCOMPAGNÉE D'UNE DEMANDE DE SUSPENSION.

Dans la lettre adressée selon les cas par l'auditeur général ou par le greffe à ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire, il est précisé que la demande en intervention est taxée à 5.000 francs. Dès lors, aucun rappel n'est adressé si une demande en

intervention est introduite et n'est pas timbrée ou l'est insuffisamment.

III. LA DEMANDE DE POURSUITE DE LA PROCÉDURE.

25. A. A QUEL MOMENT APPLIQUE-T-ON LE SYSTEME DE LA DEMANDE DE POURSUITE DE LA PROCEDURE ?

Le système de la demande de poursuite de la procédure suppose qu'une requête en annulation ait été introduite avant la notification de l'arrêt se prononçant sur la demande de suspension. C'est donc le moment de la notification régulière de l'arrêt qui est déterminant.

Lorsqu'il notifie l'arrêt statuant sur la demande de suspension, le greffe vérifiera si une requête en annulation a été ou non introduite.

* Si une requête en annulation a été introduite au moment de la notification de l'arrêt se prononçant sur la demande de suspension, le greffe notifiera, avec l'arrêt se prononçant sur la demande de suspension, une annexe comportant les articles pertinents concernant la demande de poursuite de la procédure.

* Si le greffe constate qu'aucune requête en annulation n'a été introduite au moment de la notification de l'arrêt se prononçant sur la demande de suspension, il se borne à notifier l'arrêt relatif à la demande de suspension, sans l'annexe comportant les articles visant la demande de poursuite de la procédure.

Si le pli revient alors que la notification était régulière et qu'il est procédé à un nouvel envoi par le greffe alors que, dans l'intervalle, un recours en annulation a été introduit, il n'en n'est pas tenu compte.

* Si, après la notification de l'arrêt se prononçant sur la demande de suspension, une requête en annulation est introduite, elle est enrôlée si elle est timbrée ou, dans le cas où elle ne serait pas dûment timbrée, elle n'est pas enrôlée et le greffe invite le requérant à apposer les timbres ou le complément de timbres dans les quinze jours. Une procédure ordinaire en annulation commence

alors, distincte de la procédure en suspension. Les deux procédures auront néanmoins le même numéro de rôle afin qu'il n'y ait pas de problème concernant la liquidation des dépens, par exemple, si ceux-ci n'ont pas été liquidés dans l'arrêt relatif à la demande de suspension.

- * Dans le cas où l'arrêt se prononçant sur la demande de suspension d'extrême urgence est notifié par télécopie aux parties, d'une part, le dispositif de l'arrêt prévoiera la notification par télécopie et, d'autre part, c'est cette notification qui constitue pour ces parties le moment à prendre en considération par le greffe pour déterminer le point de départ du délai pour le dépôt d'une éventuelle demande de poursuite de la procédure.

26. B. LA POURSUITE DE LA PROCEDURE APRES UN ARRET REJETANT LA DEMANDE DE SUSPENSION.

27. 1. L'arrêt rejette la demande de suspension et il n'y a qu'un requérant.

C'est à la partie requérante qu'il appartient de demander la poursuite de la procédure dans les trente jours de la notification de l'arrêt de rejet de la suspension.

- a) La taxe.

A peine d'irrecevabilité, la demande de poursuite de la procédure doit être introduite et revêtue de timbres à concurrence de 7.000 francs dans le même délai de trente jours. Comme lors de la notification de l'arrêt rejetant la demande de suspension, le requérant a été averti de la taxe à payer s'il demande la poursuite de la procédure, le greffe n'envoie aucune lettre de rappel, la taxe devant être acquittée dans le délai de trente jours.

- b) Lorsque le requérant a d'emblée timbré sa demande de suspension à 7.000 francs et sa requête en annulation à 7.000 francs.

Les timbres apposés sur la requête en annulation sont censés valoir pour la demande de pour-

suite de la procédure ultérieurement introduite par le requérant.

- c) La demande de pro deo introduite en même temps que la demande de poursuite de la procédure.

Lorsque le pro deo est demandé lors de l'introduction de la demande de suspension, même s'il y a aussi une requête en annulation, l'ordonnance statue sur cette demande de pro deo uniquement quant à la demande de suspension et, si nécessaire, l'ordonnance précisera qu'en ce qui concerne la requête en annulation, la demande de pro deo est prématurée.

Une nouvelle demande de pro deo doit être introduite par le requérant en même temps qu'il formule sa demande de poursuite de la procédure.

- d) L'arrêt conclut au non-lieu à statuer ou au désistement pour la seule demande de suspension.

Le greffe met en oeuvre la même procédure qu'en cas de rejet de la demande de suspension.

- e) Lorsque postérieurement à la notification de l'arrêt de rejet de la seule demande de suspension, l'acte attaqué est retiré.

Il y a lieu à application du système de la demande de poursuite de la procédure par le requérant. Le greffe ne transmet le dossier à l'auditorat qu'après l'écoulement du délai d'introduction de la demande de poursuite.

28. 2. L'arrêt rejette la demande de suspension et il y a plusieurs requérants.

Le greffe notifie l'arrêt qui rejette la demande de suspension à tous les requérants qui peuvent chacun demander la poursuite de la procédure.

Il suffit qu'au moins un des requérants demande la poursuite de la procédure pour que la procédure au fond soit poursuivie.

29. C. LA POURSUITE DE LA PROCEDURE APRES UN ARRET ORDONNANT LA SUSPENSION.

Trois hypothèses doivent être distinguées :

- la partie adverse demande la poursuite de la procédure;
- seul "celui qui a intérêt à la solution de l'affaire" - et NON la partie adverse - demande la poursuite de la procédure;
- "celui qui a intérêt à la solution de l'affaire" ET la partie adverse demandent la poursuite de la procédure.

30. 1. La partie adverse demande la poursuite de la procédure.

a) 1 requérant - 1 partie adverse - pas de tiers intéressé - pas d'intervenant.

Lorsque la partie adverse est une autorité administrative et qu'elle demande la poursuite de la procédure, le droit de taxe de 7.000 francs est inscrit en débet.

b) 1 requérant - 2 ou plusieurs parties adverses - pas de tiers intéressé - pas d'intervenant.

Si la partie adverse désignée est, par exemple, l'Etat belge, qui est représenté par les Ministres de l'Intérieur et de la Justice, il n'y a alors qu'une seule partie adverse, à savoir l'Etat belge. La procédure est la même qu'en a), même si un seul ministre demande la poursuite de la procédure.

Si, comme parties adverses, sont désignées par exemple la Région wallonne et la ville de Namur, il y en a deux. Dans le cas où les deux parties adverses demanderaient la poursuite de la procédure, la taxe de 7.000 francs ne sera inscrite en débet qu'une seule fois.

c) Plusieurs requérants - 1 ou plusieurs parties adverses - pas de tiers intéressé - pas d'intervenant.

Si une ou plusieurs parties adverses demandent la poursuite de la procédure, la taxe s'élève à 7.000 francs, multipliée par le nombre de requérants, et est inscrite en débet.

d) Comment se déroule la procédure au fond après la demande de poursuite formée par la partie adverse ?

Les délais pour le dépôt des mémoires ne sont pas réduits dans le cas d'une poursuite de la procédure. Plusieurs possibilités se présentent :

- dans les trente jours de la notification de l'arrêt de suspension, la partie adverse introduit une simple demande de poursuite de la procédure : dans ce cas, elle peut encore déposer un mémoire en réponse dans les soixante jours de la notification de l'arrêt de suspension;
- dans les trente jours de la notification de l'arrêt de suspension, la partie adverse dépose un mémoire en réponse sans dire explicitement qu'elle demande la poursuite de la procédure : ce mémoire vaut demande de poursuite de la procédure;
- après le délai de trente jours, la partie adverse dépose un mémoire en réponse : ce mémoire en réponse est irrecevable à défaut de demande de poursuite de la procédure introduite dans les trente jours;
- après le délai de trente jours, la partie adverse introduit une demande de poursuite de la procédure : celle-ci est irrecevable.

31. 2. "Celui qui a intérêt à la solution de l'affaire" demande SEUL la poursuite de la procédure.

a) Pour permettre l'application de l'article 17, § 4bis, des lois coordonnées, le greffe notifie l'arrêt ordonnant la suspension à ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire même s'ils

n'ont pas fait acte d'intervention dans la procédure en suspension.

Comme la demande de poursuite de la procédure doit être introduite dans les trente jours de la notification de l'arrêt de suspension et que "celui qui a intérêt à la solution de l'affaire" doit être partie intervenante dans la procédure au fond, la demande de poursuite de la procédure et la demande en intervention doivent être introduites dans ce délai de trente jours, la demande en intervention pouvant être contenue dans la demande de poursuite de la procédure.

La demande de poursuite de la procédure, seule, est interprétée comme valant aussi demande d'intervention, ce qui implique, par conséquent, que la chambre doit même en ce cas prendre une ordonnance accueillant au moins provisoirement l'intervention aux fins d'accorder un délai pour le mémoire en intervention.

b) Les taxes pour la demande de poursuite et pour l'intervention.

La taxe relative à la demande de poursuite de la procédure et celle relative à l'intervention sont inscrites en débet.

c) La place de la partie adverse dans le cours de la poursuite de la procédure au fond.

Lorsqu'une demande de poursuite de la procédure a été valablement introduite, la procédure au fond se poursuit "normalement" avec l'échange des mémoires.

32. 3. La partie adverse et "celui qui a intérêt à la solution de l'affaire" demandent la poursuite de la procédure.

Dans cette hypothèse, il y a lieu de procéder comme dans celle où la partie adverse demande la poursuite de la procédure. Toutes les taxes dues sont inscrites en débet.

D. QUESTIONS COMMUNES AUX DEMANDES DE POURSUITE DE LA PROCEDURE.

33. 1. La capacité.

Sauf changement de statut juridique, la partie qui a déjà établi sa capacité juridique lors de la procédure en suspension n'a plus à devoir établir une nouvelle fois celle-ci lors de l'introduction d'une demande de poursuite de la procédure.

34. 2. Les copies certifiées conformes de la demande de poursuite de la procédure.

Le greffe invite la partie qui demande la poursuite de la procédure à compléter ou à joindre dans les quinze jours le nombre prescrit de copies certifiées conformes.

Le greffe utilise à cet effet une lettre-type qui précise "Pour assurer la poursuite normale de la procédure ...". Dès réception des copies, la procédure suit son cours normal.

35. 3. Le sort de la requête en annulation en cas de refus du pro deo en suspension.

Le greffe indiquera, dans la lettre de notification de l'ordonnance de rejet de la demande de pro deo concernant la demande de suspension, que le requérant a quinze jours pour timbrer sa demande de suspension pour éviter sa biffure et qu'il lui appartient "de mettre son recours en annulation en conformité avec les articles 70, 71, 78 et 83 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat".

36. 4. Election de domicile.

La notification de l'arrêt se prononçant sur la demande de suspension est faite au dernier domicile élu pour la procédure en suspension.

Deuxième partie.

RAPPORTS PARTICULIERS D'ACTIVITES.

I. L'ASSEMBLEE GENERALE DU CONSEIL D'ETAT

Du 1er septembre 1996 au 31 août 1997, le Conseil d'Etat s'est réuni en assemblée générale à sept reprises.

1. Le 1er octobre 1996, il a été procédé, en assemblée générale publique et solennelle, à l'élection, à la prestation de serment et à l'installation de Mmes M. VRINTS et M.-L. WILLOT-THOMAS comme président de chambre, suite à l'élargissement du cadre organique du Conseil d'Etat (loi du 4 août 1996).

Il a ensuite été procédé à la prestation de serment et à l'installation de Mme O. DAURMONT comme conseiller d'Etat.

En assemblée générale ordinaire, le Conseil a enfin désigné le président et les membres de la Commission du rapport 1995-1996.

2. Le 5 novembre 1996, en assemblée générale publique et solennelle, il a été procédé à l'élection, à la prestation de serment et à l'installation de Mme M.-R. BRACKE comme président de chambre, à la suite du décès de M. le président de chambre J. VERMEIRE.

Ensuite, le Conseil, siégeant en assemblée générale ordinaire, a désigné M. R. ANDERSEN, président de chambre, comme président de la Commission du personnel, en remplacement de M. J. VERMEIRE. Le Conseil a aussi désigné Mme M.-R. BRACKE, président de chambre, en tant que membre effectif et M. A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'Etat, comme membre suppléant de ladite Commission.

3. Le 4 février 1997, l'assemblée générale publique et solennelle procéda à l'élection, à la prestation de serment et à l'installation de M. M. HANOTIAU comme président de chambre, à la suite du décès de M. le président de chambre R. VAN AELST. Il est ensuite procédé à la prestation de serment ainsi qu'à l'installation de MM. J. CLEMENT, A. THYS et M. PAUL en qualité d'auditeur.

En assemblée générale ordinaire, le Conseil a examiné ensuite les candidatures pour quatre places vacantes de conseiller d'Etat francophone et quatre places de conseiller d'Etat néerlandophone. Dans l'attente des modifications prévues à l'article 70 des lois coordonnées par un projet de loi déposé pour avis de la

section de législation en décembre 1996 (1), les présentations se font dans le respect des dispositions légales en vigueur.

La procédure de nomination des conseillers d'Etat sera cependant quelque peu modifiée puisqu'il appert d'une lettre adressée au premier président par M. R. LANGENDRIES, président de la Chambre des représentants, en date du 10 mars 1997, que les candidats seront entendus par la Commission de l'Intérieur avant le scrutin secret en séance plénière de la Chambre.

L'assemblée générale a ensuite repris ses travaux en séance publique afin de procéder aux propositions de candidats aux places vacantes de conseiller d'Etat. Ont été présentés :

- première place (N) : M. J. BOVIN, premier auditeur, ainsi que M. M. BOSMANS, avocat au Barreau de Bruxelles, et Mme R. ROMBAUT, avocate au barreau d'Anvers;
- deuxième place (F) : M. P. LEWALLE, professeur ordinaire à l'U.Lg, ainsi que M. P. VANDERNOOT, référendaire à la Cour d'arbitrage, et M. H. SIMONART, professeur à l'U.C.L.;
- troisième place (N) : M. J. BAERT, auditeur, ainsi que M. E. TEIRLINCK, conseiller à la Cour d'appel de Gand, et M. L. BALLON, avocat et chargé de cours extraordinaire à la K.U.L.;
- quatrième place (F) : M. P. QUERTAINMONT, premier auditeur à la Cour des comptes, ainsi que M. F. DAOUT, avocat au barreau de Mons, et M. F. ROBE, auditeur à la Cour des comptes;
- cinquième place (N) : M. D. MOONS, conseiller à la Cour d'appel de Bruxelles, ainsi que M. R. THYBERGIN, conseiller à la Cour d'appel de Gand, et M. K. DASSEN, commissaire d'arrondissement de Saint-Nicolas et Termonde;
- sixième place (F) : Mme S. GEHLEN, avocat au barreau de Bruxelles, ainsi que M. C. LEJEUNE, président du Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale, et M. B. CAMBIER, avocat au barreau de Bruxelles;

(1) L'article 70 des lois coordonnées a été modifié par la loi du 8 septembre 1997 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 (Moniteur belge, 16 octobre 1997)

- septième place (N) : M. J. SMETS, référendaire à la Cour d'arbitrage, ainsi que M. W. DEBEUCKELAERE, chef de cabinet du Ministre de l'Intérieur, et M. K. BAERT, avocat à Furnes;
- huitième place (F) : M. J. VANHAEVERBEEK, auditeur, ainsi que M. J. JAUMOTTE, auditeur, et M. R. HENSENNE, auditeur.

L'assemblée générale ordinaire a ensuite procédé à l'examen des candidatures aux sept places vacantes de greffiers (4 néerlandophones et 3 francophones).

Préalablement à la présentation des candidats greffiers, Mme le greffier en chef D. LANGBEEN fait un exposé sur les problèmes du greffe administration, ainsi que sur les réformes en discussion au Parlement concernant les fonctions de greffier dans l'ordre judiciaire (1).

Enfin, l'assemblée générale publique et solennelle a fait la présentation des candidats aux places vacantes de greffier et arrêté la liste de deux candidats aux six (2) emplois de greffier comme suit :

première place (N)

- Premier candidat : Madame V. WAUTERS,
secrétaire d'administration
Deuxième candidat : Madame G. D'HOE,
rédacteur

deuxième place (N)

- Premier candidat : Madame A. WIJNANTS,
secrétaire d'administration
Deuxième candidat : Madame A. RENAER,
commis-dactylographe

-
- (1) La fonction de greffier dans l'ordre judiciaire a été réformée par la loi du 17 février 1997 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire en ce qui concerne le personnel des greffes et des parquets (Moniteur belge, 30 mai 1997) et par l'arrêté royal portant exécution de l'article 2 de la loi du 17 février 1997 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire en ce qui concerne le personnel des greffes et des parquets (Moniteur belge, 9 décembre 1997).
- (2) Pour un emploi de greffier francophone aucun candidat n'avait encore une période de stage suffisante pour être présenté.

troisième place (N)

Premier candidat : Monsieur K. VANHOUTTE,
secrétaire d'administration
Deuxième candidat : Madame A.-M. GOOSSENS,
rédacteur

quatrième place (N)

Premier candidat : Madame A. TRUYENS,
premier secrétaire adjoint
Deuxième candidat : Madame M. DE KEYSER,
secrétaire adjoint

première place (F)

Premier candidat : Madame F. CARLIER,
secrétaire d'administration
Deuxième candidat : Monsieur P. HARMEL,
secrétaire d'administration

deuxième place (F)

Premier candidat : Madame G. MARTOU,
secrétaire d'administration
Deuxième candidat : Monsieur, P. HARMEL,
secrétaire d'administration

4. Le 18 février 1997, l'assemblée générale publique et solennelle a procédé à la prestation de serment et à l'installation de M. E. VANHERCK en qualité de référendaire.
5. Le 27 mai 1997, il a été procédé, en assemblée générale publique et solennelle, à la prestation de serment et à l'installation de MM. J. DE COENE, H. VERHULST, J. HUBREGTSEN, G. JACOBS, Mme J.M. DAGNELIE et MM. P. DE WOLF, J. REGNIER et W. VAN NOTEN en qualité de premier auditeur chef de section, nouvelle fonction créée par la loi du 4 août 1996. L'assemblée générale reçoit ensuite les prestations de serment et procède à l'installation de MM. F. DE BUEL et R. AERTGEERTS, ainsi que de Mme B. HAUBERT en qualité de premier auditeur et celle de M. M. BAUWENS en qualité d'auditeur.

En assemblée générale ordinaire, le Conseil a décidé de modifier la composition de la Commission du plan quadriennal.

Celle-ci sera composée du premier président G. BAETEMAN, qui la préside, du président J.-J. STRYCKMANS, des présidents de chambre de la section d'administration suivant les nécessités, de l'auditeur général M. ROELANDT, de l'auditeur général adjoint Ch. MENDIAUX, du greffier en chef D. LANGBEEN et éventuellement du premier secrétaire en chef S. HEYVAERT.

6. Le 16 juin 1997, en assemblée générale ordinaire, le Conseil procède à la présentation des candidats à l'emploi d'administrateur (1).

Le Conseil procède à une audition des personnes dont la candidature a été examinée par la Commission créée par le Ministre de l'Intérieur.

L'assemblée générale propose de ne retenir que deux candidats dont l'ordre de classement est le suivant :

- M. F. FRANCEUS
- M. VERCRUYSE

7. Le 15 juillet 1997, l'assemblée générale publique et solennelle procède à la prestation de serment et à l'installation de MM. J. BOVIN, P. LEWALLE, J. BAERT, P. QUERTAINMONT, D. MOONS, Mme S. GEHLEN, MM. J. SMETS et J. VANHAEVERBEEK comme conseiller d'Etat. Il est ensuite procédé à la prestation de serment et à l'installation de Mme B. HAUBERT comme premier auditeur chef de section.

(1) La procédure de nomination de l'administrateur sera commentée dans le rapport particulier "Personnel administratif".

II. LA SECTION DE LEGISLATION.

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

*
* * *

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

A. LA COMPOSITION DES CHAMBRES.

Pendant l'année 1996-1997, la composition des quatre chambres de législation fut la suivante :

1. Chambres françaises.

- La 2e chambre :

Président : M. STRYCKMANS, président du Conseil d'Etat
Membres : MM. BOUCQUEY (1) et KREINS, conseillers
d'Etat
Greffier : Mme GIELISSEN

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

- La 9e chambre :

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

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

(1) Remplacé à partir du 25 novembre 1996 par MM. HANSE et LIENARDY, conseillers d'Etat.

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

2. Chambres néerlandaises.

- La 1ère chambre :

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

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

- La 8e chambre :

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

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

Ont, par ailleurs siégé comme assesseurs dans les deux chambres : MM. les professeurs SCHRANS, WIJMEERSCH, ALEN, COUSY et Mme le professeur MERCHERS.

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

La répartition des affaires, telle qu'elle avait été fixée le 16 mai 1995, a été maintenue au cours de l'année judiciaire 1996-1997. Il y a lieu de se reporter au Rapport annuel 1994-1995, pages 51 à 54.

1. Assemblée générale de la section.

Aucun avis n'a été donné en Assemblée générale de la section de législation au cours de l'année judiciaire 1996-1997.

2. Chambres réunies ou multiples. (1)

- Des chambres réunies (VR) ont donné dix-neuf avis sur des projets ayant des objets forts divers :
 - * avant-projet de loi ainsi que des décrets de la Région flamande et de la Région wallonne portant approbation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer;
 - * propositions de loi modifiant la loi communale, la loi sur les CPAS ainsi que des propositions de loi concernant les archives;
 - * avant-projet et proposition de décret de la Communauté flamande concernant l'emploi des langues sur les cartes d'identité;
 - * propositions de décret de la Communauté flamande concernant l'information dans les médias;
 - * avant-projets de décret de la Région flamande et de la Région wallonne portant approbation d'un accord de coopération (nappe calcaire du Tournaisis);
 - * projets d'arrêtés du Gouvernement de la Communauté française concernant le statut du personnel du Commissariat général aux relations internationales.

- Des chambres multiples ont donné dix avis respectivement sur quatre avant-projets de loi portant confirmation des arrêtés royaux pris en application des trois lois-cadre du 26 juillet 1996 ainsi que sur des avant-projets de loi-programme portant des dispositions sociales ou des dispositions diverses et des avant-projets de décret de la Communauté et de la Région flamande portant accompagnement et exécution du budget 1997, un avant-projet de décret programme de la Communauté germanophone et un avant-projet de décret programme de la Région wallonne.

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

C. VOLUME D'ACTIVITES.

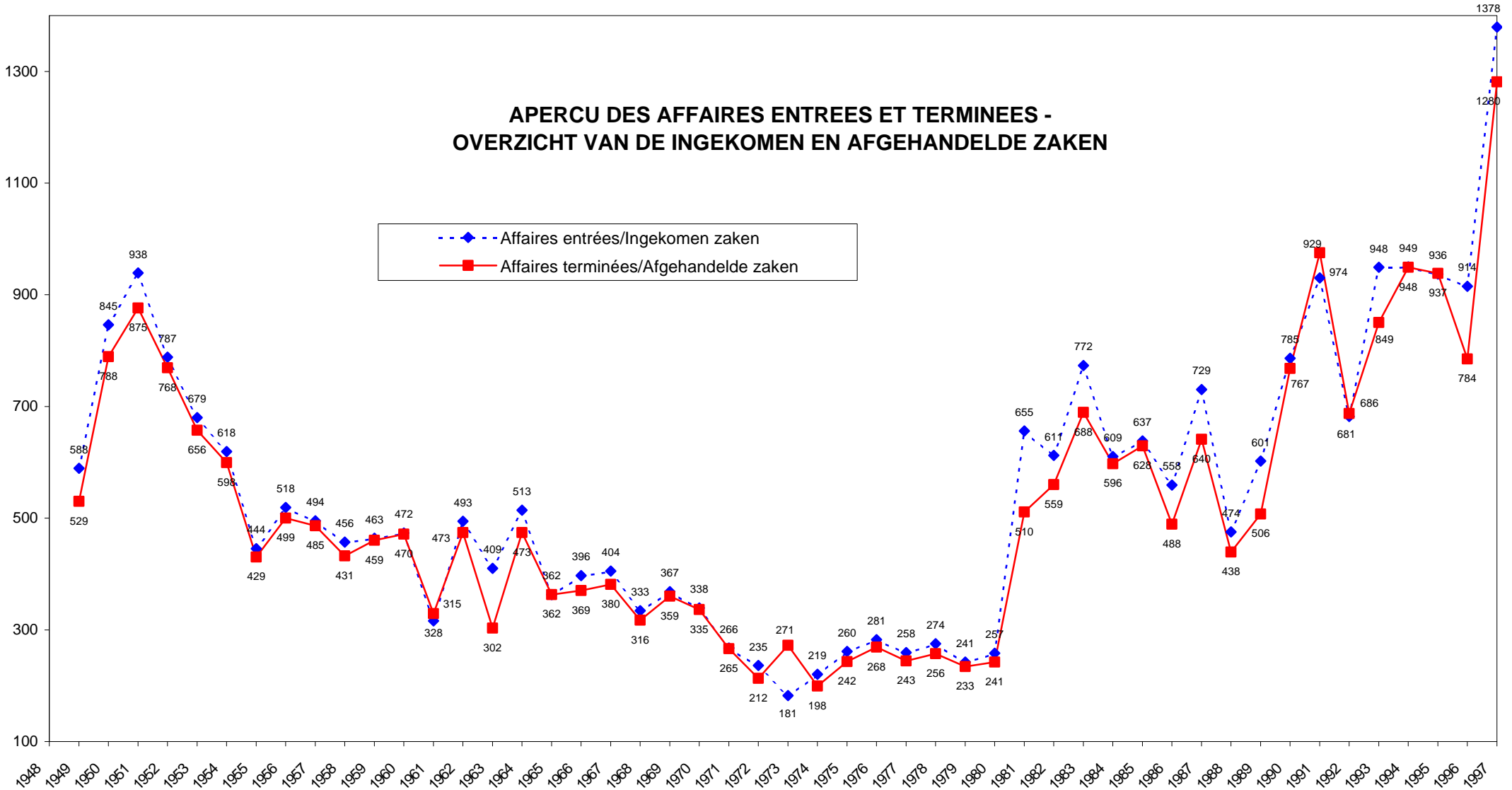
1. Aperçu statistique de l'activité de la section de législation depuis 1948.

Les tableaux ci-après des statistiques générales relatives aux demandes d'avis introduites pour chacune des années judiciaires respectivement depuis 1948 et 1974, permettent d'apercevoir l'évolution du volume de l'activité demandée à la section depuis que le Conseil d'Etat a été constitué.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE

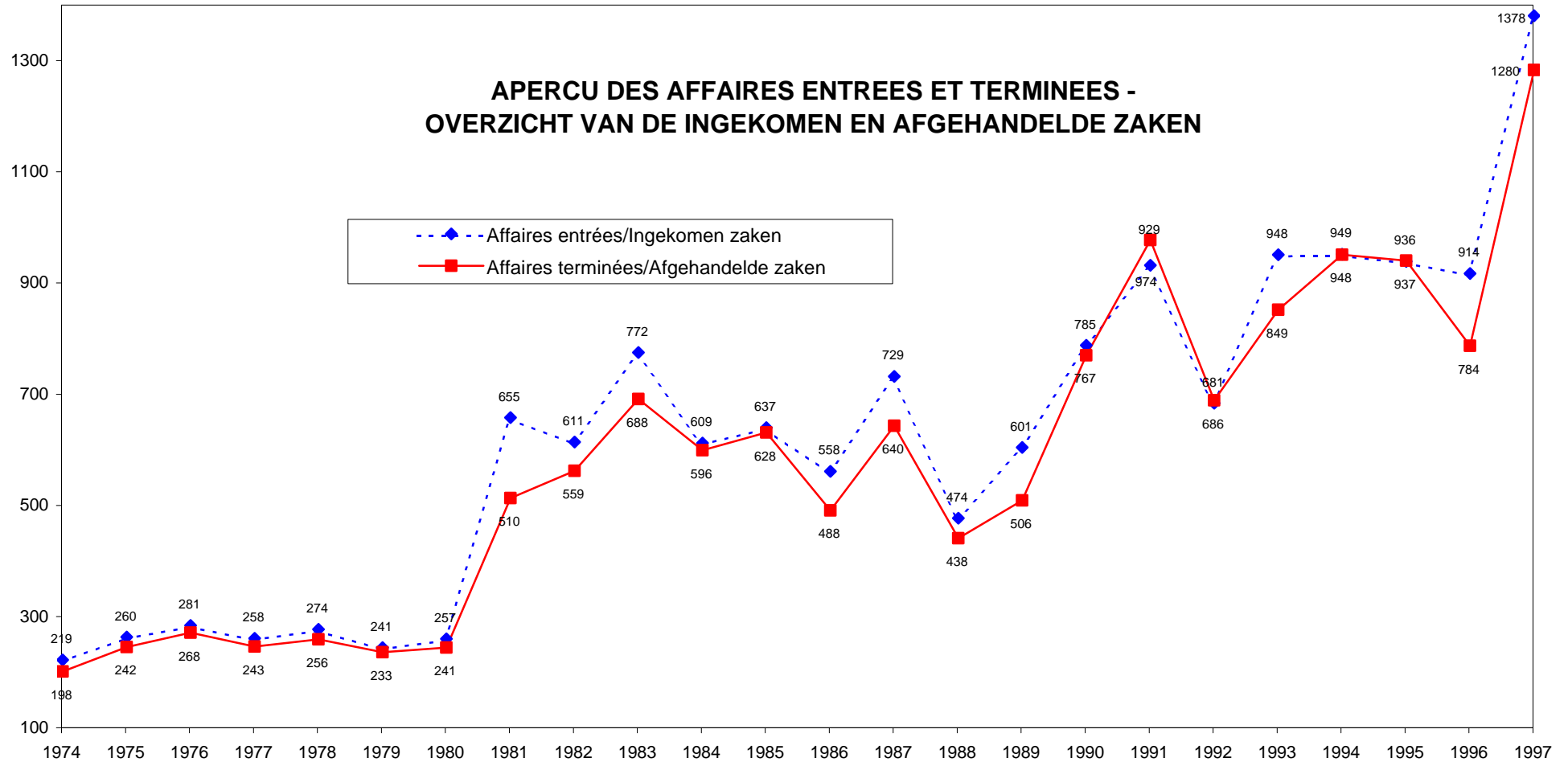
Afdeling Wetgeving - Section Législation

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



CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE

Afdeling Wetgeving - Section Législation



2. Affaires introduites du 16/09/1996 au 15/09/1997.

	sans délai	art.84 1 mois	art.84 3 jours	VR (1)	VR Art. 85bis	AG (2)	AG Art. 85bis	TOTAL
Président Chambre des représentants	2	12	2		1			16
Président Sénat	4	4	1					9
Président Cons. Com. française	2	6	1					9
Président Parle- ment wallon	3	1						4
Voorz. Vlaams Par- lement	3	10	3	1				16
Président Cons. Région BXL-Cap.	2	1			1			3
Président Cons. Com. germ.								
Premier Ministre	4		8					12
Min. Economie et Télécommunications	11	15	25					51
Min. Affaires Etrangères	30	21	8					59
Min. Justice	30	18	9					57
Min. Finances	22	11	36					69
Min. Affaires So- ciales	51	7	137					195
Min. Politique scientifique	1		16					17
Min. Com. ext.	1	2	1					4
Ministre Intérieur	41	18	10					69
Min. Fonction pu- blique	11	3	12					26
Min. Transports	16	3	11					30
Min. Emploi et Travail	16	5	47					60

(1) Chambres réunies.

(2) Assemblée générale.

	sans délai	art.84 1 mois	art.84 3 jours	VR	VR Art. 85bis	AG	AG Art. 85bis	TOTAL
Min. P.M.E. et Agriculture	28	3	16					47
Min. Défense nationale	13	5	5					23
Min. Santé publique et Pensions	43	9	50					102
Min. du Budget	1	1	2					4
Secr. d'Etat à la Sécurité	5	8	3					16
Secr. d'Etat à la coop. au développement	2	2	2					6
Min.-Pres. v/d Vlaamse regering	4	10	7					21
Vlaamse minis- te rs	18	64	63	1				145
Min. Prés. du Gouv. Com. fr.	6	12	12					30
Ministres Com. française	9	55	18					82
Min. Président Gouv. Wallon	2	2						4
Ministres Rég. Wallonne	25	37	19	1				81
Min. Prés. Gouv. Région BXL-Capitale	4	5	6					15
Min. Région BXL-Capitale	30	11	10					51
Cocom	6		4					10
Cocof	3	7	20					30
Prés. Gouv. Comm. germ.	20		4					24
Min. Comm. germanophone	9		2					11
TOTAUX	478	367	570	3	2			1.415 (1)

(1) Certaines demandes d'avis étant introduites par plusieurs demandeurs, 1.378 affaires ont été inscrites au rôle du greffe législation (n°s L. 25.539 à L. 26.916).

	LOIS	A.R.	A.M.	DECRETS ET ORDON- NANCES	ARRETES GOUVER- NE- MENTS	A. MINIS- TERIELS GOUVER- NEMENTS	PROPO- SITION DE LOIS	AMENDE- MENTS LOIS	AMENDE- MENTS PROPOSI- TIONS LOIS	PROPO- SITIONS DECRETS ET ORDON- NANCES	AMEN- DEMENTS DECRETS ET OR- DON- NANCES	AMENDE- MENTS PROPOSI- TIONS DECRETS ET ORDON- NANCES	COOR- DINA- TIONS	REDAC- TIONS DE TEXTES	CONFLIT COMPE- TENCE GOUVER- NEMENT EXECU- TIFS	TOTAL
S. d'Etat à la Coop. au dévelop.	4	2														6
Min.-pres. v/d Vlaamse regering				16	5											21
Vlaamse ministers				43	100					2						145
Min.Prés. Gouv. C.F.				8	22											30
Min. Com. française				41	41											82
Min.-Prés. Gouv. wal				2	2											4
Min.Rég. wallonne				45	36											81
Min. Prés Gouv.Rég. Bxl-Cap.				8	7											15
Min. Rég. Bxl-Cap.				27	24											51
Cocom				7	3											10
Cocof				8	22											30
Pr. Gouv. Com.germ.				22	2											24
Min. Com. germ.				9	2											11
	188	615	58	239	266		12	4	2	27	4		1		1	1.415

3. Avis donnés (par chambre) - 16/09/1996 au 15/09/1997.

			ART. 84 (3 j.)	TOTAL	TOTAUX
I		152	225	377	<u>382</u>
	VR	5		5	
II		164	80	244	<u>253</u>
	VR	8	1	9	
VIII		105	85	190	<u>206</u>
	VR	14	2	16	
IX		206	70	276	<u>288</u>
	VR	11	1	12	
AG					
I/V		35	52	87	<u>87</u>
II/V		47	17	64	<u>64</u>
VR I/V & II/V					
TOTAUX (1)		<u>747</u>	<u>533</u>	<u>1.280</u>	<u>1.280</u>

SECTION DE LEGISLATION : ACTIVITE EN GENERAL
AVIS DONNES DU 16/09/1996 au 15/09/1997

POUVOIR	SANS DELAI et ART. 84 1 mois	ART. 84 3 jours	TOTAL DES AVIS DONNES PENDANT L'ANNEE
Exécutif	675	520	1.195
Législatif	50	8	58
TOTAUX	725	528	<u>1.253</u>

(1) Voyez note (1), p. 37.

4. Quelques constatations.

Les constatations que permettent les divers tableaux statistiques qui précèdent divergent sur certains points de celles qui ont été exprimées dans les rapports annuels 1994-1995 (pp. 66-68) et 1995-1996 (pp. 34-35).

a) Le nombre de demandes d'avis, qui était resté presque stationnaire au cours des quatre années judiciaires précédentes, a très fortement augmenté durant l'année 1996-1997 : 1.378 au lieu de 914 en 1995-1996 soit en moyenne 115 affaires par mois. Le taux d'augmentation se chiffre donc à 464 affaires, soit environ 51 %.

1° Cette augmentation a été particulièrement forte du fait du Gouvernement fédéral, qui a introduit 822 nouvelles demandes d'avis en 1996-1997, pour 528 en 1995-1996, soit une augmentation d'environ 52 %; l'augmentation a cependant été presque aussi importante de la part des Gouvernements communautaires et régionaux, qui ont introduit 499 affaires nouvelles en 1996-1997 pour 341 en 1995-1996, soit une augmentation de l'ordre de près de 46,5 %.

2° L'augmentation du nombre de projets émanant du Gouvernement fédéral peut en partie s'expliquer par l'afflux de projets urgents portant exécution des lois-cadre. L'habilitation donnée au Roi coïncidait, en effet, avec l'année judiciaire 1996-1997 :

- Loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions, article 51, § 1er : habilitation expirant le 30 avril 1997;
- Loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, article 6, § 1er : habilitation expirant le 31 août 1997.

La Ministre des Affaires sociales a par exemple introduit 195 affaires nouvelles en 1996-1997 pour 94 en 1995/1996, soit une augmentation de 107 % et la Ministre de l'Emploi et du Travail 68 au lieu de 32, soit une augmentation de plus de 110 %, et de nombreux arrêtés exécutant les lois-cadre étaient de leurs compétences.

La plupart des autres ministres fédéraux ont cependant aussi introduit plus voire beaucoup plus d'affaires que durant les précédentes années. Seuls font exception le Premier Ministre, le Ministre des

Affaires étrangères et le Ministre de la Défense nationale.

Il est à remarquer que ce travail a dû être exécuté sans aide extérieure pour le greffe et la dactylographie, contrairement à ce qui avait été envisagé au cours de l'été 1996, alors qu'une telle aide avait été accordée par le Gouvernement en 1986-1987.

- 3° L'évolution récente du rythme global d'introduction des affaires ne semble cependant pas marquer un net recul du nombre de demandes d'avis, même si la répartition par origine des demandeurs a été modifiée. En effet, 1.303 demandes d'avis ont été introduites entre le 16 septembre 1997 et le 15 août 1998, soit environ 118 affaires par mois, dont 627 par le Gouvernement fédéral et 624 par les Gouvernements communautaires et régionaux. Il y a donc équilibre entre le nombre de demandes d'avis émanant du niveau fédéral et du niveau communautaire et régional.

Il en sera question dans le rapport annuel 1997-1998.

- 4° L'augmentation du nombre des projets émanant des Gouvernements communautaires ou régionaux peut en partie s'expliquer par la multiplication des projets de décret ou d'ordonnance portant assentiment aux traités mixtes, chaque autorité belge devant faire approuver par l'assemblée parlementaire compétente un projet d'assentiment auxdits traités. Il en va de même de la transposition de directives européennes dans les matières qui relèvent des compétences des communautés et régions. Ce double constat ne porte pas sur des circonstances accidentelles mais répond d'une part au développement croissant des relations internationales et d'autre part à l'approfondissement du cadre de l'union européenne; il fera l'objet de commentaires plus précis dans le rapport annuel 1997-1998.

Tous les Gouvernements communautaires et régionaux ont introduit plus de projets en 1996-1997 qu'au cours de l'année 1995-1996, à l'exception de celui de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il y a lieu d'ajouter que la Cocof de Bruxelles-Capitale doit dorénavant elle-aussi, sur base de l'article 3, § 1er, tel que modifié par la loi du 4 août 1996 modifiant les lois coordonnées, soumettre à l'avis du Conseil d'Etat ses avant-projets de décret et projets d'arrêtés réglementaires (30 affaires introduites en 1996-1997).

5° Les demandes d'avis émanant des ministres fédéraux, communautaires et régionaux restent toujours de très loin les plus nombreuses, au contraire de celles introduites par les présidents des assemblées parlementaires (56 affaires, soit environ 4 % des demandes d'avis).

b) Le nombre d'avis donnés au cours de l'année judiciaire 1996-1997 a évidemment lui aussi fortement augmenté, passant de 784 en 1995-1996 à 1.280 en 1996-1997, soit une progression de 496 avis ou 63,5 %. Cette augmentation est donc largement supérieure à celle du nombre d'affaires introduites (pour rappel : + 51 %).

Toutes les chambres ont été fortement sollicitées, mais la 1ère chambre l'a été plus particulièrement, ayant donné 382 avis en 1996-1997 pour 219 en 1995-1996, soit une progression d'environ 70 % en un an. Une fois de plus, le grand nombre de projets d'arrêtés d'exécution des lois-cadre est une des causes principales de cette surcharge de travail. La progression du nombre d'avis donnés a été de 56 % à la IIème chambre, de 59 % à la VIIIème chambre et de 60 % à la IXème chambre, donc très similaire.

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

- article 84, alinéa 1er, 1° (1 mois) : 410, soit 32 % des avis donnés;
- article 84, alinéa 1er, 2° (3 jours) : 533, soit 41,6 % des avis donnés, à comparer au chiffre de l'année judiciaire 1995-1996, soit un tiers d'avis donnés sur base de l'article 84.

La part des affaires urgentes est donc légèrement supérieure en ce qui concerne les avis donnés (73,6 %) par rapport aux demandes d'avis (68 %).

Ceci a évidemment pour conséquence d'allonger le délai d'examen des affaires non urgentes examinées selon leur ordre d'introduction au rôle et dont l'étude par l'auditorat et le bureau de coordination est souvent perturbée par l'arrivée continuelle de nouvelles affaires urgentes.

5. Application de l'article 84 nouveau des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

La loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, a notamment remplacé l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par le texte suivant (1) :

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

1° Lorsque les présidents des assemblées fédérales, communautaires ou régionales, le Conseil des ministres, les Gouvernements communautaires et régionaux, le Collège de la Commission communautaire française ainsi que le Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, réclament communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas un mois;

2° En cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas trois jours ou dans un délai ne dépassant pas huit jours dans le cas prévu à l'article 2, § 4. En pareil cas, la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

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

(1) Compte non tenu de la modification apportée par la loi du 8 septembre 1997 (M.B. du 16 octobre 1997) qui a remplacé les mots "assemblées fédérales, communautaires ou régionales" par les mots "assemblées législatives", cette modification étant entrée en vigueur après l'année judiciaire 1996-1997.

Jusqu'au 1^{er} octobre 1996, date de l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 1996, cette disposition était rédigée comme suit :

"Art. 84. En cas d'urgence, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas trois jours ou dans un délai ne dépassant pas huit jours dans le cas prévu à l'article 2, § 4, celle des chambres qui serait saisie pourra siéger au nombre de trois membres du Conseil d'Etat sans la présence d'assesseurs.

En pareil cas, l'urgence sera spécialement motivée."

La volonté du législateur, clairement énoncée dans les travaux préparatoires (1), était de freiner le recours excessif à la possibilité de solliciter l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, ou encore dans le délai fixé par le demandeur lui-même. Ces mêmes travaux préparatoires soulignaient les effets négatifs de telles pratiques.

Un an de fonctionnement des nouvelles dispositions légales permet de tracer un premier bilan, que l'expérience permettra certainement d'affiner.

Lors de l'année judiciaire 1995-1996, donc avant l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 1996, 281 demandes sur un total de 901, soit 31 %, avaient requis un avis dans un délai ne dépassant pas trois jours. Ce pourcentage était dans la droite ligne de ceux des années précédentes.

Pour l'année judiciaire 1996-1997 (2), après l'entrée en vigueur de l'article 84 nouveau, les résultats sont les suivants :

- avis dans un délai ne dépassant pas trois jours :
538 demandes, soit 40,75 %;
- avis dans un délai ne dépassant pas un mois :
344 demandes, soit 26 %;
- demandes d'avis "normales" :
440, soit 33,25 %.

(1) Session 1995-1996, Doc. Sénat 1-321/1, p. 12 et sv.

(2) En omettant toutefois la période du 16 au 30 septembre 1996, pendant laquelle la loi du 4 août 1996 n'était pas encore en vigueur. Les chiffres indiqués portent sur un total de 1.322 demandes, alors que pour l'ensemble de l'année judiciaire, l'on en avait enregistré 1.379.

Ces pourcentages sont-ils significatifs ?

L'année judiciaire écoulée présentait un caractère particulier, dans la mesure où la section de législation a été conduite à examiner un grand nombre d'arrêtés d'exécution des lois-cadres. Pour la quasi-totalité des avis rendus en l'espèce (plus de 120), ceux-ci avaient en effet été demandés dans les trois jours.

Si l'on excepte lesdites demandes, le nombre d'avis sollicités dans les trois jours se monte malgré tout à 33,5 %, ce qui, compte tenu des objectifs poursuivis, ne peut être considéré comme satisfaisant, d'autant qu'une contrainte était imposée, à savoir la reproduction de la motivation dans le préambule des arrêtés. Sans doute la crainte d'une longue attente en raison du grand nombre de demandes a-t-elle pu jouer un certain rôle.

Il semble bien que certains demandeurs ont quelque peu perdu de vue la possibilité, pour la section de législation, de limiter son examen, en cas de demande d'avis dans les trois jours, au fondement juridique, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites. L'aide apportée par la section de législation en pareil cas n'est donc aucunement comparable à celle qu'elle peut fournir lorsqu'un délai raisonnable lui est accordé.

Pourvu qu'elle se confirme, l'évolution récente indique une assez sensible baisse des demandes d'avis dans les trois jours; sans doute cette diminution relative est-elle pour une part liée au fait que la section de législation se limite, dans la plus grande majorité des cas qui lui sont soumis dans ce bref délai, à l'examen limité qu'autorise la loi.

Un aspect assez étonnant, tout au moins à première vue, est l'attitude différente du pouvoir fédéral et des entités fédérées en ce qui concerne le recours aux possibilités offertes par la loi.

Toujours pour la période considérée, l'on constate en effet que l'autorité fédérale, qui a saisi la section de législation de 815 demandes, a sollicité un avis dans les trois jours à 384 reprises, soit dans 47,4 % des cas, tandis qu'il n'y a eu que 126 demandes dans le mois, soit 15,5 %.

Les entités fédérées quant à elles, qui ont soumis 507 projets, ont invoqué 154 fois l'urgence "trois jours", soit 30 % des demandes, tandis qu'un avis dans le mois a été sollicité à 216 reprises, soit 42,3 % des demandes.

Une explication de ce phénomène peut, tout au moins en partie, être trouvée dans les conditions liées aux demandes d'avis. Un ministre fédéral dispose du pouvoir de saisir la section de législation pour une demande - motivée - dans un délai de trois jours, tandis qu'il lui faut l'aval du Conseil des ministres pour une demande dans le mois (1). Par contre, le caractère collégial des gouvernements et collèges des entités fédérées implique que les conditions matérielles sont en fait toujours réunies pour solliciter l'avis dans le mois, sans qu'il faille recourir à une motivation quelconque.

Il en résulte que le recours assez systématique par ces gouvernements et collèges à la procédure de demande d'avis dans le délai d'un mois est en partie à l'origine des délais plus longs dans lesquels sont traitées les demandes ordinaires.

(1) Ce qui explique par exemple que sur 56 demandes d'avis portant sur des arrêtés ministériels, 24 ont fait l'objet d'une demande d'avis dans les trois jours tandis que le délai d'un mois n'a été requis que dans un seul cas.

III. LA SECTION D'ADMINISTRATION.

A. COMPOSITION DES CHAMBRES.

1. Généralités.

La loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, a porté à 36 le nombre des membres du Conseil. Seule la section d'administration bénéficie de cette extension du cadre : cette section se compose désormais de neuf chambres, à savoir quatre chambres françaises, quatre chambres néerlandaises et une chambre bilingue (1). Les lois des 4 août 1996 et 8 septembre 1997 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, qui complètent l'article 87 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en la matière, disposent qu'une chambre de langue française et une chambre de langue néerlandaise connaissent par priorité des demandes introduites contre les décisions administratives prises en application de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Il s'agit concrètement de la VIIe chambre (affaires néerlandaises) et de la XIe chambre (affaires françaises). Dès lors que les nouveaux conseillers d'Etat n'ont été nommés que par l'arrêté royal du 7 juillet 1997 et n'ont prêté serment que le 15 juillet 1997, ce n'est qu'à partir de cette date que de nouvelles chambres ont pu être instituées et que les affaires ont pu être redistribuées entre les diverses chambres.

2. Chambres françaises.

La composition des chambres françaises fut la suivante au cours de l'année judiciaire 1996-1997 :

- La 3e chambre :

Président : M. GEUS, président de chambre
Membres : Mme THOMAS (2) et M. MESSINNE, conseillers d'Etat (jusqu'au 25 novembre 1996), ensuite M. HANOTIAU et Mme DAURMONT, conseillers d'Etat
Greffiers : Mme HONDERMARCQ ou Mme NOTEBAERT

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

(1) Article 86, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

(2) Président de chambre le 1er octobre 1996.

- **La 6e chambre :**

Président : M. ANDERSEN, président de chambre
Membres : MM. HANOTIAU (1) (jusqu'au 25 novembre 1996) et LEROY et ensuite M. HANSE, conseillers d'Etat
Greffiers : Mme MALCORPS-DEVOS et, pour les affaires de langue allemande, Mme NOTEBAERT

MM. les conseillers d'Etat HANOTIAU, LEROY et KREINS y ont siégé pour les affaires de langue allemande.

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

- **La 11e chambre** (chambre en principe à juge unique : art. 90 des lois coordonnées) :

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

Président : M. VAN AELST (2), président de chambre ou Mme THOMAS, président de chambre, depuis le 25 novembre 1996

Membres : Mme THOMAS (1), MM. HANOTIAU, LEROY, MESSINNE, BOUCQUEY (3), WETTINCK, KREINS, HANSE et LIENARDY, conseillers d'Etat
Greffiers : Mmes MARTOU et CARLIER (4)

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

(1) Président de chambre le 4 février 1997.

(2) Jusqu'à son décès survenu le 1er janvier 1997.

(3) Jusqu'au 25 novembre 1996.

(4) Jusqu'à sa prestation de serment comme référendaire adjoint le 16 avril 1997.

3. Chambres néerlandaises.

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

- **La 4e chambre :**

A partir du 1er septembre 1996 :

Président : M. BORRET, président de chambre

Membres : Mme BRACKE et M. VANDENDRIESSCHE, conseillers d'Etat

Greffiers : Mme S. VAN AELST et Mme V. WAUTERS, greffier assumé

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

A partir du 12 novembre 1996 :

Président : M. BORRET, président de chambre

Membres : MM. VERBIEST et VANDENDRIESSCHE, conseillers d'Etat

Greffiers : Mme S. VAN AELST et Mme V. WAUTERS, greffier assumé

- **La 7e chambre :**

A partir du 1er septembre 1996 :

Président : M. VERMEIRE, président de chambre (1)

Membres : MM. VERBIEST et STEVENS, conseillers d'Etat

Greffiers : Mme BAMPS (2) et M. VAN HOUTTE, greffiers assumés

A partir du 12 novembre 1996 :

Président : Mme BRACKE, président de chambre

Membres : MM. VERBIEST et STEVENS, conseillers d'Etat

Greffiers : Mme BAMPS (3) et M. VAN HOUTTE, greffiers assumés

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

(1) Jusqu'à son décès survenu le 16 octobre 1996.

(2) Jusqu'à sa prestation de serment comme référendaire adjoint le 18 mars 1997.

(3) Jusqu'à sa prestation de serment comme référendaire adjoint le 18 mars 1997.

- **La 10e chambre :**

A partir du 1er septembre 1996 :

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

A partir du 12 novembre 1996 :

Président : M. BAETEMAN, premier président du Conseil d'Etat ou Mme VRINTS, président de chambre
Membres : MM. BEIRLAEN et STEVENS, conseillers d'Etat
Greffier : Mme DOMS

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

4. Chambre bilingue.

La 5e chambre bilingue était composée comme suit :

Président : M. BAETEMAN, premier président, et M. STRYCKMANS, président.
Membres : M. ANDERSEN (1) et VERMEIRE (2), présidents de chambre, M. BEIRLAEN, M. LIENARDY, conseillers d'Etat
Greffier : Mme NOTEBAERT

B. REPARTITION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES.

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

Les affaires de langue allemande le sont par la sixième chambre dans la composition indiquée ci-dessus (voir A., point 2, b).

(1) Jusqu'au 12 novembre 1996.

(2) Jusqu'à son décès survenu le 16 octobre 1996.

Les affaires unilingues françaises et néerlandaises sont distribuées entre les chambres suivant les critères définis dans le rapport annuel 1995-1996 (pp. 40 à 42).

C. VOLUME DES ACTIVITES (STATISTIQUES).

1. Affaires contentieuses.

Schéma général de l'évolution des affaires contentieuses.

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

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

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

Graphique

Greffe administration

Recours

Aperçu des Affaires entrées et terminées

Contentieux administratif.

a) Données de base.

Au cours de l'année judiciaire 1996-97, la section d'administration a été saisie de 6.560 requêtes, à savoir 3.241 pour le rôle français et 3.319 pour le rôle néerlandais.

Ces requêtes se sont vu attribuer 4.896 numéros de rôle, soit 2.465 pour le régime français et 2.431 pour le régime néerlandais.

Par ailleurs, 6.336 arrêts ont été prononcés, dont 3.800 arrêts définitifs, 2.515 arrêts interlocutoires et 21 arrêts rectificatifs; répartis par rôle linguistique, cela donne 3.415 arrêts en français, 2.895 arrêts en néerlandais, 26 arrêts bilingues et 2 arrêts prononcés par l'assemblée générale.

Pour plus de détails, voir les tableaux aux pages suivantes :

GREFFE ADMINISTRATION

Affaires entrées du mois de septembre 1996 à août 1997

Affaires enrôlées par le greffe francophone

Mois	Nombre de numéros au R.G.	Affaires des étrangers			Affaires ordinaires			Total du nombre de requêtes (2)
		Annulation	Suspension	Susp. E.U.	Annulation	Suspension	Susp. E.U.	
Septembre	379	74	71	16	258	12	5	436
Octobre	199	67	65	18	98	12	4	264
Novembre	215	76	59	12	97	25	6	275
Décembre	227	71	61	28	98	21	9	288
Janvier	204	52	62	15	100	28	1	258
Février	161	57	49	14	74	18	2	214
Mars	177	57	39	15	92	15	2	220
Avril	226	73	39	26	123	29	4	294
Mai	166	62	36	22	75	23	1	219
Juin	171	48	27	23	92	19	7	216
Juillet	178	60	31	32	81	21	8	233
Août	162	56	25	20	76	15	4	196
Total	2.465	753	564	241	1.264	238	53	3.113
Autres (1)		127			1			128
Total général	2.465	880	564	241	1.265	238	53	3.241

(1) Recours en annulation postérieurs à la suspension.

(2) Dont : 4 astreintes, 5 avis Art. 9, 218 recours contre l'Office de contrôle des entreprises d'assurances.

GREFFE D'ADMINISTRATION

Affaires entrées du mois de septembre 1996 au mois d'août 1997.

Affaires enrôlées par le greffe néerlandophone

Mois	Numéros de rôle général attribués	Etrangers			Affaires ordinaires			Total des requêtes (*)
		Annulation	Suspension	Suspension E.U.	Annulation	Suspension	Suspension E.U.	
Septembre	462	42	38	3	405	44	7	539
Octobre	247	44	48	0	180	51	19	342
Novembre	179	53	49	3	107	35	7	254
Décembre	202	55	45	4	122	53	6	285
Janvier	169	35	33	1	114	49	10	242
Février	174	41	30	4	112	38	13	238
Mars	170	39	24	7	109	56	13	248
Avril	200	76	34	9	111	37	7	274
Mai	145	31	18	2	105	37	9	202
Juin	157	36	15	8	113	40	1	213
Juillet	144	47	28	2	93	36	4	210
Août	182	54	27	7	122	58	4	272
Total	2.431	553	389	50	1.693	534	100	3.319
Autres (1)		-			-		-	0
Total général	2.431	553	389	50	1.693	534	100	3.319

(*) Dont : 320 affaires contre l'Office de contrôle des assurances, 5 demandes d'astreinte, 1 affaire de déchéance du mandat de conseiller communal, 2 affaires contre l'Office de contrôle des mutualités, 1 demande d'indemnité.

Arrêts rendus entre le 1er septembre 1996 et le 31 août 1997.

Nature	Répartition par chambre										Total
	III	VI	VI (2)	XI	IV	VII	VII (1)	X	X (1)	V	
* Arrêts définitif											
- Annulation	48	192	5	18	74	47	-	59	4	4	451
- Rejet	90	89	5	18	115	20	9	47	10	2	405
- Désistement	54	54	2	12	62	16	6	59	16	4	285
- Art. 14bis	12	76	4	564	31	30	101	63	286	-	1.167
- Art. 14quater	10	12	1	54	142	1	35	46	82	4	387
- Biffure	4	4	-	-	7	-	-	2	2	-	19
- Art. 93	12	23	-	209	8	5	7	2	39	-	305
- Art. 94	32	26	-	35	11	5	-	-	-	1	110
- Non-lieu	42	55	-	24	-	-	-	9	-	2	132
- Assurances (3) :											
- annulation											
- rejet	183	-	-	-	272	-	-	-	-	-	455
- désistement	17	-	-	-	48	-	-	-	-	-	65
- Non-lieu	-	-	-	-	13	-	-	-	-	-	13
- Astreinte	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
-	-	-	-	-	-	-	2	2	-	-	3
* Total des arrêts définitifs	507	531	17	934	784	124	158	289	439	17	3.800

(1) Affaires en matières d'étrangers

(2) Affaires allemandes

(3) Recours contre l'Office de Contrôle des entreprises d'assurances

Nature	Répartition par chambre												Total
	III	* Chambre référés	VI	VI (2)	XI	IV	VII	VII (1)	IX	X	X (1)	V	
* Arrêts interlocutoires													
- Reouverture des débats	14	-	23	2	42	21	6	3	-	8	2	2	123
- Question préjudicielle	-	-	6	-	-	8	-	-	-	2	-	-	16
- Référé													
- Accordé	-	19	-	2	138	32	31	-	-	26	1	3	252
- Rejeté	-	128	-	-	668	147	129	310	-	107	99	4	1592
- Désistement	-	1	-	-	2	8	3	-	-	-	1	-	15
- Non lieu à statuer	-	5	-	-	46	-	-	-	-	-	-	-	51
- Renvoi au rôle général													
- Extrême urgent	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
- Accordée	-	-	-	-	9	7	2	5	-	13	-	-	36
- Rejet	-	51	-	-	146	19	17	43	1	18	2	-	297
- Désistement	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
- Non lieu à statuer	-	-	-	-	31	-	-	1	-	-	-	-	32
- Provisoire	-	17	-	-	56	-	-	-	-	-	-	-	73
- Confirmée	-	7	-	-	-	2	1	1	-	3	-	-	14
- Non confirmée	-	5	-	-	-	6	-	-	-	-	-	-	11
- Levée	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
- Jonction	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
* TOTAL DES ARRETS INTERLOCUTOIRES	14	233	29	4	1138	250	191	364	1	177	105	9	2515

(1) Affaires en matière d'étrangers

(2) Affaires allemandes

* La chambre des référés se compose soit de la III^e, de la VI^e, de la VIII^e ou de la XIII^e chambre

Nature	Répartition par chambre												Total
	III	* Chambre référés	VI	VI (2)	XI	IV	VII	VII (1)	IX	X	X (1)	V	
* Total des arrêts définitifs	507	-	531	17	934	784	124	158	-	289	439	17	3800
* Total des arrêts interlocutoire	14	233	29	4	1138	250	191	364	1	177	105	9	2515
* Total des arrêts rectificatifs	2	1	-	-	5	2	3	-	-	6	2	-	21
* TOTAL GLOBAL	523	234	560	21	2077	1036	318	522	1	472	546	26	6336

(1) Affaires en matière d'étrangers

(2) Affaires allemandes

* La chambre des référés se compose soit de la III^è, de la VI^è, de la VIII^è ou de la XIII^è chambre

Nombre total des arrêts rendus par les différentes chambres
entre le 1er septembre 1996 et le 31 août 1997 :

Néerlandophone :	2895
Francophone :	3415
Bilingue :	26
TOTAL	6336

Nombre des arrêts rendus par l'Assemblée Générale :

Non-lieu à statuer :	1
Suspension accordée :	1
TOTAL	2

NOMBRE TOTAL DES ARRETS :	6338
----------------------------------	-------------

b) Examen.

1° Charge de travail.

Traditionnellement, les statistiques sont exprimées en numéros de rôle, à savoir en nouvelles affaires et en affaires terminées :

STATISTIQUES AU 31 AOÛT 1997.

Aperçu des affaires entrées.

Requêtes (articles 11, 12, 14, 16 & 17).

	Affaires entrées	Affaires terminées	Affaires en instance
Situation au 31.8.1990	41.876	36.136	5.740
1990-91	1.895	1.780	5.855
1991-92	3.050	1.915	6.990
1992-93	5.363	2.378	9.975
1993-94	6.129	3.330	12.774
1994-95	5.574 (dont 6 affaires germanophones)	4.816 (dont 6 affaires germanophones)	13.532 (chiffre non disp. pour les affaires germanophones)
1995-96	5.333 (dont 12 affaires germanophones)	4.207 (dont 26 affaires germanophones)	14.658 (dont 18 affaires germanophones)
1996-97	4.891	4.653	14.896
Situation au 31.8.97	74.111	59.215	14.896

Affaires terminées :

par arrêt : 3.800
par jonction : 236
par biffure : 617

TOTAL : 4.653

Cette présentation des choses ne traduit toutefois qu'en partie la réalité, certainement lorsqu'il s'agit de la charge de travail de la section d'administration.

En effet, mieux vaut exprimer le nombre d'affaires en instance, ou le volume de travail que le Conseil d'Etat doit encore traiter, en "nombre de requêtes devant se terminer par un arrêt", et non en nombre d'"affaires" comme cela se faisait traditionnellement jusqu'à ce jour (par "affaires", il convient d'entendre les "numéros de rôle général ouverts").

Ce dernier numérateur (le nombre d'affaires ou de numéros de rôle) sous-estime en effet la charge de travail réelle (= le nombre réel d'arrêts à prononcer) dès lors qu'un seul numéro de rôle général peut viser plus d'une requête (par exemple, si le recours en annulation est précédé d'une demande de suspension) et donner lieu à plus d'un arrêt : la meilleure façon de chiffrer la charge de travail réelle de la section d'administration est de l'exprimer en nombre de requêtes. Ce mode de calcul est d'application depuis l'année judiciaire 1995-96.

L'utilisation de ces chiffres, qui représentent mieux la charge de travail réelle, permet dès lors de calculer le nombre d'affaires pendantes à la fin de l'année judiciaire 1996-97. Les chiffres relatifs au nombre de requêtes n'étant comptés que depuis deux années judiciaires, ainsi qu'on l'a souligné, il s'impose cependant d'effectuer quelques estimations.

La charge de travail, égale aux 14.896 numéros de rôle général qui, selon les statistiques du greffe, étaient ouverts au 31.08.1997 (à savoir des numéros actifs), peut ainsi être estimée à 16.395 requêtes :

- 12.210 numéros peuvent être identifiés comme affaires arrivées au stade de la procédure d'annulation et qui, en principe, aboutiront à un arrêt (arrêt définitif) :
 - * selon les statistiques de l'auditorat du 31.08.1997 :
2.353 dossiers au stade des mesures préalables et
6.621 dossiers en état;
 - * selon les statistiques des chambres du 23.09.1996 : 3.236 dossiers;
- 771 numéros peuvent être identifiés comme affaires arrivées au stade de la procédure de suspension devant les chambres et qui, en principe, donneront lieu à leur tour à 771 affaires en annulation;

- 1.915 numéros n'ont pas été répertoriés dans une des deux procédures dès lors qu'ils concernent dans une large mesure des dossiers renvoyés à une autre chambre dans le cadre de la nouvelle répartition des chambres; normalement, ces numéros visent au moins 1.915 requêtes en annulation et, par hypothèse (1), celles-ci comptent 38 % de demandes de suspension, soit 728 requêtes.

Ainsi, selon une estimation raisonnée, la charge de travail à la fin de l'année judiciaire s'élève à 16.395 requêtes au total.

2° Arriéré.

Toutefois, ces 16.395 requêtes ne constituent pas toutes l'"arriéré".

En effet, il y a lieu de tenir compte de ce que l'on appelle "la réserve de travail normale", à savoir le nombre d'affaires qui se trouvent "normalement" aux divers stades des procédures et qui sont à l'examen sans être encore complètement terminées. Une réserve de travail normale est nécessaire pour que la chaîne de production ne soit pas privée de travail à un moment donné.

La réserve de travail normale correspond au nombre d'affaires terminées au cours d'une période égale au délai normal de traitement d'une affaire (requête).

Des nuances s'imposent toutefois en fonction du type de procédure, dès lors que la diversité des procédures donne lieu à des délais différents; nous ne parlerons donc pas d'une réserve de travail normale, mais de plusieurs réserves de travail normales, par procédure.

(1) Le rapport entre le nombre de requêtes et le nombre de nouveaux numéros de rôle ouverts était de 1,41 en 1995-96 et de 1,34 en 1996-97; au cours des deux premiers mois de 1997-98, il était de 1,37; pour les chiffres globaux, le rapport est de 1,38.

Pour ce faire, il y a lieu de définir tout d'abord les délais normaux, par procédure (1) :

- La durée d'une procédure d'annulation simple peut être estimée à 16 mois et demi;
- La durée d'une procédure d'annulation précédée d'une procédure de suspension sera estimée à 7 mois et demi si la demande de suspension est accueillie et à 18 mois si cette dernière est rejetée.

Compte tenu de ces prémisses et de la répartition du nombre d'affaires entre ces procédures, chaque type de procédure ayant une "pondération" différente, on peut

(1) Abstraction faite d'un nombre de procédures particulières qui permettent d'accélérer le traitement des affaires (par exemple, en l'absence de mémoire en réponse ou de mémoire en réplique, en cas de rapport négatif de l'auditorat, etc), on peut distinguer les cas suivants, vu les diverses règles de procédure :

Recours en annulation non précédé d'une demande de suspension : 16 mois et demi, à savoir :

- Mesures préalables : 60 jours dont dispose la partie défenderesse pour introduire un mémoire en réponse à la requête + 60 jours dont dispose la partie requérante pour introduire son mémoire en réplique. A cela s'ajoutent encore 2 semaines, à la réception de la requête, pour l'inscription au greffe, l'expédition des pièces et la rédaction de la note du greffe;
- Examen par l'auditorat : 6 mois (ce délai est fixé par la loi, mais n'est pas encore d'application). Force est néanmoins de constater qu'il s'agit d'un délai qui ne sera appliqué qu'après la résorption de l'arriéré, à moins que le législateur ne modifie ce délai à l'avenir; cela ne signifie certes pas que ce délai doit déjà être respecté alors que l'arriéré n'est pas encore résorbé);
- Ordonnance de dépôt du rapport + correspondance et notifications afférentes : 2 semaines;
- Dernier mémoire après le rapport de l'auditorat : 30 jours;
- Préparation du dossier en vue de la fixation de l'audience; correspondance éventuelle dans l'hypothèse d'un dernier mémoire : 2 semaines;
- Fixation de l'audience et correspondance : 30 jours pour laisser le temps aux parties de prendre leurs dispositions;
- Examen à l'audience, délibéré et prononcé de l'arrêt : 3 mois.

Demande de suspension : 1 mois et demi :

- Constitution du dossier administratif : 8 jours.
- Note de la partie défenderesse : 8 jours.
- Intervention éventuelle : 15 jours.
- Examen par l'auditorat : 8 jours.
- Notification du rapport aux parties : 10 jours.
- L'arrêt doit intervenir au plus tard 45 jours après l'introduction de la requête.

Recours en annulation précédé d'une demande de suspension qui a été accueillie : 7 mois et demi.

La procédure de suspension dure 45 jours et l'arrêt définitif d'annulation doit être prononcé au plus tard 6 mois après l'arrêt de suspension.

Soit 7 mois et demi au total.

Recours en annulation précédé d'une demande de suspension qui a été rejetée : 18 mois.

La procédure de suspension dure 45 jours et la procédure d'annulation suit son cours normal, à savoir 17 mois et demi, soit 19 mois au total.

estimer à 16,2 mois le délai pondéré total servant à calculer la réserve de travail normale pour toutes les procédures :

<i>Procédure</i>	<i>Durée</i>	<i>"Pondération"</i>	<i>Durée pondéré</i>
Requêtes en annulation sans procédure de suspension préalable	16,5 mois	62 % du nombre de requêtes en annulation	10,2 mois
Requêtes en annulation précédées d'une procédure de suspension dans laquelle la suspension a été accordée	7 ½ mois	8,8 % des 38 % du nombre de requêtes en annulation	0,2 mois
Requêtes en annulation précédées d'une procédure de suspension dans laquelle la suspension n'a pas été accordée	18 mois	85 % des 38 % du nombre de requêtes en annulation	5,8 mois
Délai pondéré total			16,2 mois

Au total, la réserve de travail normale correspond donc au nombre de requêtes entrant au cours d'une période de 16,2 mois et devant se terminer par un arrêt.

En l'occurrence, il y a lieu de tenir compte du fait que, dans le plan quadriennal de la section d'administration - qui fera l'objet d'un examen plus détaillé dans le prochain rapport annuel - le nombre de nouvelles requêtes est estimé à 7.056 au maximum par an. Dès lors, la réserve de travail normale serait de $7.056 * 16,2 / 12 = 9.526$ requêtes.

Toutefois, il reste à apporter une dernière correction en déduisant les requêtes qui, en fait, n'aboutissent pas à un arrêt : ces requêtes ne constituent pas véritablement une réserve de travail. Il s'agit de requêtes qui se clôturent par voie de biffure (dans le plan quadriennal, ce nombre est estimé à 991 par an) ainsi que des requêtes en annulation qui sont en fait traitées au cours de la procédure de suspension (application des articles 93 et 94 du règlement général de procédure); le nombre des requêtes de l'espèce est estimé à 492 par an. La réserve de travail normale est donc de $(7.056 - 991 - 492) * 16,2 / 12 = 7.523$ requêtes.

L'arriéré au 31 août 1997 s'élève donc à $16.395 - 7.523 = 8.872$ requêtes.

2. Affaires non contentieuses (avis).

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

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

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

	Affaires entrées	Affaires terminées	Affaires en instance
Situation au 31.08.90	1.107	1.079	28
1990-91	24	19	33
1991-92	16	17	32
1992-93	19	10	41
1993-94	13	9	45
1994-95	7	9	43
1995-96	13	3	53
1996-97	5	13	45
Situation au 31.08.96	1.204	1.159	45

b) Affaires minières.

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

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

	Affaires entrées	Affaires terminées	Affaires en instance
Situation au 31.08.90	1.824	1.790	34
1990-91	19	24	29
1991-92	24	30	16
1992-93	23	30	9
1993-94	14	12	11
1994-95	15	23	3
1995-96	5	5	4
1996-97	5	0	9
Situation au 31.08.97	1.929	1.914	9

c) Statuts des Unions professionnelles.

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

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

	Affaires entrées	Affaires terminées	Affaires en instance
Situation au 31.08.90	22.148	21.917	233
1990-91	230	203	245
1991-92	241	239	258
1992-93	208	169	273
1993-94	160	106	353
1994-95	228	198	383
1995-96	185	170	398
1996-97	281	350	329
Situation au 31.08.97	23.681	23.352	329

d) Récapitulatif.

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

	<u>Avis donnés</u>	<u>Affaires en instance</u>
- Article 9 des lois coordonnées :	13	45
- Affaires minières :	0	9
- Unions professionnelles :	350	329
	<u>363</u>	<u>383</u>

D. QUELQUES CONSTATATIONS.

1. Le rapport annuel précédent (1995-1996) (p. 131) a mis l'accent sur la complexité accrue des règles de procédure devant la section d'administration, règles dont la connaissance est de moins en moins accessible pour les parties qui ne sont pas obligées de se faire représenter ou assister par un avocat.

Des exemples récents de cette complexité sont donnés par les nouvelles règles de procédure instaurées par l'arrêté royal du 19 décembre 1996 modifiant l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat et l'arrêté royal du 17 février 1997 modifiant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

Le fait que le Conseil d'Etat ait été obligé de consacrer un volumineux vade-mecum à ces nouvelles règles de procédure démontre que celles-ci ne sont pas un modèle de clarté et de simplicité.

Les parties qui ne sont pas familiarisées avec la procédure devant le Conseil d'Etat risquent plus que jamais de voir leur cause échouer sur des erreurs de procédure fatales, sans que l'examen au fond ne soit abordé. La question se pose de savoir si pareille évolution se concilie avec les exigences d'une bonne administration de la justice accessible à tous.

La complexité des règles de procédure ne simplifie pas non plus le fonctionnement des services du greffe qui, compte tenu des diverses hypothèses en présence, doivent veiller à ce que l'affaire soit engagée sur la bonne voie et à ce que des informations exactes soient fournies, à cet égard, aux parties.

2. L'extension du Conseil d'Etat par la création de nouvelles chambres et le traitement, par un conseiller d'Etat siégeant seul, des affaires introduites en référé, accentuent le risque de compromettre l'unité de la jurisprudence.

Conformément à l'article 92 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le premier président et l'auditeur général peuvent, pour assurer l'unité de la jurisprudence, faire traiter une affaire en assemblée générale de la section d'administration.

En outre, le président de chambre peut, après avis de l'auditeur général ou du membre de l'auditorat que celui-ci désigne, décider d'office de renvoyer une affaire à la chambre plénière. Cette décision peut, elle aussi, être dictée par le souci de préserver l'unité de la jurisprudence.

L'avenir devra montrer si cette règle suffit pour garantir l'unité de la jurisprudence.

3. La loi du 4 août 1996 a augmenté le nombre de membres du greffe de six unités à dix-huit. La même loi a majoré de manière radicale le nombre de cas dans lesquels les chambres de la section d'administration siègent à un membre. Ce dernier élément additionné à l'introduction, au cours des années écoulées, de plusieurs procédures spéciales ou accélérées a fait en sorte que le nombre de greffiers mis à la disposition des chambres d'administration s'est avéré insuffisant. Par voie de conséquence, certains secrétaires d'administration affectés au Conseil durent être désignés comme greffier assumé, de sorte que ces membres du personnel administratif n'étaient plus disponibles, ailleurs, pour assister les membres du Conseil dans la préparation des dossiers. Afin de résoudre ce problème, il paraît judicieux de procéder à une nouvelle extension du cadre des greffiers, de telle manière que chaque chambre d'administration puisse disposer d'au moins deux greffiers à part entière.

IV. L'AUDITORAT.

A. COMPOSITION.

Depuis la loi du 4 août 1996, l'auditorat se compose de l'auditeur général, de l'auditeur général adjoint, de douze premiers auditeurs-chefs de section et de quarante-six premiers auditeurs, auditeurs et auditeurs adjoints.

Pour chaque rôle linguistique, il y a six sections placées chacune sous la direction d'un premier auditeur-chef de section :

Sections	F
Section I	Législation
Section II	Cassation administrative, finances et varia
Section III	Urbanisme et environnement, tutelle, élections
Section IV	Fonction publique
Section V	Enseignement, armée, justice, gendarmerie
Section VI	Etrangers, droit européen

Secties	N
Sectie I	Wetgeving
Sectie II	Ambtenarenzaken en administratieve cassatie
Sectie III	Onderwijs en ondergeschikte besturen
Sectie IV	Leefmilieu en vreemdelingen
Sectie V	R. O. en Stedenbouw
Sectie VI	Economie, financiën en varia

Les tâches principales des membres (et la composition) de ces sections sont les suivantes :

SECTIONS FRANCOPHONES

COMPOSITION ET ATTRIBUTIONS

MENDIAUX	Auditeur général adjoint	
<u>SECTION I</u> REGNIER JADOT DELGRANGE VANDERNACHT DETROUX	Premier Auditeur chef de section Auditeur Auditeur Auditeur adjoint Auditeur adjoint	- Législation
<u>SECTION II</u> HAUBERT DEROUAUX DEBROUX PAUL THIBAUT	Premier Auditeur chef de section Premier Auditeur Auditeur Auditeur Auditeur adjoint	- Marchés publics - Affaires sociales - Affaires minières - Divers
<u>SECTION III</u> QUINTIN GUFFENS KOVALOVSKY NEURAY VOGEL	Auditeur Auditeur Auditeur Auditeur Auditeur adjoint	- Tutelle - Aménagement du territoire - Environnement - Divers

<u>SECTION IV</u> DAGNELIE DEBUSSCHERE PAQUET LOMBAERT	Premier Auditeur chef de section Auditeur Auditeur Auditeur adjoint	- Fonction publique générale
<u>SECTION V</u> BOUVIER HERBIGNAT ERNOTTE HENSENNE	Auditeur Auditeur Auditeur Auditeur	- Enseignement - Statuts spéciaux
<u>SECTION VI</u> GILLIAUX SAINT-VITEUX JAUMOTTE BEECKMAN de CRAYLOO BAUWENS CUVELIER	Auditeur Auditeur Auditeur Auditeur Auditeur Auditeur adjoint	- Etrangers - Justice et Droit européen

SECTIONS NEERLANDOPHONES
COMPOSITION ET ATTRIBUTIONS

ROELANDT	Auditeur général	- Pouvoir judiciaire et fonction publique
<u>SECTION I</u>		- Législation
SEUTIN	Premier auditeur - chef de section f.f.	
DEPUYDT	Auditeur	
VAN VAERENBERGH	Auditeur	
VAN HAEGENDOREN	Auditeur	
THIELEMANS	Auditeur	
JACOBS	Premier auditeur - chef de section (détaché)	
<u>SECTION II</u>		- Statut agents de l'Etat (Fédéral, Communauté flamande et Région de Bruxelles-Capitale)
VAN NOTEN	Premier auditeur - chef de section	- Juridictions administratives (notamment chambre de recours CPAS, pensions de réparation, commission permanente de recours des réfugiés)
GEENS	Premier auditeur	- Actes réglementaires concernant les attributions précitées
AERTGEERTS	Premier auditeur	
VANDER ELSTRAETEN	Auditeur	
LEFEVER	Auditeur	
<u>SECTION III</u>		- Enseignement (Fédéral, Communauté flamande et pouvoirs subordonnés, pour autant que la législation relative à l'enseignement soit déterminante)
VERHULST	Premier auditeur - chef de section	- Pouvoirs subordonnés
VAN DER GUCHT	Premier auditeur	- Communauté germanophone
DE BUEL	Premier auditeur	- Actes réglementaires concernant les attributions précitées
LUST	Auditeur	
THYS	Auditeur	

<p><u>SECTION IV</u></p> <p>DE COENE BAERT LANCKSWEERDT SOURBRON PROVOOST</p>	<p>Premier auditeur - chef de section Auditeur Auditeur Auditeur adjoint Auditeur adjoint</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Etrangers - Emploi et Travail - Etablissements dangereux, insalubres et incommodes - Environnement - Affaires sociales - Actes réglementaires concernant les attributions précitées
<p><u>SECTION V</u></p> <p>HUBREGTSEN BOVIN CLEMENT BARRA</p>	<p>Premier auditeur - chef de section Auditeur Auditeur Auditeur adjoint</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Urbanisme - Actes réglementaires concernant les attributions précitées
<p><u>SECTION VI</u></p> <p>DE WOLF HAESBROUCK STEVENS DEBERSAQUES VERMEIRE</p>	<p>Premier auditeur - chef de section Premier auditeur Auditeur Auditeur Auditeur adjoint</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Affaires économiques, fiscales et financières - Adjudications - Culture, médias, communications, transport - Monuments et sites - Officines - Assurances - Expropriations - Actes réglementaires concernant les attributions précitées - Attributions résiduelles

Remarque :

Le 15 juillet 1997, l'auditeur J. Baert (section IV) et le premier auditeur J. Bovin (section V) ont prêté serment en qualité de conseiller d'Etat et furent remplacés respectivement par les auditeurs adjoints C. Adams (section IV) et Ch. Bamps (section V) après leur prestation de serment du 26 septembre 1997.

B. LE TRAITEMENT DES DOSSIERS.

Tableau 1
Statistique : Année judiciaire 1996-1997
(1er septembre - 31 août)

ADMINISTRATION

REQUÊTES ENTRÉES			
	NÉERL.	FR.	TOTAL
<u>SUSPENSIONS</u> :			
ÉTRANGERS :	402	768	1170
AFF. ORDINAIRES :	<u>631</u>	<u>293</u>	<u>924</u>
TOTAL :	1033	1061	2094
<u>ANNULATIONS</u> :			
ÉTRANGERS :	440	703	1143
AFF. ORDINAIRES :	<u>1675</u>	<u>1226</u>	<u>2901</u>
TOTAL :	2115	1929	4044
TOTAL GÉNÉRAL	3148	2990	6138
RAPPORTS "DÉPOSÉS"			
	NÉERL.	FR.	TOTAL
<u>SUSPENSIONS</u> :			
ÉTRANGERS :	418	1025	1443
AFF. ORDINAIRES :	<u>710</u>	<u>229</u>	<u>939</u>
TOTAL :	1128	1254	2382
<u>ANNULATIONS</u> :			
ÉTRANGERS :	471	1595	2066
AFF. ORDINAIRES :	<u>1748</u>	<u>1321</u>	<u>3069</u>
TOTAL :	2219	2916	5135
TOTAL GÉNÉRAL:	3347	4170	7517

Il convient de relever que le nombre d'affaires "ordinaires", tant en ce qui concerne les suspensions que les annulations, est nettement plus élevé du côté néerlandophone.

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

Volume des affaires (statistiques).

1. Evolution du volume des affaires de 1986 jusqu'au 31 août 1997 (1).

a) Affaires entrées.

Affaires entrées en :	Administration :	Législation :
1986	1379	739
1987	2125	655
1988	2488	444
1989	1853	753
1990	1820	928
1991	2079	963
1992	3773	692
1993	5482	983
1994	8252	1004
année judic.		
1995-1996	7900	947
1996-1997	6138	1398

b) Rapports déposés.

Rapports déposés en :	Administration :	Législation :
1986	1462	657
1987	1684	690
1988	2172	436
1989	1843	708
1990	1925	937
1991	2077	982
1992	2218	659
1993	5108	978
1994	6130	932
année judic.		
1995-1996	7486	844
1996-1997	7517	1368

(1) La différence entre le nombre d'affaires introduites et le nombre de rapports déposés s'explique par le fait qu'un rapport a pu être déposé dans une affaire qui n'a pas été l'objet d'un avis parce qu'elle a ensuite été rayée du rôle mais aussi parce que plusieurs rapports ont pu être déposés dans une seule affaire, lorsqu'il s'agit d'affaires ayant des objets multiples (voir aussi, p. 37).

2. Affaires traitées pour la section de législation au cours de l'année judiciaire 1996-1997.

a) Affaires entrées.

	AFFAIRES DE LÉGISLATION ENTRÉES
1994	1004
1995-1996	947
1996-1997	1398

Au cours de l'année judiciaire 1996-1997, l'auditorat a reçu à traiter 1398 affaires de législation (1). Par rapport à l'année judiciaire 1995-1996, cela représente une augmentation de 48 %.

b) Rapports déposés.

	RAPPORTS DE LÉGISLATION DÉPOSÉS
1994	932
1995-1996	844
1996-1997	1368

Au cours de l'année judiciaire 1996-1997, les magistrats de l'auditorat ont rédigé 1368 rapports de législation. Par rapport à l'année judiciaire 1995-1996, cela représente une augmentation nominale de 62 %.

c) Affaires pendantes.

1994 : 181 affaires pendantes
1995-1996 : 117 affaires pendantes
1996-1997 : (154 N + 87 F) = 241 affaires pendantes

Pour l'année judiciaire 1996-1997, le nombre de rapports de législation déposés est de : 1368 rapports, soit en moyenne par auditeur : 1368 divisés par 10 (2) = 137 rapports par an.

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

(2) 10 auditeurs sont affectés à la section de législation.

d) Situation de la section de législation.

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

Traduit en pourcentage, il représente 17 % par rapport au nombre de demandes d'avis entrées au cours de l'année judiciaire 1996-1997.

3. Affaires traitées pour la section d'administration au cours de l'année judiciaire 1996-1997.

a) Affaires inscrites au rôle de l'auditorat du 1er septembre 1996 au 31 août 1997.

- Statistiques globales.

	AFFAIRES D'ADMINISTRATION ENTRÉES
1994	8252
1995-1996	7900
1996-1997	6138

Au cours de l'année judiciaire 1996-1997, l'auditorat a été chargé de 6138 affaires d'administration (1). Ce chiffre comprend le nombre de requêtes en annulation et en suspension, introduites dans les affaires tant "ordinaires" que dans le contentieux "étrangers". Par rapport à 1995-1996 (7900 affaires entrées), cela signifie une diminution de 22 %.

La répartition selon la langue se présente comme suit :

	AFFAIRES D'ADMINISTRATION ENTRÉES	
	AFFAIRES NÉERLANDAISES	AFFAIRES FRANÇAISES
1994	3690	4562
1995-1996	3931	3969
1996-1997	3148	2990

(1) Cf. note de bas de page (1).

Pour les affaires françaises, cela représente, par rapport à l'année judiciaire 1995-1996, une diminution de 25 %; pour les affaires néerlandaises, cela signifie également une diminution de 20 %.

Pour 1996-1997, on constate que le nombre des requêtes néerlandaises est supérieur de 158 à celui des requêtes françaises.

Compte tenu du nombre total d'affaires entrées, à savoir 6138, cela représente une proportion de 49 % d'affaires françaises et de 51 % d'affaires néerlandaises.

b) Rapports d'administration rédigés (1er septembre 1996 - 31 août 1997).

- Statistiques globales.

	RAPPORTS D'ADMINISTRATION DÉPOSÉS(1)
1994	6130
1995-1996	7486
1996-1997	7517

Au cours de l'année judiciaire 1996-1997, les magistrats de l'auditorat ont déposé 7517 rapports d'administration (2). Ce chiffre comprend le nombre de rapports en matière de recours en annulation et de rapports de suspension tant pour le contentieux "ordinaire" que pour les étrangers. Par rapport à l'année judiciaire 1995-1996 (7486 rapports), cela représente une augmentation de 31 unités, c'est-à-dire un statu quo en pourcentage.

(1) L'emploi du mot "déposés" doit s'entendre au sens purement linguistique, c'est-à-dire déposé au secrétariat de l'auditorat, et non au sens visé à l'article 14 du règlement de procédure.

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

- Aperçu de rapports français et néerlandais déposés (1).

RAPPORTS D'ADMINISTRATION DÉPOSÉS		
	EN NÉERLANDAIS	EN FRANÇAIS
1994	3224	2906
1995-1996	3552	3934
1996-1997	3347	4170

Du côté français, cela se traduit par une augmentation de 6 % par rapport à l'année judiciaire 1995-1996; pour les rapports néerlandais, cela implique une diminution de 6 %.

Pour 1996-1997, on constate qu'il a été rédigé 823 rapports français de plus que rapports néerlandais.

Compte tenu du total des rapports déposés, soit 7517, il en résulte une proportion de 55 % de rapports en français et de 45 % de rapports en néerlandais (2).

AFFAIRES EN ÉTAT	
1992	2792
1993	3059
1994	5612
1995-1996	[3229 N + 2637 F] = 5866
1996-1997	[3456 N + 3156 F] = 6612

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

1. le nombre d'affaires entrées poursuivant l'annulation qui se trouvent nécessairement, à ce stade, au terme

(1) Ces chiffres comprennent les rapports en langue allemande.

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

des mesures préalables;

2. le nombre de rapports rédigés sur les recours en annulation.

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

AFFAIRES D'ADMINISTRATION ENTRÉES - ANNULATION	
1992	3196
1993	3104
1994	4722
1995-1996	4629
1996-1997	4044

RAPPORTS RÉDIGÉS - ANNULATION	
1992	2218
1993	2652
1994	3089
1995-1996	4433
1996-1997	5135

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

Les perspectives et modèles de résorption sont inscrits dans le plan quadriennal.

C. LA LIMITATION DE L'EXAMEN AU MOYEN QUI PERMET LA SOLUTION DU LITIGE.

Selon l'article 24, dernier alinéa, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le rapport de l'auditorat peut,

le cas échéant, se limiter à la fin de non-recevoir ou au moyen de fond qui permet la solution du litige.

Cette disposition insérée dans les lois coordonnées depuis la loi du 17 octobre 1990, a principalement pour objet de dispenser l'auditeur d'examiner tous les moyens si l'un d'entre eux conduit à l'annulation.

Lorsque cette disposition fut déposée sous la forme d'un amendement à la Commission du Sénat, le Ministre de l'Intérieur déclara *"que l'expression 'le cas échéant' ne signifie nullement que l'application de la règle soit facultative, mais bien que s'il apparaît qu'un moyen d'irrecevabilité ou un moyen d'annulation fondé existe, seul ce moyen sera examiné"* (1).

Au demeurant, il ressort de la justification fournie à propos de l'amendement, que la disposition tend à ce que la procédure qui fut déjà suivie à la suite des directives données par l'auditeur général et dont l'expérience avait été concluante et féconde, *"soit prévue par la loi elle-même"* (2).

La loi du 4 août 1996 a complété l'article 24, dernier alinéa, précité par la disposition : *"Dans ce cas, la section d'administration statue par voie d'arrêt sur les conclusions du rapport"*.

L'exposé des motifs définit comme suit la portée de cette disposition :

"Le Conseil d'Etat, lors de l'examen des moyens susceptibles d'entraîner une annulation, a souvent recours à la notion d'annulation plus étendue."

Il arrive fréquemment que lorsque l'auditeur, faisant usage de l'article 24 des lois coordonnées, se limite à l'examen de la recevabilité ou d'un seul moyen qui selon lui permet la solution du litige, le Conseiller rapporteur, invoquant cette jurisprudence, invite par ordonnance l'auditeur à examiner les autres moyens."

Cette manière de procéder va à l'encontre de l'objectif poursuivi par le législateur lorsqu'il adopta cette disposition qui était clairement d'"adopter un certain nombre de mesures destinées à contribuer à résorber l'arriéré juridictionnel du Conseil d'Etat" (Doc. parl., Sénat, 1989-1990, n° 984-2,

(1) Doc. parl., Sénat, 1989-1990, n° 984/2, p. 16.

(2) Doc. parl., Sénat, ibidem, p. 15.

p. 2).

La disposition en projet contraint la section d'administration à statuer par voie d'arrêt, ce qui veut dire que chacune des parties et spécialement la partie requérante pourra s'exprimer sur le choix fait par l'auditeur" (1).

Cela confirme que la notion d'annulation plus étendue ne peut plus être invoquée depuis la modification législative du 17 octobre 1990 (2).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 1996, la section d'administration a présumé que lorsque le rapport de l'auditorat est limité, en application de l'article 24, dernier alinéa, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, au moyen de fond qui permet la solution du litige et que la partie requérante a omis d'introduire un dernier mémoire, cette partie marque implicitement mais certainement son accord sur la conclusion avancée à la fin du rapport de l'auditorat. La demande de statuer sur un autre moyen que celui qui a été examiné dans le rapport de l'auditorat n'est pas recevable lorsqu'elle est formulée pour la première fois verbalement à l'audience (3). En effet, la procédure devant la section d'administration se déroule essentiellement par écrit (4).

Dans l'arrêt Roos, n° 71.514 du 3 février 1998, la section d'administration a fait valoir, en outre, que le requérant qui ne formule pas pareille demande dans son dernier mémoire, perturbe le déroulement normal de la procédure devant le Conseil d'Etat et compromet les droits de la défense de la partie défenderesse et de l'éventuelle partie intervenante.

Le requérant qui demande un examen complémentaire concernant un autre moyen que celui qui a été reconnu fondé

(1) Doc. parl., Sénat, 1995-1996, n° 1-321/1, p. 8.

(2) Voir déjà le rapport annuel 1994-1995, p. 113. Voir aussi, en sens contraire, l'arrêt DRIESEN, n° 49.040 du 13 septembre 1994.

(3) C.E., Neumann et crts, n° 65.062, 10 mars 1997, C.D.P.K., 1997, 414, note de M. CROMBEECKE et P. LEFRANC, "Een nieuw praetoriaans vermoeden in de rechtspleging voor de Raad van State ?".

(4) C.E., s.a. Andrema, n° 66.908, 24 juin 1997.

dans le rapport de l'auditorat, doit en démontrer l'utilité.

Dans l'arrêt Driesen, n° 49.040, du 13 septembre 1994, le Conseil d'Etat a estimé qu'il serait utile pour le requérant d'examiner un moyen relatif aux motifs lorsque le moyen relatif à la compétence a été reconnu fondé. En effet, l'annulation de la décision attaquée pour cause d'incompétence conduira l'organe effectivement compétent à prendre une nouvelle décision, en sorte qu'il pourra apprécier d'une autre manière les éléments considérés. Il se justifie donc d'autant moins que le Conseil d'Etat examine déjà lui-même ces éléments, dès lors que la compétence de l'organe de direction à les apprécier est plus étendue que celle du Conseil d'Etat à apprécier si cet organe y a accordé, en droit, l'importance voulue.

Par ailleurs, la pratique montre que les parties insistent rarement pour que les autres moyens soient examinés et que leur préférence va en général à un traitement rapide du litige, plutôt qu'à l'examen de moyens qui furent invoqués surabondamment.

Compte tenu des efforts soutenus qui doivent être fournis pour réduire l'arriéré dans le traitement des recours en annulation, l'application de l'article 24, dernier alinéa, continue à s'imposer afin de garantir le fonctionnement adéquat de la juridiction.

D. SAISINE DE L'ASSEMBLEE GENERALE DE LA SECTION D'ADMINISTRATION PAR L'AUDITEUR GENERAL.

Dans sa précédente rédaction, l'article 92 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne permettait qu'au premier président de saisir l'assemblée générale de la section d'administration d'une affaire contentieuse, après avoir pris l'avis de l'auditeur général et du conseiller d'Etat chargé du rapport d'audience, dans le but d'assurer l'unité de la jurisprudence.

Depuis sa modification par la loi du 4 août 1996, cette disposition offre la même faculté à l'auditeur général, qui recueille l'avis préalable de l'auditeur chargé du rapport (1).

(1) Dès lors que les deux chefs de corps disposent de la même prérogative, la loi n'a pas prévu qu'ils se consultent au préalable. L'alinéa 2, *in fine*, de la disposition citée prévoit que le premier président ordonne le renvoi de l'affaire à l'assemblée générale

Selon l'exposé des motifs de la loi précitée :

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

On peut ajouter que l'élargissement des cadres du Conseil d'État est de nature à multiplier les cas où l'unification de la jurisprudence sera requise. La circonstance qu'une proportion importante des affaires sera soumise à des conseillers uniques rend à la fois souhaitable et matériellement possible un examen régulier de questions de principe par l'assemblée générale.

La première application de la disposition nouvelle a permis de juger, au contentieux de la suspension, la gravité du préjudice subi par l'étranger, candidat réfugié politique, faisant l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire et de reconduite à la frontière du pays fui (1).

dès que l'auditeur général estime qu'elle doit l'être.

(1) C.E., *Sow Mamadou Alpha*, n° 67.236 du 30 juin 1997, *Revue du droit des étrangers*, 1997, p. 221, avec l'avis de l'auditeur Saint-Viteux et les observations de J. JAUMOTTE; pour le fond de l'affaire, voy. l'arrêt d'annulation n° 71.726 du 11 février 1998.

V. LE BUREAU DE COORDINATION.

A. MISSIONS.

1. Missions spécifiques.

En raison de l'extension de cadre résultant de la loi du 4 août 1996 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il a été possible d'affecter à plein temps, depuis la mi-mai 1997, un référendaire de chaque rôle linguistique à l'examen ou à la rédaction de projets de coordinations ou de codifications.

Il a ainsi pu être procédé à l'examen du projet de codification du droit des sociétés, introduit au début de l'année judiciaire.

Par ailleurs la rédaction de la codification de la législation électorale a pu être remise sur le métier.

Le bureau de coordination a également été saisi d'un projet de coordination des dispositions relatives à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés.

Ont pu être menés à bien durant l'année judiciaire écoulée, les projets suivants, déjà introduits auparavant, dont l'examen incombe spécifiquement au bureau de coordination :

- coordination de la loi spéciale de réformes institutionnelles (la coordination relative à la loi ordinaire restant à établir, dès que celle relative à la loi spéciale existera effectivement);
- texte néerlandais du Code de Commerce;
- mise en concordance des dispositions légales existantes avec la loi du 10 juillet 1996 relative à l'abolition de la peine de mort;

Depuis le 1er octobre 1996, date d'entrée en vigueur de la loi du 4 août 1996 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le bureau de coordination peut être chargé de simplification des textes législatifs.

Le bureau de coordination n'a pas été saisi d'une telle demande au cours de l'année judiciaire écoulée.

Il convient ici de faire remarquer que si les effectifs du bureau de coordination ont été renforcés, l'année judiciaire 1996-1997 a connu un accroissement parallèle du

nombre de demandes d'avis. C'est dire que le bureau de coordination ne reste en mesure, en de telles circonstances, de ne traiter qu'un nombre limité de coordinations ou codifications. L'examen de tels projets ou, a fortiori, leur rédaction, nécessite en effet des mois de travail.

2. Mission de documentation.

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

Le rapport relatif à l'année judiciaire 1995-1996 a exposé les raisons qui avaient conduit à développer la gestion informatisée de la documentation législative et réglementaire du Conseil d'Etat.

Rappelons que les informations du passé figurant sur support papier, à savoir celles des répertoires chronologique et thématique, sont progressivement intégrées dans la banque de données informatisée.

L'année judiciaire 1996-1997 a connu une accélération de ce mouvement telle que l'on peut estimer qu'à la fin de celle-ci près de 70 % des textes légaux et réglementaires en vigueur y étaient déjà repris. Ne restent donc à reprendre que des textes déjà relativement anciens, dont il n'est pas fait un usage régulier.

L'extension du cadre des magistrats du Conseil d'Etat a rendu une telle réforme indispensable, dans la mesure où il est devenu exclu que chacun d'entre eux puisse matériellement venir au bureau de coordination chercher les renseignements dont il a besoin. L'objectif poursuivi, à savoir que chaque magistrat puisse disposer, de son bureau, via le réseau, de toutes les données de référence en matière législative, apparaît réalisable dans le délai fixé, à savoir pour l'année 2001.

Pour ce qui est du contenu détaillé de ces fichiers, il est renvoyé au rapport précité.

b) Développement des nouveaux fichiers.

Le développement des banques de données nouvelles, c'est-à-dire comportant des données autres que celles des répertoires traditionnels, s'est poursuivi tout au long de l'année judiciaire. Ces banques comportent dès à présent un nombre de données suffisant que pour en faire des outils de travail efficaces.

Il s'agit, pour rappel, des fichiers suivants :

- Cour d'Arbitrage: recours et questions préjudicielles;
- principaux actes des autorités de l'Union européenne et leur transposition en droit belge;
- documents parlementaires, depuis la session 1993-1994;
- le rôle des demandes d'avis.

De plus amples renseignements au sujet de ces fichiers figurent dans le rapport annuel 1995-1996.

3. Participation aux travaux de la section de législation.

La participation aux travaux de la section de législation mobilise cinq des sept référendaires de chaque rôle linguistique. La constitution d'une documentation correcte pour chaque projet représente toujours une grande part de leur travail, le développement de méthodes modernes d'information et de documentation devant permettre une simplification de cette tâche au profit d'autres recherches. Comme par le passé, les référendaires s'organisent en étroite collaboration avec les auditeurs affectés à la section de législation.

B. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT.

- Si la loi du 4 août 1996 a porté le nombre de référendaires à quatorze, il a fallu en réalité attendre la mi-avril 1997 pour que ce nombre puisse effectivement être atteint, du fait de l'épuisement de la réserve de recrutement des auditeurs adjoints et référendaires adjoints. Un concours de recrutement a notamment dû être organisé.

La procédure de nomination des premiers référendaires chefs de section n'a pas encore été entamée (1).

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

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

Comme il a été signalé dans le précédent rapport, le nombre de mouvements au sein du bureau de coordination, depuis l'arrivée massive de référendaires adjoints en avril 1997, sera appelé à diminuer, en raison de la raréfaction prévisible des vacances au sein de l'auditorat et du Conseil.

Ce frein apporté aux départs ne pourra que favoriser, de par l'expérience acquise par chacun, une meilleure continuité dans le traitement des dossiers.

- Etant donné que quatre documentalistes sont affectés au bureau de coordination depuis le 1er août 1996, l'aperçu du travail qu'ils y réalisent mérite de plus amples développements et fait l'objet du point D.
- L'organisation des activités au sein du bureau de coordination est telle que le personnel du secrétariat peut continuer à se voir confier des tâches directement en rapport avec les missions de documentation du bureau de coordination. C'est lui notamment qui reste chargé d'introduire, dans le répertoire informatisé, les données de base qui figurent encore sur support papier. Le secrétariat a également en charge la tenue des autres banques de données du bureau de coordination.

C. STATISTIQUES.

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

D. PERSPECTIVES EN MATIERE DE SYSTEME DE DOCUMENTATION - ACTIVITE DES DOCUMENTALISTES.

Après une prise de connaissance théorique et pratique du système d'information en place au bureau de coordination, les documentalistes ont procédé à une analyse des besoins réels et potentiels en information au vu des objectifs propres à la mission documentaire du bureau de coordination et des potentialités techniques futures susceptibles d'être mise en oeuvre.

En concertation étroite avec les référendaires responsables, ils se sont assignés les objectifs à court, moyen et long terme suivants :

1. Objectifs à court terme.

- Amélioration du répertoire général, meilleure définition des champs et de la présentation.
- Etablissement d'une syntaxe signalétique en vue d'optimiser la cohérence de la base de données, et d'une méthode commune d'indexation des documents avec précision du niveau d'indexation escompté.
- Rétroanalyse des textes légaux et réglementaires afin d'alimenter au plus tôt une base de données reprenant tous les textes actuellement en vigueur.

2. Objectifs à moyen terme.

- Etude et mise en évidence des avantages et inconvénients de l'outil d'indexation actuel présenté sous forme classificatoire, et d'un outil combinatoire tel qu'un thésaurus au vu des besoins des utilisateurs, détermination du choix à opérer.
- Recherche et étude d'un logiciel permettant de faciliter la construction et la gestion d'un thésaurus.
- Définition et établissement des différents fichiers qui formeront la nouvelle banque de données couplée au futur thésaurus.
- Evaluation des logiciels de gestion de banques de données présents sur le marché.
- Transposition progressive de l'ancien système vers le nouveau.

3. Objectifs à long terme

- Conception et construction intellectuelle d'un thésaurus bilingue.
- Construction automatique et gestion du thésaurus à l'aide d'un logiciel approprié.
- Intégration du logiciel thésaurus dans la future banque de données.
- Mise en relation des enregistrements des différents fichiers de la banque de données et intégration de documents "full text" correspondants.

- Transposition de la documentation sur papier actuelle dans un environnement électronique associée au fichier signalétique du répertoire général avec intégration de thésaurus.

Il est à noter que le travail des documentalistes revêt de multiples facettes, et que l'ensemble des objectifs définis ci-dessus s'inscrit dans une vue globale de transformation du système d'information actuel en un système futur plus performant doté d'un outil de recherche contrôlé à savoir le thésaurus, et susceptible de s'ouvrir aux technologies de communication et de transfert d'informations externes (Internet, ...). Les différents projets et objectifs à atteindre sont donc mis en oeuvre en parallèle mais leur accomplissement dans le temps est plus ou moins long. La réalisation de l'objectif principal de création et d'intégration d'un thésaurus propre aux besoins du bureau de coordination s'estime sur une durée de quatre années pour autant que d'autres tâches ou contraintes ponctuelles n'interfèrent entre temps.

A l'heure actuelle, les objectifs réalisés sont les suivants :

1. Etat d'avancement à court terme.

- Amélioration des "layouts" du répertoire général grâce à une redéfinition des champs, la création d'un champ fondement légal, la création de boutons vers d'autres fichiers, de liens entre "layouts", la création de scripts (tâches automatisées).
- Adaptation et mise en application de différentes syntaxes :
 - * nature d'actes;
 - * intitulé des textes légaux et réglementaires;
 - * modifications dans le champ intitulé.
- Analyse et indexation de l'actualité au moyen de l'outil actuel.
- Analyse des textes légaux et réglementaires des années antérieures ou rétroanalyse (1989 était réalisé à la fin de l'année judiciaire).
- Etude et optimisation des recherches concernant les données du "layout" relatif aux traités au sein du répertoire général.

2. Etat d'avancement à moyen terme.

- **Conception et construction du Thésaurus.**

Suite à l'analyse de l'outil d'indexation actuel, à la constatation de ses avantages et inconvénients, l'option s'est portée sur la création d'un véritable thésaurus.

Sont actuellement déjà réalisés, la collecte des termes extraits de l'outil existant, la délimitation des domaines à retenir, la création des microthésauri correspondant à chaque domaine ainsi que le tri des termes retenus par microthésauri.

- **Choix de logiciel de construction de thésaurus.**

En fonction de contraintes budgétaires et techniques, c'est le choix d'un développement sur mesure qui a dû être opéré.

Ce choix a eu pour conséquence un surplus de travail considérable nécessité par l'élaboration d'une analyse descriptive des fonctionnalités d'un logiciel de création et de gestion de thésaurus, des normes à respecter, l'étude des contrôles à effectuer tant au niveau de l'introduction de termes, du respect de la cohérence des relations, du respect des procédures de modification et de toutes les implications y relatives, des liens de correspondance linguistique, des permissions et interdictions imposées par les normes ISO 2788 et ISO 5964, qu'au niveau des performances internes du produit fini, ainsi que des contraintes d'intégration dans la future banque de données. Plusieurs réunions avec les représentants de la société de développement ont été nécessaires afin de finaliser l'analyse du projet, étape préalable à la phase de programmation proprement dite. Il s'ensuit le temps imparti à la programmation du logiciel de test, les tests de la part des documentalistes, les rectifications de programmation de la part de la société de développement, etc.

- **Choix de logiciel de gestion de banques de données.**

Après avoir étudié plusieurs produits, le choix s'est porté sur la nouvelle version du logiciel actuellement utilisé. Les possibilités relationnelles de la nouvelle version, la simplicité d'utilisation, la connaissance déjà acquise par les utilisateurs et les besoins en matériel informatique raisonnables l'ont emporté sur la puissance de ses concurrents qui demandent une gestion plus lourde.

3. Etat d'avancement à long terme.

Conception avec les responsables de la cellule informatique du Conseil d'Etat d'un document de travail relatif à un projet d'étude de faisabilité de collaboration documentaire avec le Ministère de la Justice.

ANNEXE 1

COMPOSITION DU BUREAU DE COORDINATION (15 septembre 1997)

Néerlandophones :

M.-C. CEULE, premier référendaire
K. VERMASSEN, premier référendaire
J. DRIJKONINGEN, référendaire
E. VANHERCK, référendaire
C. ADAMS, référendaire adjoint
Ch. BAMPS, référendaire adjoint
J. THEUNIS, référendaire adjoint

Francophones :

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

ANNEXE 2

**CONCOURS DE RECRUTEMENT DE MAGISTRATS
POUR L'AUDITORAT ET LE BUREAU DE COORDINATION**

Deux concours de recrutement de magistrats pour l'auditorat et pour le bureau de coordination, un pour chaque rôle linguistique, ont été organisés au cours de l'année judiciaire 1996-1997.

D'assez nombreux postes étaient à pourvoir en raison de l'augmentation du cadre des magistrats du Conseil d'Etat, opérée par la loi du 4 août 1996.

Il a été par ailleurs procédé à une modification du contenu des épreuves et ce, tant pour la partie écrite du concours, que pour la partie orale de celui-ci.

C'est l'épreuve écrite qui a subi le plus de modifications. Si le nombre global de points attribués pour cette épreuve est resté inchangé (100 points), le contenu, quant à lui, a été considérablement remanié.

Jusqu'à présent, l'épreuve écrite comportait un rapport sur une affaire à caractère administratif (50 points), le commentaire d'un arrêt (30 points) et l'examen critique d'un projet de loi, de décret, d'ordonnance ou d'arrêté (20 points).

Depuis le dernier concours, le commentaire d'un arrêt a été remplacé par un avis sur une demande de suspension (30 points). Il est par ailleurs attribué 30 points pour l'examen critique d'un projet de loi, de décret, d'ordonnance ou d'arrêté, tandis que le rapport sur une affaire à caractère administratif est dorénavant coté sur 40 points.

Pour l'épreuve orale, toujours notée sur 50 points, les candidats ont désormais le choix du sujet de l'exposé, alors qu'antérieurement, ce dernier devait être choisi dans une liste proposée par le jury.

Les résultats suivants ont été enregistrés :

	F	N
Candidats inscrits	68	59
Candidatures refusées par le jury	2	-
Candidats ayant effectivement participé à l'épreuve écrite	43	38
Candidats admis à l'épreuve orale	29	10
Nombre de lauréats	10	5

VI. LES GREFFES.

A. REFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET DE LA PROCEDURE.

La réforme du contentieux administratif et de la procédure a été introduite par la loi du 4 août 1996 (Moniteur belge du 20 août 1996) et ses arrêtés d'exécution des 19 décembre 1996 (Arrêté royal modifiant l'arrêté du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, publié au Moniteur belge du 1er février 1997) et 17 février 1997 (Arrêté royal modifiant l'Arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et modifiant l'Arrêté royal du 5 décembre 1991 précité, publié au Moniteur belge du 27 février 1997).

L'entrée en vigueur au 1er avril 1997 des nouvelles règles de procédure (publiées au Moniteur belge dans le courant du mois de février) a placé les services des greffes dans une situation très difficile. Peu de temps leur était laissé pour assimiler des nouvelles règles, pour faire la correcte distinction temporelle et procédurale des affaires, pour prendre en compte et calculer les nouveaux délais, pour gérer les dossiers en cours, pour accueillir et informer les justiciables des nouvelles règles. Précieuse et efficace leur fut la collaboration des magistrats du Conseil et de l'auditorat pour apporter des solutions rapides aux questions d'ordre pratique posées "à brûle-pourpoint".

En date du 18 mars 1997, le premier président a convié les membres du Conseil, de l'auditorat et du greffe à une réunion au cours de laquelle le greffier en chef a exposé les lignes directrices de la réforme ainsi que les difficultés que les services des greffes étaient susceptibles de rencontrer dans la pratique. Après un échange de vues, il est apparu qu'aucune solution précise et définitive ne pouvait être retenue non seulement pour le greffe mais également pour l'ensemble de la section d'administration. Seules des pistes de réflexion ont pu être esquissées à cette occasion.

Le 10 juin 1997, une assemblée générale de la section d'administration a pris position pour régler certains problèmes concernant notamment l'enrôlement des affaires non timbrées ou insuffisamment timbrées, la réduction des délais, l'intervention et le pro deo. Elle a décidé, en outre, de créer une Commission chargée de lui faire rapport sur les divers problèmes de tous ordres résultant des modifications apportées au règlement de procédure.

Sous la présidence de M. le président de chambre HANOTIAU, la Commission a analysé de manière approfondie toutes les procédures et les problèmes pratiques rencontrés par le greffe, ainsi que les cas de figure qui seraient susceptibles de se présenter. Des solutions ont été élaborées et des propositions ont été présentées à l'Assemblée générale dans le rapport de la Commission, qui a donné lieu au vade-mecum des nouvelles règles de procédure publié au Moniteur belge du 14 janvier 1999 ainsi que sur le site Internet du Conseil d'Etat.

Au cours des travaux de la Commission, des séances d'information ont été organisées simultanément par le greffier en chef et les chefs de service pour les membres du greffe, ce qui leur a permis de mieux appréhender les difficultés rencontrées dans le cadre des relations avec les parties d'une part, les visiteurs d'autre part. Il a été procédé à une révision complète et précise de tous les courriers du greffe et à une adaptation rapide de son rôle informatisé "PROADMIN", ce dernier étant devenu un outil essentiel et indispensable, notamment pour le calcul des nombreux délais dans les différentes procédures.

Malgré le surcroît de travail, grâce aux travaux de la Commission, aux conclusions de l'Assemblée générale ainsi qu'aux efforts déployés par tous les acteurs de la section d'administration ("dont le greffe en est le coeur et la cheville ouvrière"), notre Juridiction a pu préciser rapidement la portée de la réforme procédurale et mettre en oeuvre son exécution de la manière la plus harmonieuse possible dans le souci de préserver l'intérêt des justiciables.

B. LES GREFFIERS.

La loi du 4 août 1996 a d'une part, augmenté le nombre des greffiers de six unités et d'autre part, permis aux titulaires d'un diplôme de docteur ou de licencié en droit d'être nommés greffiers s'ils ont été en fonction pendant un an au moins dans le cadre du personnel administratif. Une disposition transitoire a, en outre, prévu une dérogation pour les greffiers assumés qui au jour de l'entrée en vigueur de la loi (précitée) sont titulaires d'un diplôme donnant accès au niveau 1 des administrations de l'Etat et ont exercé effectivement pendant deux ans les fonctions de greffier assumé au Conseil d'Etat.

A la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 1996 et à la suite de la nomination d'un greffier au grade de secrétaire en chef, sept places de greffiers ont été déclarées vacantes.

A l'occasion des prestations de serment, le premier président G. BAETEMAN a prononcé un discours rappelant les tâches spécifiques attachées à la fonction des greffiers.

« 19 juin 1997
**Prestation de serment de Mme V. WAUTERS,
Mme A. WIJNANTS, M. K. VANHOUTTE et Mme M.-A. TRUYENS
en qualité de greffier**

**Mesdames et Monsieur les greffiers,
Mesdames, Messieurs,**

Conformément à l'usage dans une maison de tradition comme le Conseil d'Etat, de tout coeur, je vous adresse, en son nom, mes sincères félicitations à l'occasion de votre nomination en qualité de greffier.

Pour chacun d'entre vous, cette nomination revêt sans nul doute une importance considérable : elle constitue une grande avancée dans vos différentes carrières plus ou moins longues au Conseil d'Etat, modifiant et améliorant largement votre situation personnelle, administrative et pécuniaire; il s'agit en d'autres termes du couronnement de votre progression. La position que vous allez occuper est en effet enviable. Vous devenez les collaborateurs directs des membres du Conseil sous la direction immédiate du greffier en chef, votre travail et votre mission consistant à officialiser, en collaboration avec les membres du Conseil, les arrêts qui sont des décisions authentiques sur les litiges dont ils sont saisis : par votre signature, vous vous portez garants, avec le président, de la valeur officielle de ces documents.

Votre entrée en fonction en qualité de greffier implique cependant bien davantage et les paroles ci-après s'adressent non seulement à vous, mais également à vos prédécesseurs ici présents.

Votre nomination intervient dans une période où la section d'administration du Conseil connaît des modifications fondamentales dans son fonctionnement et son organisation. J'en cite les éléments fondamentaux : dès la nomination des nouveaux conseillers d'Etat, non seulement de nouvelles chambres seront créées, impliquant ainsi une redistribution des affaires, mais en application des nouvelles règles de procédure, les membres des chambres siégeront généralement seuls, emportant une scission interne des audiences, avec tout ce que cela implique. Bien sûr, le greffier ne devra pas se charger de toutes les

audiences de la chambre plénière et de celles des trois membres des chambres siégeant seuls, mais il devra néanmoins coordonner l'ensemble. A partir d'une date encore inconnue qui, nous l'espérons, n'est plus si lointaine, la coordination générale des chambres relèvera de la compétence éminente du greffier en chef, outre la direction générale des greffes et des secrétariats des chambres. Cette innovation est en effet la suite logique de la nomination prochaine d'un administrateur qui, pour sa part, se chargera de la gestion des services logistiques, de l'administration générale du Conseil et de l'Auditorat ainsi que de l'informatique sous la direction du Premier Président et de l'Auditeur général.

Ces modifications fondamentales du travail et de l'organisation générale - qui, en ce qui vous concerne, se concrétisent dans le changement de la structure interne des chambres - s'inscrivent également dans la modification du cadre général : le but organisé de toutes ces modifications est d'atteindre, pour la société et le justiciable, un objectif important maintes fois mis en exergue par le Ministre de l'Intérieur et confirmé par le législateur : la résorption de l'arriéré en quatre ans.

Vos nominations s'inscrivent dans ce contexte. Votre rôle traditionnel de greffier conserve toute son importance, mais votre nouveau rôle, qui consiste à coordonner la répartition, le suivi et le traitement des affaires dévolues à votre chambre rehausse l'intérêt de votre fonction. La finalité des différentes réformes - ainsi que leurs aspects sociaux - lui confère encore davantage de signification.

La place centrale que vous occupez dans la chambre donne à vos fonctions et missions une nouvelle dimension qui requiert réflexion, application et disponibilité, et se traduit en une autre fonction, supérieure. Vous êtes les collaborateurs du président de chambre et des membres de la chambre. Vous devez veiller à la bonne répartition des affaires entre les membres de la chambre en respectant les règles applicables en la matière. Vous êtes tenus d'assurer la fixation, l'examen, la délibération et le traitement des affaires : en d'autres termes, vous êtes responsables de l'organisation interne dans son entier. Il vous appartient d'assister et de diriger les greffiers assumés et de collaborer avec le greffe, en amont, et avec le secrétariat des chambres, en aval. Relèvent également de votre compétence, les problèmes de procédure que vous examinerez et réglerez en priorité avec Mme le greffier en chef, en collaboration avec vos collègues. Il ne s'agit plus d'une tâche adminis-

trative, mais d'une mission de direction à responsabilités.

Il s'entend désormais que vous ne pouvez plus travailler comme des exécutants au sens classique du terme qui "font" leurs heures, arrêtent le travail à 12h30 pour le reprendre à 13h30 pour à nouveau le quitter à 16h30, une fois la journée de labeur accomplie ... Tout comme pour les membres du Conseil et de l'Auditorat, c'est désormais l'accomplissement du devoir qui prime et cela prendra le temps qu'il faudra ...

J'ai souhaité dire tout ceci maintenant ... à l'aube de votre nouvelle carrière, car pour vous tous, comme pour les greffiers déjà en fonction, commence une nouvelle époque, avec de nouveaux accents et un objectif de taille : la mise en oeuvre des réformes et l'accomplissement de notre mission dans cette grande institution de renom.

(...)

Mesdames et Monsieur les greffiers,

J'espère que, dans ces conditions, le Conseil pourra compter sur vous.

Je vous déclare installés dans vos nouvelles fonctions et vous adresse mes voeux sincères de bonheur et de prospérité au nom de tout le Conseil. »

A la suite de ce discours, une réflexion s'est engagée sur la nécessité de revoir la carrière des greffiers, sur le vu des tâches spécifiques qui sont les leurs.

C. LES SERVICES.

Tout comme le cadre des greffiers, le nombre d'employés dans les services du greffe est insuffisant. La dernière augmentation du cadre du personnel administratif décidée en 1994 et exécutée de 1995 à 1997, s'est traduite d'une part, par l'intégration d'emplois de contractuels et d'autre part, par l'engagement d'un effectif relativement important de secrétaires d'administration chargés d'assister les magistrats du Conseil et de l'auditorat. Elle n'a donc pas permis d'apporter au greffe le renfort indispensable.

Pour le service, si le volume des affaires introduites ne connaît plus d'importantes augmentations, la multiplication des procédures accélérées, la complexité des règles de procédure, l'augmentation des audiences, à juge unique le plus souvent et l'exécution du plan quadriennal de résorption de l'arriéré juridictionnel, d'une part (les affaires sont clôturées par les notifications au greffe), et d'autre part, certes provisoirement, la tenue à la fois manuelle et informatisée des rôles, entraînent un surcroît de travail assez considérable.

Par ailleurs, l'accueil au greffe, prend une part importante dans le cadre de ses tâches, plus particulièrement dans le cadre du contentieux des étrangers, où se mêlent à la fois des problèmes à caractère humain et des questions de compréhension de langues. Cet accueil est assuré par des rédacteurs qui, trop peu nombreux, doivent aussi, tout en assurant la réception des recours, le suivi des dossiers, la préparation des différents et nombreux courriers (dont la plupart consiste en de simples invitations faites aux parties à se conformer aux règles de procédure pour les motifs les plus divers), répondre aux appels téléphoniques incessants.

Les permanences qui doivent être assurées au-delà des heures de services, justifiées avant tout par les recours introduits sous le bénéfice de l'extrême urgence, alourdissent la gestion des services du greffe, qui souffre de plus en plus des régimes de travail à temps partiel, des interruptions de carrière ou des congés sans solde. Les remplacements sont opérés à la suite de fastidieux calculs, très souvent dans des délais trop longs, parfois voués à l'échec en raison de l'avis de l'Inspection des finances.

D. INFORMATISATION.

L'informatisation des services du greffe évolue favorablement mais de manière lente et trop peu souple. Si le référé et les nouvelles règles de procédure introduites par la réforme de 1996 ont pu être repris dans le programme PROADMIN grâce à la précieuse collaboration de M. DEHAES, informaticien, les outils mis à la disposition

des greffes s'avèrent cependant insuffisants et certains, quelque peu obsolètes ou très usés. Il est regrettable que tous les membres du greffe ne disposent pas d'un ordinateur. Outre ce problème, dans l'état actuel des choses, le système n'est pas encore au point et fiable pour qu'il soit mis fin à la tenue manuelle des registres.

Certaines tâches du service de la dactylographie du greffe devraient encore pouvoir être finalisées dans certains programmes (par exemple en ce qui concerne les noms et adresses des parties et de leurs conseils). S'ils ne manquent certainement pas de bonne volonté et de disponibilité, les informaticiens eux-mêmes sont trop peu nombreux que pour assumer toutes les tâches que requiert l'informatisation d'une institution ainsi spécialisée que le Conseil d'Etat.

Enfin, les préoccupations des services du greffe concernant le passage à l'an 2000 ont été signalées au service informatique. Des solutions sont à l'étude mais ne semblent pas inquiéter les informaticiens.

VII. LE SERVICE DE LA CONCORDANCE DES TEXTES.

A. ORGANISATION DU SERVICE.

1. Composition.

Le Service de la Concordance compte, à l'heure actuelle, 18 personnes se répartissant comme suit :

- 16 statutaires (7 F - 9 N), dont 1 (F) est détaché et est remplacé par un attaché contractuel;

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

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

2. Répartition des tâches.

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

La fonction de réviseur est assumée par :

- M. DE MUNTER, premier attaché : il révisé les traductions des arrêts, avis, rapports et textes divers du néerlandais en français, du français et du néerlandais en allemand, coordonne la terminologie et traduit également;
- M. BUYSSE, premier attaché : il révisé les traductions des arrêts, avis, rapports et textes divers du français en néerlandais et traduit également;
- M. DE PELSEMAEKER, premier attaché : il révisé les traductions des arrêts, avis, rapports et textes divers du français en néerlandais et traduit également.
- M. VAN DEN BROECK, premier attaché : il révisé occasionnellement les traductions des arrêts et rapports du néerlandais en français. Il traduit principalement des avis, arrêts, rapports et autres textes du néerlandais en français.

- M. MEULEMANS, attaché, révise occasionnellement les traductions des arrêts, avis, rapports et textes divers du français en néerlandais. Il traduit principalement des avis, arrêts, rapports et autres textes du français en néerlandais.

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

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

B. FONCTIONNEMENT.

Le Service de la Concordance reçoit pour traduction :

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

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

Par ailleurs, le Service a entamé la constitution d'une banque de données terminologiques (MultiTerm) qui compte actuellement quelque 110.000 entrées.

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

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

C. VOLUME D'ACTIVITES.

1. Traduction des avis de la section de législation (1).

16/09/1996 au 15/09/1997

		ORDINAIR E	ART. 84	TOTAL	TOTAUX
FRANCAIS EN NEERLANDAIS	G.F	222	97	319	346
	BXL	19	8	27	
NEERLANDAIS EN FRANCAIS	G.F	137	263	400	446
	BXL	34	12	46	
FRANCAIS EN NEERLANDAIS & NEERLANDAIS EN FRANCAIS	G.F	9	3	12	12
	BXL				
FRANCAIS EN ALLEMAND NEERLANDAIS EN ALLEMAND	F	7	2	9	31
	N	19	3	22	
	F/N				
TOTAUX		447	388	835	835

(1) Le Service de la concordance ne fonctionne pas selon l'année judiciaire, sauf pour les avis de la section de législation. Le Service traduit à la fois pour la section de législation et pour la section d'administration. En ce qui concerne les avis, il est tenu de suivre le rythme des chambres de législation, celles-ci lui envoyant les avis à traduire sans délai. Pour les arrêts, il ne suit pas le calendrier des chambres d'administration, puisqu'il reçoit à traduire les arrêts déjà prononcés et que ces traductions n'interviennent pas dans la procédure, sauf en ce qui concerne les rapports et les projets d'arrêts de la Ve chambre bilingue ou de l'assemblée générale d'administration. Pour les statistiques du présent rapport, nous avons cependant adopté les dates de l'année judiciaire, par souci d'uniformité et en raison également de la clôture du rapport avant la fin de l'année civile 1997.

2. Arrêts reçus pour traduction du 15.9.1996 au 15.9.1997.

640

3. Traduction d'arrêts du 15.9.1996 au 15.9.1997.

642

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

- Projets d'arrêts : 42
- Rapports : 40
- Divers : 147

5. Dactylographie d'anciens arrêts traduits.

206

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

D. PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES.

1. Du point de vue des traductions.

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

Par rapport à l'année judiciaire 1995-1996, on remarque une augmentation du nombre d'avis traduits de 297 unités (835 en 1996-1997, contre 538 en 1995-1996).

La modification de l'article 84 des lois coordonnées par la loi du 4 août 1996, n'a en rien ralenti l'afflux des demandes d'avis urgentes, de sorte que le service s'est trouvé contraint de se concentrer presque uniquement sur la traduction des avis au détriment des arrêts. Par ailleurs, ces brefs délais font en sorte que le Service de la Concordance doit limiter ses observations et suggestions sur le plan de la correction de la langue, aux fautes les plus flagrantes.

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

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

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

2. Du point de vue de l'équipement.

L'informatisation complète du Service offre l'avantage de pouvoir disposer d'une banque terminologique, de stocker et de consulter facilement les traductions.

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

En 1996-1997, le Service de la Concordance a pu bénéficier de l'acquisition de dictionnaires nouveaux et de nombreux ouvrages de référence.

3. Du point de vue du personnel.

Le cadre du personnel de la Concordance a été porté à 18 attachés (9 F - 9 N) par arrêté royal du 12 janvier 1996.

Dans la perspective de cet élargissement et pour remplacer deux attachés statutaires démissionnaires, le Conseil d'Etat a organisé un concours de recrutement, dont les épreuves se sont clôturées le 19 décembre 1996. 115 candidats s'étaient inscrits au concours en français; 143 au concours en néerlandais. 4 lauréats furent retenus pour le concours en français, 9 lauréats pour le concours en néerlandais. Des lauréats francophones, deux sont entrés en service, le premier le 1er février 1997, le deuxième le 1er mai 1997. Les deux autres lauréats, qui avaient déjà acquis une ancienneté importante dans leurs fonctions respectives, ont renoncé à l'emploi d'attaché à la Concordance. Des 9 lauréats néerlandophones, deux sont entrés en fonction le 15 février 1997. Un troisième candidat lauréat, entré en service le 1er mars 1997, a quitté le service deux mois après. Ayant elle aussi acquis une ancienneté importante dans ses précédentes fonctions, la carrière à la Concordance ne lui procurait pas les avantages souhaités. Elle fut remplacée le 1er avril 1997. Deux autres lauréats néerlandophones ont renoncé successivement à entrer en service. Le cadre des attachés néerlandophones a pu être complété par une entrée en service le 1er octobre 1997.

La Concordance a donc connu des problèmes de personnel à répétition essentiellement imputables aux conditions pécuniaires ou de carrière plus favorables dans d'autres institutions.

Le volume de travail et les délais extrêmement brefs dans lesquels les traductions sont demandées, les départs successifs de membres de la Concordance, ont encore mis le Service à rude épreuve au cours de l'année 1996-1997.

VIII. LE PERSONNEL ADMINISTRATIF.

1. Nomination à l'emploi d'administrateur au Conseil d'Etat.

En exécution de l'article 42 de la loi du 4 août 1996 créant, au Conseil d'Etat, un emploi d'administrateur chargé de la gestion administrative du Conseil d'Etat et de son infrastructure ainsi que du suivi des aspects administratifs de l'exécution du plan quadriennal, M. F. FRANCEUS a été nommé administrateur par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres du 7 juillet 1997; il est entré en fonction le 1er août 1997.

2. Le personnel administratif.

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

Une "commission du personnel", dont les membres sont désignés par l'assemblée générale et dont M. ANDERSEN, président de chambre, assure la présidence, joue un rôle important dans toutes les décisions relatives à la gestion du personnel (nominations, promotions, recrutements) et donne des avis au premier président qui dispose d'un pouvoir de délégation général, entre autres en matière de nominations et de promotions. Cette commission s'est réunie six fois au cours de l'année 1996-1997. La même année, elle s'est également consacrée à la réforme du statut sans toutefois pouvoir mener cette entreprise à son terme au cours de cette période.

Au 31 août 1997, le cadre comptait 226 emplois au total, dont 193 étaient occupés par des membres du personnel statutaires.

Le cadre du personnel du Conseil d'Etat n'est pas réparti en fonction des niveaux traditionnels, de sorte que ci-après, les emplois sont répartis par degré linguistique :

Degré linguistique	Nombre d'emplois
2	6
3	24
4	30
5	4
6	15
7	27
8	10
10	67
11	4
12	42

Au 31 août 1997, le Conseil d'Etat disposait également de 42 agents contractuels, entre autres en remplacement de membres du personnel statutaires absents ou en congé. En outre, le Conseil d'Etat a recours aux services de vingt personnes (du personnel auxiliaire) chargées de l'entretien des bâtiments et des locaux.

Le Conseil d'Etat organise lui-même les recrutements; c'est ainsi que les concours de recrutement suivants ont été organisés en 1996-1997 :

- * un concours de recrutement au grade d'attaché pour le service de la concordance des textes;
- * un concours de recrutement au grade de secrétaire d'administration;
- * un concours de recrutement au grade de commis-sténo-dactylographe;
- * un concours de recrutement au grade de commis-dactylographe;
- * un concours de recrutement au grade d'huissier.

Le jury de ces concours se compose toujours d'un conseiller d'Etat, président, d'un membre désigné par l'auditeur général et le greffier en chef; pour autant que de besoin, des experts externes peuvent être appelés à faire partie du jury.

IX. DIVERS.

A. BIBLIOTHEQUE.

Une "commission de la bibliothèque" assure la gestion de cette dernière. Créée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, elle est présidée par M. ANDERSEN, président de chambre, et se compose de représentants du Conseil, de l'auditorat, du bureau de coordination, du greffe et du service de la concordance des textes. La bibliothèque n'est pas accessible pour des personnes extérieures au Conseil d'Etat sauf autorisation accordée par le premier président.

Au cours de l'année 1996-1997, la commission a tenu quatre réunions en vue de poursuivre le développement de la bibliothèque et notamment de définir la politique de cette dernière et décider l'acquisition d'ouvrages et de périodiques.

1. Situation financière.

Le crédit de fonctionnement pour l'année budgétaire 1996 s'élevait à 6.800.000 francs, dont 6.640.000 francs furent utilisés; pour l'année 1997, le crédit était de 7.000.000 francs et fut dépensé à concurrence de 6.989.000 francs.

Ce crédit est utilisé pour acquérir des ouvrages, au nombre desquels figurent les collections de textes législatifs (codes) mises à la disposition des magistrats et qui absorbent un peu plus de la moitié du crédit, pour les mises à jour (20 % du crédit), pour l'acquisition de périodiques (12 %) et l'achat d'ouvrages (13 %) et l'exécution de reliures.

2. Accroissement de la bibliothèque - abonnements.

Au cours de l'année 1996-1997, 639 nouveaux ouvrages ont été achetés; le Conseil d'Etat est abonné à 136 revues juridiques.

3. Informatisation.

Outre la documentation traditionnelle sur papier, le Conseil d'Etat a également accès à des sources documentaires sur cédérom.

En matière de législation :

- * ELEX-CELEX : réglementation et jurisprudence européennes;
- * Justel : législation et jurisprudence belges;
- * FBW : Fundamentele Belgische Wetgeving;
- * Codipers : collection du Ministère des Finances;
- * TWS/CD : codes bilingues;
- * Droit administratif.

En matière de jurisprudence :

- * les sources déjà citées contenant de la jurisprudence en plus de la législation;
- * Joly : arrêts de la Cour de cassation de France et du Conseil d'Etat de France;
- * Judit : jurisprudence belge;
- * RAJBi : recueil annuel de jurisprudence belge informatisé.

Dictionnaires :

- * Van Dale Woordenboek van de Nederlandse taal, Spectrum Encyclopedie, het Groene boekje, Le Robert Electronique, l'Encyclopédie Larousse.

En ce qui concerne la documentation interne, le Conseil d'Etat dispose également d'un recueil informatisé d'arrêts à partir de l'arrêt n° 34.789 du 24 avril 1990, initialement sous format WP et convertis en format PDF (portable document format) pour permettre l'indexation et la recherche plein texte à l'aide du logiciel Adobe Acrobat.

B. SYSTEME INFORMATIQUE.

Depuis la révision de 1994, le cadre du personnel administratif prévoit quatre emplois aux grades d'informatique : 2 informaticiens et 2 programmeurs.

Alors qu'un emploi d'informaticien avait déjà été conféré au cours de l'année judiciaire précédente, le second informaticien et un programmeur ont été engagés au cours de l'année judiciaire 1996-97, un emploi de programmeur restant dès lors vacant.

Ce renforcement du service informatique, sous la direction du greffier-informaticien, permet au Conseil d'Etat de développer lui-même diverses applications, de

sorte qu'il doit moins avoir recours aux services de firmes ou de fournisseurs externes pour la gestion informatique.

1. Infrastructure informatique.

L'infrastructure informatique a continué d'être développée et modernisée au cours de l'année judiciaire.

D'une part, le parc informatique s'est élargi par l'acquisition de portables mis à la disposition des magistrats afin de leur permettre d'également utiliser ces appareils en dehors de leur cabinet; il s'agit de 50 ordinateurs personnels équipés de processeurs pentium 100 ou pentium 120; un écran externe et une station d'accueil permettent d'utiliser les portables comme ordinateurs de bureau.

Au total, le Conseil d'Etat disposait de 310 ordinateurs personnels pendant l'année judiciaire, de sorte que quasiment chaque personne avait son propre ordinateur; à la mi-juillet 1997, après l'achat des portables, le parc informatique se composait comme suit : 135 appareils du type 80386, 70 du type 80486 et 70 ordinateurs personnels pentium.

En ce qui concerne la gestion des systèmes, l'environnement informatique a "migré" d'une plate-forme UNIX vers un environnement WindowsNT. Seul le serveur d'impression a continué à fonctionner sur UNIX. En ce qui concerne les "clients" - les ordinateurs individuels - on a gardé la plate-forme Windows 3.11 existante.

Un "serveur web internet" a été installé pour la gestion du nouveau site web internet du Conseil d'Etat (voir ci-après); ce serveur web n'est évidemment pas raccordé au réseau interne du Conseil d'Etat vu les risques manifestes que comporterait pareil raccordement en ce qui concerne la sécurité.

Une cinquantaine d'imprimantes laser, destinées à l'usage personnel des magistrats, ont également été achetées.

Au cours de l'année judiciaire, le service informatique a déménagé à la rue d'Arlon 94 où des locaux adaptés ont été mis à sa disposition.

Les différents services ont également été interconnectés par un câble à fibres optiques afin de pouvoir, à l'avenir, faire face avec efficacité à l'intensification des échanges consécutive à l'accroissement du nombre d'utilisateurs.

2. Applications administratives et gestion des systèmes.

L'extension du cadre du personnel informatique a progressivement permis au Conseil d'Etat de développer et de gérer ses propres applications. A terme, le développement d'applications propres ainsi que l'existence et la préservation du savoir-faire interne rendront le Conseil d'Etat nettement moins dépendant de prestataires de services extérieurs.

En matière de gestion de la procédure, les applications "Proadmin à la section d'administration (contentieux) et Prolex à la section de législation (avis) ont continué à être développées en Visual Basic. Ces applications établissent la jonction entre les banques de données Oracle qui peuvent être interrogées au moyen du logiciel de consultation Sequelink.

En ce qui concerne la gestion des systèmes, il a toutefois fallu encore faire appel à l'extérieur dans une certaine mesure, certainement pendant la période de transition au départ de l'environnement UNIX. Ces interventions externes devraient toutefois devenir de plus en plus rares à l'avenir.

3. Systèmes documentaires.

Au cours de l'année judiciaire, on a poursuivi l'amélioration du système Adobe Acrobat qui contient les arrêts prononcés par le Conseil d'Etat depuis 1990; ce point a déjà été abordé dans la section précédente concernant l'accroissement de la bibliothèque. Ce système utilise le format de fichier PDF (portable document format) : actuellement, ce format est répandu dans le monde entier, ce qui s'explique certainement par la large utilisation qu'en fait internet.

Le système Acrobat est d'abord destiné à un usage interne, mais à l'avenir, la même technologie sera également appliquée sur le site internet du Conseil d'Etat dont question ci-après.

L'informatisation de la documentation du bureau de coordination qui, par le passé, se fondait essentiellement sur une version papier appelée communément "le système Lambotte", s'est également poursuivie, cette évolution étant principalement l'oeuvre des membres et collaborateurs du bureau de coordination. Ce système sur support papier, au demeurant très vulnérable dès lors qu'il n'en existait qu'un seul exemplaire, était appelé à disparaître. Le système informatisé, basé sur le logiciel Filemaker Pro, contient un relevé chronologique de la législation belge dans son entier depuis 1945 et permet de faire des recher-

ches tant chronologiques que thématiques. A l'avenir, il faudra encore évidemment continuer à introduire les données relatives au passé.

L'accès simultané au système est toutefois limité à 20 utilisateurs, ce qui est insuffisant vu le nombre croissant de magistrats et de membres du personnel; il y aura lieu d'étendre cette capacité au cours des prochaines années.

En ce qui concerne les systèmes documentaires, il convient également de se référer aux observations formulées dans la section précédente concernant la situation de la bibliothèque.

4. Site web.

Au cours de l'année judiciaire, le Conseil d'Etat a également installé un site internet propre à l'adresse "www.raadvst-consetat.be". Les utilisateurs peuvent y trouver les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ainsi que le rapport d'activités précédent et quelques informations pratiques.

Ce site web est appelé à se développer encore, notamment en proposant également les arrêts du Conseil d'Etat aux utilisateurs, en format PDF, tels qu'ils sont déjà accessibles à l'intérieur du Conseil d'Etat (voir ci-dessus). Quelques dispositions préparatoires en ce sens ont déjà été prises pendant l'année judiciaire, mais elles ne produiront leurs effets qu'au cours de l'année suivante.

Le site web fonctionne sur un serveur web propre auquel on peut accéder de l'extérieur par l'intermédiaire de Belnet.

C. LES BÂTIMENTS DU CONSEIL D'ETAT.

Durant l'année judiciaire 1996-1997, le Conseil d'Etat a occupé quatre bâtiments :

- * l'immeuble originaire du 33 rue de la Science, dans lequel sont installés les bureaux du premier président et du président du Conseil d'Etat, ainsi que, pour l'essentiel, les chambres de la section de législation;
- * l'immeuble du 35 rue de la Science, c'est-à-dire l'ancienne Ambassade des Pays-Bas, qui abrite les salles d'audience et le Service de la concordance des textes;
- * le nouvel immeuble du 94 rue d'Arlon, qui héberge les bureaux de l'Auditeur général et le l'auditeur général adjoint du Conseil d'Etat, ainsi qu'essentiellement les greffes de la section d'administration et les cabinets des membres de l'auditorat;
- * l'immeuble de la rue Jacques de Lalaing, qui est occupé principalement par les chambres de la section d'administration, ainsi que les secrétariats des chambres, le Bureau de coordination et la bibliothèque.

Le "bâtiment central" qui, en service depuis 1955, avait accueilli en son temps les salles d'audience, a été rénové en profondeur; la mise en service est prévue pour le printemps de 1998.

Pour ce qui concerne le petit entretien des bâtiments et des diverses installations, le Conseil d'Etat dispose d'un cadre technique de quatre emplois, nombre qui a déjà augmenté dans le cadre organique précité, mais dont un seul emploi était toutefois occupé en 1996-1997; vingt personnes affectées au nettoyage (personnel auxiliaire) veillent à la propreté des locaux.

Les devoirs du propriétaire en matière d'entretien ou de conservation des immeubles et installations (grand entretien, aménagements, transformations) sont pris en charge par la Régie des bâtiments.

D. LE BUDGET DU CONSEIL D'ETAT.

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

Article du budget	Budget 1996	Budget 1997
Dépenses de personnel (magistrats et personnel administratif statutaire)	481,0	586,1
Dépenses de personnel (autre que magistrats et personnel administratif statutaire)	55,6	44,0
Dépenses du service social en faveur du personnel	0,5	0,6
Frais de fonctionnement - biens non durables et services (article 11.01)	44,3	46,1
Dépenses exceptionnelles - biens non durables et services (article 12.07)	3,0	3,0
Frais de fonctionnement - biens non durables et services concernant l'informatique (article 12.20)	13,4	13,3
Investissements - biens meubles durables (article 74.01)	9,5	9,5
Investissements - biens meubles durables concernant l'informatique (article 74.08)	6,8	6,8
Dépenses relatives à la modernisation de la jurisprudence administrative (alimentées par le fonds des astreintes)	1,0	1,0
Frais d'organisation du colloque des Conseils d'Etat de l'Union européenne	3,2	
Dépenses pour l'impression et la distribution des arrêts du Conseil d'Etat	0,4	0,4
Investissements - biens durables concernant l'informatique	6,8	6,8

(1) Loi du 16 décembre 1996 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1997; Moniteur belge du 12 mars 1997 (2e édition), pp. 5361 et suivantes.

Comme pour les départements ministériels, les documents parlementaires publient le programme justificatif et le détail des crédits alloués par la Chambre des représentants pour le fonctionnement de la juridiction et de ses services (2).

E. ACTIVITES EXTERIEURES.

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

1. Relations avec les autorités belges et la presse.

Il y a lieu de se référer au Rapport annuel 1994-1995, pp. 155-156.

Pour le surplus, une délégation du Conseil d'Etat conduite par M. le premier président BAETEMAN, a participé les 19 et 20 décembre 1996 aux journées d'études organisées par le Centre de droit public de l'U.L.B., à la mémoire de M. le premier président P. TAPIE et consacrées au Conseil d'Etat à l'occasion de son cinquantenaire. M. le premier président y a prononcé l'éloge funèbre de M. le premier président P. TAPIE, dont le texte est joint en annexe.

2. Relations avec des autorités ou institutions étrangères.

a) Réception de délégations étrangères.

- En septembre 1996, deux étudiants de l'Ecole nationale d'administration de France ont visité le Conseil d'Etat.

- Du 21 au 30 janvier 1997, le Conseil d'Etat a reçu une délégation bulgare, composée de Mme Roumania BRATOVANOVA, conseiller au Conseil des Ministres et de M. Petar YOURDANOV, membre du Conseil de législation près le Ministère de la Justice.

(2) Justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1997, première partie, section 13, Doc. parl., Chambre des représentants, 727/6-96/97, pp. 297 à 303.

M. le président CLOSSET et M. QUINTIN, référendaire, leur ont fait des exposés sur les structures de l'Etat, sur le Conseil d'Etat ainsi que sur les principes du droit administratif; M. le président ANDERSEN a fait un exposé sur la modernisation de l'administration, M. l'auditeur HERBIGNAT un exposé sur la fonction publique et M. l'auditeur KOVALOVSKY un exposé sur les recours du citoyen. Ils ont visité le Bureau de coordination, assisté à une séance de la section de législation, présidée par M. STRYCKMANS ainsi qu'à une audience de la section d'administration, présidée par M. ANDERSEN.

- Le 16 avril 1997, le Conseil d'Etat a reçu une délégation de la Commission de la législation du Conseil national de la République slovaque, conduite par son président, M. P. BRNAK.

Des exposés ont été faits sur le Conseil d'Etat en général, son rôle dans les institutions belges et plus particulièrement dans l'élaboration de la législation en rapport avec l'Union européenne.

- Le 7 mai et le 6 juin 1997, le Conseil d'Etat a reçu une délégation du Ministère du Contrôle de la République populaire de Chine.

b) Visiteurs belges.

- Durant le mois de mars 1997, une visite du Conseil d'Etat a été organisée à l'intention des stagiaires judiciaires, dans le cadre de la formation théorique des magistrats.

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

Une délégation belge, composée de M. le premier président BAETEMAN et M. STRYCKMANS, président du Conseil d'Etat, a participé au Comité permanent des colloques à Stockholm, du 22 au 24 mai 1997.

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

Une délégation du Conseil d'Etat, composée de M. le premier président BAETEMAN, MM. STRYCKMANS, président du Conseil d'Etat et KREINS, conseiller d'Etat, a participé à une réunion du Conseil d'administration à Lisbonne, le 28 avril 1997.

e) Participation à des colloques ou réunions à l'étranger.

- M. l'auditeur NEURAY a participé à Dakar les 30 et 31 octobre et le 1er novembre 1996 au colloque de l'Université des réseaux d'expression française ayant pour thème : *"Vers un droit de l'environnement urbain"*

- M. l'auditeur GILLIAUX a participé à Marrakech, du 12 au 15 novembre 1996, à un séminaire de perfectionnement sur le contentieux administratif, ayant pour thème : *"L'exécution des décisions de justice en matière administrative"*.

- M. le conseiller d'Etat M. LEROY a participé à un colloque international organisé par la faculté de droit de l'Université "La Sapienza" à Rome, les 31 janvier et 1er février 1997, ayant pour thème : *"Le fédéralisme"*.

- M. le conseiller d'Etat LEROY a participé à un séminaire organisé à Moscou les 28 et 29 avril 1997 par le Conseil de l'Europe avec le département juridique de la Douma d'Etat, ayant pour thème : *"L'élaboration des lois dans un Etat de droit"*.

- Une délégation conduite par M. le premier président BAETEMAN, accompagné de MM. les présidents de chambre BORRET et ANDERSEN, a assisté à La Haye le 21 mai 1997 à la réception et au dîner offerts au vice-président du Conseil d'Etat des Pays-bas W. SCHOLTEN à l'occasion de son départ à la retraite.

- Une délégation conduite par MM. les conseillers d'Etat VERBIEST et VAN DAMME a assisté le 23 mai 1997 à La Haye au symposium "De Raad van State nu", organisé à l'occasion du départ du vice-président SCHOLTEN à la retraite.

- Une délégation conduite par Mme BRACKE, président de chambre, a participé les 16 et 17 juin 1997 à la réunion annuelle organisée par la Cour de justice des Communautés européennes.

3. Participation à des colloques ou réunions en Belgique.

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

ANNEXE

**JOURNEES D'ETUDES ORGANISEES PAR LE CENTRE DE DROIT PUBLIC
DE L'UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES A LA MEMOIRE DE
MONSIEUR PAUL TAPIE, PREMIER PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT ET
PRESIDENT DU CENTRE DE DROIT PUBLIC - LES 19 ET 20 DÉCEMBRE
1996**

Monsieur le Doyen,
Mesdames, Messieurs,

A des moments déterminés dans l'existence des institutions, il est d'usage et il est indiqué de faire le bilan de leur rôle dans l'Etat et la société, de leur fonctionnement interne et externe, de leurs réalisations et de leurs perspectives.

Le cinquantenaire est un de ces moments. Pour le Conseil d'Etat différentes dates peuvent être prises en considération : la loi du 23 décembre 1946 en est une. La date de sa mise en vigueur le 23 août 1948 ou celle des premiers arrêts en sont d'autres.

Le premier président Paul TAPIE et moi avons convenu de fixer les cérémonies officielles du cinquantenaire au cours du mois de septembre de 1998. Cette décision prise d'un certain point de vue, n'infirme en rien l'exactitude du titre du colloque organisé par le Centre de droit public de l'Université Libre de Bruxelles sous la présidence de mon collègue et ami Michel LEROY "Le Conseil d'Etat Belge, cinquante ans après sa création", puisque la loi "portant création d'un Conseil d'Etat" date du 23 décembre 1946.

Le Conseil d'Etat occupe une place particulière parmi les institutions de l'Etat fédéral actuel. Son existence constitutionnelle a été enfin consacrée par l'introduction de l'actuel article 160 dans la Constitution, le 18 juin 1993. Ne faisant pas partie de l'ordre judiciaire, troisième pouvoir de base, il a été dit et écrit que dès lors il faisait partie du pouvoir exécutif (3).

(3) Voir notamment TAPIE, P. et LEROY, M. L'évolution du contentieux administratif en Belgique. J.T. 1982, 222-224. TAPIE, P. L'effectivité des décisions en justice. Rapport belge aux Journées françaises de 1985 de l'Association H. CAPITANT.

Eu égard au statut de ses membres et en considération de sa mission essentiellement juridictionnelle, il me semble, que tout comme la Cour d'arbitrage et la Commission de la protection de la vie privée, le Conseil d'Etat fait partie du pouvoir judiciaire sensu lato d'un Etat de droit, en ce qu'il a le pouvoir d'annuler erga omnes aussi bien les actes réglementaires et les actes individuels illégaux de l'administration.

Au cours d'une existence de cinquante ans, le Conseil d'Etat a vu accroître ses activités juridictionnelles.

Le nombre des affaires a considérablement augmenté - de 1990 à 1995 il a triplé d'environ mille neuf cent à six mille -. Cela est dû en partie parce que l'institution a gagné sa place dans la vie juridique : les justiciables de plus en plus nombreux - aussi plus soucieux que par le passé de défendre leurs droits - ont fait appel au Conseil d'Etat pour trouver la solution de leurs différends avec les pouvoirs et autorités publiques et le Conseil d'Etat a réussi - en symbiose avec des juridictions du pouvoir judiciaire - à établir son autorité par sa jurisprudence en général cohérente à la recherche de l'équilibre entre l'intérêt général et les intérêts particuliers. Elle pose, par son existence, le problème de la répartition des compétences, entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, une doctrine importante et critique s'est centrée autour et à partir de la jurisprudence importante de la section d'administration du Conseil d'Etat.

Les dernières années ont été marquées non seulement par l'augmentation du nombre des affaires, mais aussi par le retard dans la solution de celles-ci. Le législateur a voulu faire face à ces problèmes par les moyens classiques tels que l'augmentation du nombre de conseillers et des auditeurs, mesure qui implique le danger de divergences de jurisprudence entre les chambres plus nombreuses. Il l'a fait aussi en prenant d'autres initiatives, telle que l'instauration de chambres à conseiller unique. Celles-ci sont discutables en leur principe, eu égard au fait que le Conseil d'Etat statue en dernier ressort. Elles ne sont certes pas de nature à promouvoir l'unité de jurisprudence.

Le législateur a multiplié les réformes innovatrices en matière de procédure - où le Conseil d'Etat fait figure de banc d'essai - sous la forme de la solution des litiges par les effets de délais préfixes et de formalités obligatoires - qui font fonction de couperets. En tant que tels ils sont peut-être efficaces, notamment au niveau des statistiques, mais discutables au point de vue d'une justice équitable et respectueuse des droits des parties.

Une autre source de l'augmentation de l'activité du Conseil d'Etat résulte de l'accroissement de l'efficacité de ses décisions par l'introduction du référé administratif et de l'astreinte. L'une et l'autre innovations ont une conception et une finalité propres. Le référé administratif est soumis à deux conditions spécifiques : l'existence d'un moyen sérieux et le risque d'un préjudice grave et difficilement réparable. Lorsque la suspension est ordonnée, l'arrêt au fond doit être rendu dans les six mois. L'espoir de ce résultat possible, incite les demandeurs à risquer toujours leur chance par le référé. Quant à l'astreinte elle est spécifique en ce sens qu'elle n'est pas destinée à celui qui en demande le bénéficiaire.

Voilà autant d'aspects de la justice administrative actuelle qui seront approfondis au cours de ces journées.

* * *

Le Centre de droit public a eu l'heureuse idée de rendre par ses journées, à partir de leur sujet, un hommage posthume à son Président et à mon regretté prédécesseur du Conseil d'Etat, Paul TAPIE.

Paul TAPIE est décédé inopinément à Tunis le 26 février 1996 lors du congrès de l'Association Internationale des Hautes Juridictions administratives et quelques semaines avant d'atteindre l'âge de l'éméritat. J'ai relevé au cours de ce bref exposé quelques innovations récentes dans la législation sur le Conseil d'Etat. L'inscription du Conseil d'Etat dans la Constitution, le référé administratif, l'astreinte et l'extension des compétences du Conseil d'Etat. Je puis dire que Paul TAPIE, président du Conseil d'Etat depuis 1987 et premier président en 1991, est le père de ces réformes importantes, qu'il les a conçues et réalisées par ses écrits, par ses démarches et par ses conseils éclairés au Gouvernement et au législateur. De plus, il a su les mettre en oeuvre, par la réorganisation du Conseil d'Etat dans ses nouveaux locaux. Je crois que l'on ne pouvait mieux rendre hommage aux talents de juriste, de conseiller et d'organisateur du grand magistrat qu'il était. Au nom du Conseil d'Etat, je vous remercie de tout coeur pour cette attention qui nous touche directement.

Je forme des voeux pour la réussite de vos travaux.

Gustaaf BAETEMAN,
Premier Président du Conseil d'Etat.

F. MOUVEMENTS DANS LE CADRE ORGANIQUE.

1. Nominations et prestations de serment.

Mmes M. VRINTS et M.-L. WILLOT-THOMAS ont été élues président de chambre et ont prêté serment devant l'Assemblée générale le 1er octobre 1996.

Mme M.-R. BRACKE a été élue président de chambre et a prêté serment devant l'Assemblée générale le 5 novembre 1996.

M. M. HANOTIAU a été élu président de chambre et a prêté serment devant l'Assemblée générale le 4 février 1997.

Mme D. DAURMONT, nommée conseiller d'Etat le 17 mai 1996, a prêté serment devant l'Assemblée générale le 1er octobre 1996.

MM. J. BOVIN, P. LEWALLE, J. BAERT, P. QUERTAINMONT, D. MOONS, Mme S. GEHLEN, MM. J. SMETS et J. VANHAEVERBEEK, nommés conseiller d'Etat le 7 juillet 1997, ont prêté serment devant l'Assemblée générale le 15 juillet 1997.

MM. J. DE COENE, H. VERHULST, J. HUBREGTSEN, G. JACOBS, Mme J.-M. DAGNELIE, MM. P. DE WOLF, J. REGNIER, et W. VAN NOTEN ont été nommés premier auditeur-chef de section le 17 avril 1997 et ont prêté serment devant l'Assemblée générale le 27 mai 1997.

Mme B. HAUBERT-PANIER a été nommée premier auditeur-chef de section le 25 juin 1997 et a prêté serment devant l'Assemblée générale le 15 juillet 1997.

MM. F. DE BUEL et R. AERTGEERTS ont été nommés premier auditeur le 13 avril 1997 et ont prêté serment devant l'Assemblée générale le 27 mai 1997.

MM. J. CLEMENT, nommé auditeur le 30 juin 1996, M. PAUL, nommé auditeur le 22 janvier 1997 et A. THYS nommé auditeur le 13 novembre 1996, ont prêté serment devant l'Assemblée générale le 4 février 1997.

M. M. BAUWENS a été nommé auditeur le 14 avril 1997 et a prêté serment devant l'Assemblée générale le 27 mai 1997.

M. L. VERMEIRE a été nommé auditeur-adjoint le 14 novembre 1996 et a prêté serment le 10 décembre 1996.

MM. P. SOURBRON, nommé auditeur adjoint le 28 janvier 1997 et P. BARRA, nommé auditeur adjoint le 31 janvier 1997, ont prêté serment le 4 mars 1997.

M. P. PROVOOST a été nommé auditeur adjoint le 19 février 1997 et a prêté serment le 18 mars 1997.

Mme P. VANDERNACHT, MM. B. CUVELIER et L. DETROUX, Mme W. VOGEL, MM. B. LOMBAERT et E. THIBAUT ont été nommés auditeur adjoint le 14 mars 1997 et ont prêté serment le 16 avril 1997.

M. E. VANHERCK a été nommé référendaire le 22 janvier 1997 et a prêté serment devant l'Assemblée générale le 18 février 1997.

Mmes G. JOTTRAND et F. CARLIER, MM. P. BROUWERS, A. LEFEBVRE, C. NIKIS et C. AMELYNCK ont été nommés référendaire adjoint le 14 mars 1997 et ont prêté serment le 16 avril 1997.

M. J. THEUNIS a été nommé référendaire adjoint le 13 avril 1997 et a prêté serment le 3 juin 1997.

Mme G. MARTOU et M. P. HARMEL ont été nommés greffier le 20 mai 1997 et ont prêté serment le 11 juin 1997.

Mmes V. WAUTERS et A. WIJNANTS, M. K. VANHOUTTE et Mme M.-A. TRUYENS ont été nommés greffier le 20 mai 1997 et ont prêté serment le 19 juin 1997.

2. Mise à la retraite ou éméritat.

M. E. DEBRA, premier auditeur, a été mis à la retraite au 1er janvier 1997.

M. J. FORTPIED, premier auditeur, a été mis à la retraite au 1er février 1997.

G. NECROLOGIE

Au cours de l'année judiciaire 1996-1997, le Conseil d'Etat a eu le regret d'apprendre la disparition de :

Monsieur J. VERMEIRE	Président de chambre décédé le 16 octobre 1996
Monsieur P. DE VISSCHER	Assesseur honoraire décédé le 5 novembre 1996
Monsieur R. VAN AELST	Président de chambre, décédé le 1er janvier 1997

Monsieur J. COOLEN

Premier auditeur émérite,
décédé le 4 mai 1997

Monsieur A. MERCENIER

Premier auditeur honoraire,
décédé le 18 juillet 1997

Troisième partie.

JURISPRUDENCE DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT.

1. Accord de coopération et respect des attributions respectives des différents niveaux de pouvoir.

Dans un avis L. 25.732 du 9 décembre 1996, sur un avant-projet de décret "relatif à la mise en oeuvre du règlement (CEE) n° 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit", la section de législation a procédé à l'examen du contenu d'un accord de coopération auquel l'assentiment devait être donné.

En son article 2, § 2, cet accord de coopération désigne, pour chaque niveau de pouvoir concerné, le service ou l'institution qui exerce les missions dévolues à l'"organisme compétent" au sens du règlement (CEE) n° 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit.

Cette manière de faire est inadéquate.

En effet, on n'aperçoit pas pour quel motif l'Etat et les Régions devraient donner leur accord à la désignation, par chacun d'eux, du service ou de l'institution considérée comme le plus à même de remplir les missions de l'"organisme compétent".

L'attention est attirée sur ce que le procédé utilisé implique l'obligation, particulièrement lourde, de conclure un accord subséquent et de soumettre celui-ci à l'assentiment de tous les législateurs concernés, dans le cas où l'une des parties souhaiterait désigner un autre organisme que celui qui avait été initialement prévu.

Mieux vaut, dès lors, éviter de désigner les organismes compétents dans l'accord de coopération lui-même.

2. Agrément d'organismes dans la réalisation de missions d'intérêt général.

Dans un avis L. 26.297, donné le 28 mai 1997 dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif aux centres d'action sociale globale", (doc. Cocof, session 1996-1997, n° 47/1), le Conseil d'Etat a relevé les ambiguïtés et les difficultés qui sont susceptibles de naître à la suite du recours au procédé de l'agrément d'organismes chargés de mission de service

public, phénomène qui s'est grandement développé à tous les niveaux. On n'en donne ici qu'un exemple.

Selon cet avis, le texte en projet laisse sans réponse claire un certain nombre de questions relatives au régime d'agrément des centres d'action sociale globale dont il entend favoriser la création et le fonctionnement:

- a) la section de législation se demande si l'intention est que l'agrément soit seulement un préalable à l'octroi de subventions aux centres qui souhaitent bénéficier de celles-ci ou si les auteurs du projet entendent, au titre d'une police administrative, subordonner à l'obtention d'un agrément l'exercice des activités de tous les centres dont l'objet entre dans les prévisions du texte à l'examen;
- b) le texte est en défaut de marquer la distinction entre les obligations qu'un centre doit remplir au moment de l'introduction de la demande d'agrément (1) et celles qui ne doivent l'être qu'une fois l'agrément obtenu, en vue de son maintien;
- c) la question se pose si l'autorité saisie d'une demande d'agrément par un centre qui remplit les conditions générales requises pour être agréé, dispose encore d'un pouvoir d'appréciation pour statuer sur la demande;
- d) enfin, compte tenu de l'article 32, deux questions se posent en rapport avec la dénomination des centres auxquels s'applique le décret en projet :
 - un centre agréé peut-il porter une autre dénomination que "centre d'action sociale globale", sans que ceux qui organisent ou dirigent ce centre encourrent la sanction pénale prévue par l'article 32 ?
 - un centre qui n'est pas agréé mais dont l'objet et les missions correspondent, en tout ou en partie, à ce que prévoit le décret en projet, peut-il porter une dénomination qui, sans être celle de "centre d'action sociale globale", s'en rapprocherait et pourrait créer une confusion avec cette dénomination ?

(1) On relève d'ailleurs qu'à l'exception de la mention du "dossier d'action sociale" visé à l'article 17, 8°, aucune disposition du décret en projet n'a trait à la composition du dossier de demande d'agrément.

Dans ce cas d'espèce, révélateur des tendances actuelles dans le secteur concerné de l'aide sociale, l'avis de la section de législation a conclu que le texte devait être fondamentalement revu à la lumière de l'ensemble des observations qui venaient d'être faites et s'est borné, pour le surplus, à quelques observations jugées plus utiles afin d'aider les auteurs du texte dans la révision de leur avant-projet.

3. Assentiment aux traités - Droits d'initiative.

Dans un avis L. 25.153, donné le 27 novembre 1996, la section de législation du Conseil d'Etat a examiné, une proposition de loi "portant approbation du protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort, adopté par le Conseil de l'Europe le 28 avril 1983".

Le Conseil d'Etat considère que la révision de la Constitution qui est intervenue le 5 mai 1993 n'est pas de nature à remettre en cause l'interprétation qui a été habituellement donnée aux dispositions de la Constitution qui déterminent les attributions du pouvoir exécutif en ce qui concerne la conclusion des traités et l'assentiment qui doit leur être donné. Il est d'avis qu'une initiative parlementaire, en ce domaine, ne s'inscrit pas dans le cadre des prescriptions de l'article 167 de la Constitution.

4. Commission générale du jeu. Principe de la séparation des pouvoirs.

Dans un avis L. 25.764, donné le 15 janvier 1997, la section de législation du Conseil d'Etat a examiné, dans un délai ne dépassant pas un mois, une proposition de loi "sur le jeu (Doc. parl. Sénat, (1995-1996), n° 1-419/1)".

Le Conseil d'Etat a estimé que la disposition figurant à l'article 15 concilie mal avec le principe de la séparation des pouvoirs. En effet, la Commission générale du jeu, composée de membres du pouvoir législatif, est appelée à exercer des fonctions à la fois administratives et juridictionnelles.

Dans la mesure où les auteurs de la proposition entendent confier à cette commission une compétence juridictionnelle, il n'est pas admissible de la composer de telle manière que les différentes assemblées parlementaires choisiraient leurs membres pour en faire partie. Un tel procédé est contraire à la tradition constitutionnelle de la séparation des pouvoirs. Par ailleurs, le principe d'impartialité consacré par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'oppose à ce que fassent partie de cette commission les membres du collège dont les décisions peuvent être censurées. L'exclusion du droit de vote des membres du collège prévue à l'article 17 n'est pas de nature à rencontrer cette objection.

5. Communautés - Compétence - Aide aux personnes - Régime en faveur des victimes de la répression et de l'épuration et des victimes de la guerre.

Le 12 novembre 1996, le Conseil d'Etat a rendu l'avis L. 25.285 sur une proposition de décret fixant les conditions dans lesquelles les victimes de la répression et de l'épuration et les victimes de la guerre sont admissibles à une intervention financière.

Le Conseil d'Etat avait à examiner si la proposition était de la compétence de la Communauté flamande. A cet effet, il fit l'analyse reproduite ci-dessous de la notion d'"aide aux personnes" au sens de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

" 1. (...)

2. L'"aide aux personnes" transférée aux communautés est destinée aux personnes qui, pour l'une ou l'autre raison, se trouvent dans une situation qui leur donne droit à une aide déterminée de l'autorité.

La situation qui donne lieu à une pareille aide peut être examinée de deux manières.

Suivant une première approche, il est tenu compte des causes susceptibles de conduire à une situation sociale difficile. On peut donc établir une liste de certaines catégories de personnes qui peuvent prétendre à l'aide émanant de l'autorité. Pour le surplus, l'importance de l'aide peut ensuite être subordonnée au degré de détresse.

Selon une seconde approche, il est tenu compte de la situation même dans laquelle se trouve une personne, quel qu'en soit le motif. La caractéristique, à cet égard, c'est que la personne est indigente pour l'une ou l'autre raison, et a droit, à ce titre, à de l'"aide sociale" (1). En déterminant l'importance de l'aide, l'autorité risquerait en outre d'opérer une différenciation selon la cause de la situation de détresse.

3. Il résulte de l'article 128, § 1er, de la Constitution qu'une loi spéciale arrête les matières personnalisables qui sont de la compétence des communautés. En ce qui concerne l'aide aux personnes, ces matières sont énumérées à l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Dès lors que les compétences des communautés sont des compétences d'attribution, l'énumération figurant à l'article 5, § 1er, II, est limitative. Les matières recouvrant l'aide aux personnes sans être pour autant mentionnées dans l'énumération, relèvent de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale.

4. L'énumération de l'article 5, § 1er, II, se base en partie sur des catégories de personnes pouvant se trouver dans une situation difficile et en partie sur la situation même dans laquelle les intéressés se trouvent.

En ce qui concerne les catégories de personnes, les communautés sont compétentes pour la politique familiale (1°), la politique d'accueil et d'intégration des immigrés (3°), la politique des handicapés (4°), la politique du troisième âge (5°), la protection de la jeunesse (6°) et l'aide sociale aux détenus (7°). On peut parler, en l'espèce, d'une approche "catégorielle" de la problématique du bien-être.

(1) Voir, dans ce sens, l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution qui consacre notamment le droit à l'aide sociale. Il résulte des travaux préparatoires de cette disposition constitutionnelle que l'on vise notamment par là à protéger la personne se trouvant dans un état de détresse (développements se rapportant à la proposition du groupe de travail "droits économiques et sociaux", déposée par MM. Stroobant et Taminiaux, Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-2/3°, p. 19; voir également Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-2/4°, pp. 99-100).

Par ailleurs, les communautés sont également compétentes pour la politique d'aide sociale (2°). Cette politique a spécialement pour objet de procurer de l'aide aux personnes se trouvant dans un certain état de détresse. Ainsi qu'il ressort des exceptions a) et b) visées à l'article 5, § 1er, II, 2°, l'encadrement de la détresse la plus pressante est une matière pour laquelle l'autorité fédérale est encore demeurée compétente, mais il revient aux communautés d'élaborer une politique permettant éventuellement de soulager davantage cette détresse. La nature de la détresse, compte tenu des circonstances qui l'ont générée, n'intervient pas à cet égard. Dans la mesure où l'on se base sur la situation de détresse proprement dite sans s'attacher à sa cause, ce sont en principe les communautés qui sont compétentes. En d'autres mots, elles sont compétentes pour l'approche "générale" de la problématique du bien-être, sous réserve des règles minimales relatives au minimum de moyens d'existence et à l'aide sociale qui continuent à ressortir à l'autorité fédérale".

Les principes ainsi exposés furent appliqués à la réglementation soumise pour avis. Le Conseil d'Etat constata que cette réglementation concernait des catégories bien déterminées de personnes (victimes de la répression et de l'épuration et victimes de la guerre), pour lesquelles les communautés n'avaient pas été spécifiquement déclarées compétentes. Il en conclut donc que la proposition, ainsi conçue, ne figurait pas au nombre des matières relevant de la compétence de la Communauté flamande.

6. Communautés - Compétence - Radio et télévision - Libre collecte d'informations - Droits fondamentaux.

Le 18 novembre 1996, les chambres réunies ont rendu des avis sur une proposition de décret de MM. Van Wallendael et Decaluwé réglant le droit à la liberté d'information et la diffusion d'informations brèves par les radiodiffuseurs (1) (avis L. 25.131) et sur une proposition de décret de M. Denys réglant la libre collecte d'informations (2) (avis L. 25.132).

(1) Doc. parl., Conseil fl., S.E. 1995, n° 82-1.

(2) Doc. parl., Conseil fl., S.E. 1995, n° 118-1.

La question de la compétence des communautés était au centre de ces deux avis. Le Conseil d'Etat devait notamment examiner la question de savoir si les communautés sont compétentes pour reconnaître, en matière de radio et de télévision, des droits qui peuvent être considérés comme des droits fondamentaux ou qui du moins s'inscrivent dans le prolongement de ceux-ci. Les avis, rédigés en termes identiques sur ce point, révèlent un changement de conception du Conseil d'Etat. Ce dernier a par ailleurs estimé devoir exposer amplement les motifs l'ayant conduit à s'écarter, dans ces affaires, d'avis antérieurs.

La motivation des avis est reproduite ci-après in extenso :

"A. Situation du problème.

1. Dans les avis L. 24.043 et L. 24.044 du 20 janvier 1995, le Conseil d'Etat a mis le droit de collecter librement des informations en rapport avec la liberté d'expression. Ses conclusions à ce sujet étaient nuancées :

"Selon les conceptions jurisprudentielles et doctrinales dominantes, il n'y a ... pas lieu de considérer le droit à une libre collecte d'informations, sans restriction aucune, et le droit d'émission qui s'y rattache, comme des éléments de la liberté d'expression. Cela n'empêche pas que les deux droits visés peuvent être considérés comme découlant de cette liberté" (1).

Le fait que le droit de collecter librement des informations puisse être considéré comme "découlant" de la liberté d'expression emporte qu'il est parfois qualifié de "droit fondamental".

La présente demande d'avis soulève donc une nouvelle fois la question de la compétence respective de l'autorité fédérale, des communautés et des régions concernant la reconnaissance et la protection de nouveaux droits, parfois qualifiés de "nouveaux droits fondamentaux".

(1) Avis L. 24.043 du 20 janvier 1995 sur une proposition de loi réglant la libre collecte d'informations, Doc. parl., Chambre, 1994-95, n° 1635-2, p. 5; avis L. 24.044 du 20 janvier 1995 sur une proposition de loi relative au droit de collecter librement des informations et de diffuser de brèves séquences d'information, Doc. parl., Chambre, 1994-95, n° 1657-1, p. 6.

B. Jurisprudence de la section de législation du Conseil d'Etat.

2. Ce problème a sans doute été abordé pour la première fois lors de l'examen d'une proposition de loi relative à la motivation des actes des autorités administratives sur laquelle le Conseil d'Etat (1^{re} chambre) a rendu un avis le 15 février 1984. Après avoir constaté que l'obligation de motiver des actes administratifs devait être regardée comme "précisant un droit fondamental écrit ou non écrit", le Conseil formula la conclusion suivante :

"Lorsque (cette obligation) constitue une réglementation autonome, elle est manifestement, du point de vue de la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, demeurée de la compétence du législateur national parce qu'ayant trait à un droit fondamental, et elle sera dès lors d'application générale quelle que soit l'administration qui prend la décision. Cette compétence nationale n'enlève rien à la possibilité pour les Communautés et les Régions d'établir, à l'occasion de l'organisation de leur action administrative ou de l'exercice de leur pouvoir normatif dans une matière qui leur a été attribuée par la Constitution ou en vertu de celle-ci, des règles qui se situent dans la ligne des dispositions de la proposition (soumise pour avis) ou qui tendent à affiner celles-ci" (1).

Les droits fondamentaux étaient manifestement considérés comme une matière autonome qui continuait de relever du pouvoir résiduel de l'autorité fédérale. Il convient néanmoins d'observer que la compétence de l'autorité fédérale n'était pas considérée comme exclusive et qu'il y avait place pour une certaine compétence concurrente des communautés et des régions.

3. Quelques mois plus tard, le 31 octobre 1984, des avis plus nuancés furent donnés. Après avoir souligné une nouvelle fois que les dispositions soumises pour avis concernaient un droit fondamental, le Conseil d'Etat (chambres réunies) déclarait qu'en ce qui concerne la question de compétence, deux opinions étaient possibles.

(1) Avis L. 15.848 du 15 février 1984, Doc. parl., Sénat, 1981-82, n° 33-2, p. 2.

La première était celle qui avait déjà été exposée dans l'avis du 15 février 1984 (voir supra, n° 2). Le Conseil précisait que, selon cette conception, "les Communautés et les Régions pouvaient aller plus loin mais ne pouvaient pas rester en deçà" (1).

Ces avis exprimèrent une seconde conception, selon laquelle les règles proposées "régiraient également le comportement des administrations communautaires et régionales dans les matières qui ont été placées dans la compétence normative des Communautés et des Régions par la Constitution ou en vertu de celle-ci". L'application de règles édictées par l'autorité fédérale dans ces matières "reviendrait donc à priver les Communautés et les Régions d'une partie de la compétence qui leur a été attribuée par la Constitution ou en vertu de celle-ci". Le fait qu'il s'agirait en l'occurrence de la mise en oeuvre d'un droit fondamental ne constituait pas un contre-argument convaincant pour les tenants de cette thèse :

"Certes, un droit fondamental, c'est-à-dire un droit reconnu comme tel par des instruments internationaux ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne ou par des principes généraux du droit dûment établis, peut, en Belgique, être reconnu par une loi ordinaire, en même temps qu'il est mis en oeuvre par celle-ci. Le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, reconnus par le Pacte international relatif à ces droits et par la Charte sociale européenne et dont la doctrine admet depuis longtemps le caractère de droits de l'homme, fournit de multiples exemples de droits essentiels auxquels le droit interne n'a donné qu'un statut légal et non constitutionnel.

Toutefois, dans la mesure où la garantie d'un droit fondamental et les limitations qui peuvent éventuellement y être apportées, intéressent des matières dans lesquelles les Communautés et les Régions sont compétentes, la loi ordinaire ne peut, même en affirmant le caractère fondamental d'un droit et en prétendant en assurer le respect, édicter des règles qui conditionneraient l'exercice, par les

(1) Avis L. 16.054 du 31 octobre 1984 sur une proposition de loi visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration Doc. Parl., Chambre, 1984-85, n° 733-2, p. 3; avis L. 16.055 du 31 octobre 1985 sur une proposition de loi portant des mesures propres à assurer la publicité de l'administration, Doc. parl., Chambre, 1981-82, n° 109-2, p. 2.

Communautés et les Régions, des compétences qui leur appartiennent en vertu de la Constitution elle-même ou en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Le législateur ne peut, en effet, s'immiscer dans l'exercice de ces compétences pour quelque motif que ce soit" (1).

Dans la seconde thèse, les droits fondamentaux n'étaient donc pas considérés comme une matière autonome. Chaque autorité demeurerait au contraire compétente pour établir des règles dans le cadre de la matière relevant de sa compétence, même si ces règles pouvaient reconnaître des droits jugés à ce point essentiels qu'il étaient considérés comme des droits fondamentaux.

Dans les avis susvisés, le Conseil d'Etat devait reconnaître que des arguments sérieux plaidaient en faveur des deux conceptions. Aucun choix n'a été opéré dans un sens ou dans l'autre.

4. Quelques années plus tard, le Conseil d'Etat (chambres réunies) était invité à examiner à nouveau la problématique. Dans trois avis du 21 octobre 1987, il prit cette fois une attitude claire, revenant par ailleurs à la conception déjà consacrée dans l'avis du 15 février 1984.

Le Conseil insistait une fois de plus sur le fait que dans les textes soumis à discussion, il s'agissait de la reconnaissance d'un nouveau droit fondamental (l'accès à des documents administratifs) ou du moins de l'extension d'un droit regardé comme une émanation du droit fondamental à l'information (motivation des actes administratifs). L'autorité fédérale a chaque fois été reconnue compétente, et ce sur la base de deux motifs.

Le premier motif, d'une portée générale, fut exprimé en ces termes :

"... D'une part, il y a que les libertés fondamentales, qu'elles soient ou non proclamées dans la Constitution, ont toujours été placées sous la protection du législateur national, seul habilité à en restreindre l'exercice au nom de certaines valeurs tenues par lui pour essentielles dans une société démocratique. Il ne se conçoit pas que ces libertés, qui apparaissent comme des attributs de la personne

(1) Avis L. 16.054, précité, pp. 3-4; avis L. 16.055, précité, p. 3.

humaine puissent, au sein d'un même Etat, être tantôt reconnues et tantôt ne pas l'être.

Ni la Constitution révisée, ni la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'ont attribué aux Communautés et aux Régions des compétences en matière de droits et de libertés fondamentaux. Pas plus qu'elles ne peuvent, dans l'exercice de leurs compétences, porter atteinte aux libertés déjà consacrées, ne pourront-elles méconnaître celles qui verront leur existence être reconnue soit par le Constituant lui-même, soit par le législateur national. On ne peut, à proprement parler, y voir une restriction de leurs compétences" (1).

Indépendamment de la constatation historique selon laquelle les droits fondamentaux avaient toujours été réglés jusqu'alors par le législateur fédéral, le premier motif se fonde essentiellement sur la constatation qu'"il ne se conçoit pas" que des droits fondamentaux soient réglés différemment dans un même Etat.

Le deuxième motif en faveur de la compétence de l'autorité fédérale résidait dans le lien entre les droits fondamentaux concernés et le bon fonctionnement de la justice, cette dernière matière relevant de la compétence générale du législateur fédéral. En ce qui concerne la proposition présentement soumise pour avis, ce motif peut ne pas être pris en compte.

Si la compétence de principe de l'autorité fédérale était ainsi reconnue, le Conseil d'Etat rappelait toutefois qu'il ne voyait pas d'objection à ce que l'obligation générale qui serait imposée par le législateur fédéral et qui offrirait une protection minimale, "puisse être renforcée en fonction des matières soit par le législateur national lui-même, soit par le législateur décrétoal, selon que la matière

(1) Avis L. 17.719 du 21 octobre 1987 sur la proposition qui a donné lieu à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, n° 215/2, p. 11; avis L. 17.720 du 21 octobre 1987 sur une proposition de loi relative à la consultation, à la communication et à la publicité de certains documents administratifs non publié, pp. 5-6. Dans le même sens : avis L. 17.302 du 21 octobre 1987 sur une proposition de décret relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs, Doc. parl., C.C.F., 1990-1991, n° 185-2, pp. 2-3.

relève de la compétence du premier ou du second" (1). Tout comme dans l'avis du 15 février 1984, le Conseil continuait donc d'affirmer qu'une certaine compétence concurrente des communautés et des régions était possible.

5. Dans un avis du 28 novembre 1990 sur le projet qui a conduit à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, le Conseil d'Etat (assemblée générale de la section de législation) confirmait que sauf disposition constitutionnelle expresse, les droits et libertés étaient placés par la Constitution sous la protection de la loi fédérale. En ce qui concerne les droits fondamentaux reconnus par la Constitution même, cela apparaissait du texte de la Constitution qui réservait les restrictions des droits fondamentaux à la "loi"; pour ce qui est des autres droits fondamentaux ("nouveaux" droits fondamentaux), la compétence du législateur fédéral résultait de son pouvoir résiduel.

Le Conseil rappelait en outre "que l'économie générale et l'esprit de la Constitution veulent que les libertés individuelles profitent indistinctement à tous les "Belges", fassent l'objet d'une interprétation et d'une mise en oeuvre uniformes et, pour ce motif, soient placées sous la protection du législateur national".

La conclusion était dès lors que le législateur fédéral était compétent pour prendre toutes les mesures en vue de la protection de la vie privée, et ce "en toutes matières, y compris celles qui ressortissent à la compétence des Communautés et des Régions" (2).

6. Ce dernier avis doit être lu à la lumière de l'avis du Conseil (assemblée générale de la section de législation) du 10 décembre 1990 relatif au projet qui a donné lieu à l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale.

(1) Avis L. 17.719, précité, p. 12; avis L. 17.720, précité, p. 7. Dans le même sens : avis L. 17.302, précité, p. 3.

(2) Avis L. 19.676 du 28 novembre 1990, Doc. parl., Chambre, 1990-91, n° 1610-1, (50), 50-51.

Faisant référence à des avis antérieurs, cet avis reconnaissait également la compétence exclusive du législateur fédéral de fixer d'une manière générale des exigences minimales en matière de motivation et de publicité des actes administratifs. Les communautés et les régions étaient toutefois considérées compétentes pour établir, dans les matières qui ressortissent à leurs compétences, des règles qui se situent dans la ligne des dispositions minimales arrêtées par le législateur fédéral ou qui tendent à les préciser.

Cet avis n'avait toutefois plus limité la compétence des communautés et des régions à simplement compléter ou renforcer une réglementation fédérale existante. Si le législateur fédéral n'avait pas encore investi le domaine concerné, il n'existait pas d'entrave à une intervention des communautés et des régions :

"(Le Conseil d'Etat) ne voit pas davantage d'objections à ce qu'en l'absence d'une codification par le législateur national de la procédure administrative non contentieuse, les Conseils des Communautés et Régions puissent, dans un souci de bonne administration, mais uniquement dans telle ou telle matière qui relève de leurs compétences respectives, imposer des obligations en matière de motivation et de publicité des actes administratifs, étant toutefois entendu qu'il y aura lieu pour eux de s'assurer, le moment venu, de la compatibilité des dispositions particulières ainsi adoptées avec les dispositions générales prises par le législateur national" (1).

Cet avis relevait également que les communautés et les régions pouvaient ainsi, si elles le souhaitaient, investir des domaines relevant de la compétence de l'autorité fédérale - en l'espèce le domaine de la propriété industrielle et intellectuelle -, mais uniquement s'il était satisfait aux conditions figurant à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (2).

(1) Avis L. 20.347 du 10 décembre 1990, Doc. parl., Cons. Rég. Brux.-Cap., 1990-91, n° A-128/1, (20), 21. Dans le même sens : avis L. 19.969 du 10 décembre 1990 relatif à une proposition qui a conduit au décret du 13 juin 1991 du Conseil régional wallon "concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement", Doc. parl., C.R.W., 1989-90, n° 154-4, p. 2.

(2) Avis précité, p. 23.

7. D'autres avis, notamment ceux du 23 janvier 1991 (9e chambre) (1) et du 28 juin 1991 (8e chambre) (2) ont encore confirmé par la suite le point de vue selon lequel l'autorité fédérale est compétente pour fixer des normes minimales générales en ce qui concerne des droits fondamentaux non reconnus par la Constitution et les régions sont compétentes pour prendre, dans les matières relevant de leur compétence, des mesures complémentaires ou des mesures dans l'attente d'une réglementation fédérale générale.

8. Dans deux avis du 20 janvier 1995 relatifs à des propositions de loi concernant le droit de collecter librement des informations, le Conseil d'Etat (chambres réunies) a de nouveau constaté que le droit concerné devait se situer "dans le domaine des droits et libertés fondamentaux, reconnus ou non par la Constitution".

Le Conseil maintenait donc que ce domaine relevait en principe de la compétence du législateur fédéral :

"Or, partant du point de vue selon lequel il est inconcevable que, dans un seul et même Etat, (les) droits et libertés fondamentaux, qui sont des attributs essentiels de l'homme, tantôt soient reconnus, tantôt ne le soient pas, il est admis que le domaine des droits et libertés fondamentaux relève en principe de la compétence du législateur fédéral. Cette conclusion n'est diminuée en rien par le fait que la Constitution elle-même attribue, en ce qui concerne des droits fondamentaux déterminés, une certaine compétence aux Communautés et aux Régions" (3).

-
- (1) Avis L. 20.318 du 23 janvier 1991 relatif à une proposition d'ordonnance visant à assurer la liberté d'accès aux documents administratifs, Doc. parl., Cons. Rég. Brux.-Cap., 1990-91, n° A-57/2, pp. 1-2.
 - (2) Avis L. 20.939 du 28 juin 1991 sur un projet qui a donné lieu au décret du Conseil flamand du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du Gouvernement flamand, Doc. parl., Conseil fl., 1990-91, n° 535-1, (15), pp. 23-24.
 - (3) Avis L. 24.043 du 20 janvier 1995 sur une proposition de loi réglant la libre collecte d'informations, Doc. parl., Chambre, 1994-95, n° 1635-2, p. 6; avis L. 24.044 du 20 janvier 1995 sur une proposition de loi relative au droit de collecter librement des informations et de diffuser de brèves séquences d'information, Doc. parl., Chambre, 1994-95, n° 1657-1, p. 7.

Même si la compétence de principe du législateur fédéral avait ainsi été reconnue, le Conseil d'Etat insistait néanmoins sur le fait que cette compétence n'était pas illimitée. Dans l'exercice de sa compétence générale pour reconnaître et régler le droit de collecter librement des informations, le législateur fédéral devait en effet tenir compte de la compétence des Communautés en matière de radiodiffusion et de télévision. En ce qui concerne les deux médias précités, le droit de collecter librement des informations devait par conséquent être réglementé en partie par l'autorité fédérale et en partie par les communautés (1).

9. Ce dernier raisonnement a été poursuivi dans deux avis du Conseil d'Etat (8e chambre) du 17 février 1995 sur des propositions de décret relatives au droit de collecter librement des informations.

Le Conseil d'Etat rappela que la réglementation de ce droit relevait en principe de la compétence de l'autorité fédérale. Les communautés ne pouvaient dès lors pas être réputées compétentes, en principe, pour intervenir en la matière, même si leur intervention était limitée au domaine spécifique de la radiodiffusion et de la télévision. Elles étaient néanmoins réputées compétentes, en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, pour prendre des mesures concernant la liberté de collecter des informations, dans la mesure où cela s'avérait nécessaire à l'exercice de leur compétence en matière de radiodiffusion et de télévision (2).

Pour vérifier si tel était le cas, il convenait d'opérer une distinction selon qu'une réglementation fédérale existait ou non. Si une loi fédérale avait réglé le droit de collecter librement des informations, les communautés pouvaient en tout cas, en ce qui concerne la radio et la télévision, établir des règles se situant dans la ligne des dispositions

(1) Avis L. 24.043 cité, pp. 7-8; avis L. 24.044 cité, pp. 8-9.

(2) Avis L. 24.040 du 17 février 1995 sur une proposition de décret organisant le droit de collecter librement des informations pour les organismes de radiodiffusion et les organisateurs d'événements culturels ou sportifs, Doc. parl., Cons. Fl., 1993-94, n° 577-2, pp 5-6; avis L. 24.041 du 17 février 1995 sur une proposition de décret réglant le droit de diffuser de brèves séquences d'information par les organisations de radiodiffusion agréées par le gouvernement flamand, Doc. parl., Cons. fl., 1994-95, n° 633-2, pp. 6-7.

(minimales) arrêtées par le législateur fédéral, ou visant à les préciser. La question de savoir si elles pouvaient également établir des règles dérogeant aux règles fédérales, devait alors être examinée à la lumière de l'effet sur ces règles fédérales, dans leur aspect concret. Tant qu'il n'existait pas de réglementation fédérale générale, les communautés pouvaient investir le terrain de la liberté de collecter des informations, dans la mesure où elles se limitaient à une réglementation concernant la radiodiffusion et la télévision, étant entendu qu'elles devaient s'assurer en temps opportun de ce que les dispositions particulières adoptées par elles étaient compatibles avec les dispositions générales que le législateur fédéral viendrait à arrêter (ultérieurement) (1).

Ces avis mirent donc pleinement en évidence la compétence concurrente de l'autorité fédérale et des communautés. Malgré la compétence de principe de l'autorité fédérale, les communautés furent réputées compétentes, dans une large mesure, pour intervenir dans les domaines relevant de leur compétence, et certainement en l'absence de législation fédérale.

C. Evaluation de la jurisprudence.

10. Pour résumer la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'on peut dire que celle-ci se fonde sur l'idée d'une "matière" autonome, qui comprend l'ensemble des droits fondamentaux, c'est-à-dire tant les droits fondamentaux expressément reconnus dans la Constitution que les autres droits fondamentaux, dits "nouveaux". Cette matière est censée relever de la compétence de principe de l'autorité fédérale, notamment parce qu'il ne se conçoit pas que, dans un même Etat, des droits fondamentaux puissent être mis en oeuvre différemment.

Il est frappant néanmoins que, malgré cette compétence de principe de l'autorité fédérale, une compétence concurrente importante des communautés et des régions soit reconnue. Dans les avis de 1995 relatifs à la liberté de collecter des informations, cette dernière tendance a gagné en importance.

Le Conseil d'Etat estime que la jurisprudence qui s'est ainsi élaborée, doit faire l'objet d'une nouvelle évaluation, compte tenu, entre autres, d'une évolution récente de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, des conséquences de la dernière réforme de l'Etat et des effets de sa propre jurisprudence.

(1) Avis L. 24.040 cité, pp. 6-7; avis L. 24.041 cité, pp. 7-8.

11. Le point de départ retenu dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, à savoir que les droits fondamentaux constituent une matière autonome, semble initialement avoir été admis par la Cour d'arbitrage.

Dans son arrêt n° 14/91 du 28 mai 1991, la Cour devait établir quelle était l'autorité compétente en ce qui concerne la réglementation du droit de réponse, un droit non reconnu dans la Constitution. La Cour considéra que "le droit de réponse (était) une institution de protection de la personne, rendue indispensable par la liberté de la presse et la liberté d'expression" (cons. B.3.2.) et en conclut notamment que cette matière relevait de la compétence du législateur fédéral. Il s'ensuit que, dans cet arrêt, la Cour considérait également les droits fondamentaux (liberté de la presse, liberté d'expression) comme une entité distincte sur le plan du droit des compétences (1).

Dans le récent arrêt n° 54/96 du 3 octobre 1996, la Cour semble s'être engagée sur une autre voie. Le droit de la protection des minorités linguistiques, également un droit fondamental non reconnu dans la Constitution, y était abordé. L'arrêt ne fait état d'aucune indication établissant que ce droit relève d'une "matière" distincte des droits fondamentaux, ressortissant à l'autorité fédérale. Au contraire, la Cour considère ce qui suit : "Il appartient à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, d'assurer la protection des minorités, garantie entre autres par l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques" (Cons. B.9.).

La cour semble donc considérer la protection des droits fondamentaux comme ressortissant à chaque législateur, chacun en ce qui concerne les matières relevant de sa compétence.

Pareille conception répond d'ailleurs aux critiques de la doctrine. Ainsi, après avoir proposé une solution partant des compétences "accessoires" des communautés et des régions, M. Uyttendaele écrit-il :

"(Cette) solution permet de remettre en cause une ... fiction éminemment contestable, à savoir que les libertés publiques constitueraient un bloc homo-

(1) Cf. P. Peeters, "De bevoegdheidsverdeling en het recht van antwoord - kanttekeningen bij het arrest van 28 mei 1991 van het Arbitragehof", R.W., 1991-92, (481), 483-484; M. Uyttendaele, "Fédéralisme et libertés fondamentales : la transparence administrative au regard de la réforme de l'Etat", A.P.T., 1993, (96), p. 103, n° 15.

gène de matières qui seraient réservées de façon inconditionnelle au législateur national. Il s'agit-là d'une conception réductrice du concept de libertés publiques" (1).

12. Dans ses avis L. 24.043 et L. 24.044, cités, du 20 janvier 1995, le Conseil d'Etat considérait que la compétence de principe du législateur fédéral n'était en rien diminuée par le fait que la Constitution elle-même attribue, en ce qui concerne des droits fondamentaux déterminés, une certaine compétence aux Communautés et aux Régions (cf. supra, n° 8).

Après un nouvel examen, le Conseil d'Etat a estimé que la réforme de l'Etat de 1993-94 se caractérisait cependant par certaines évolutions difficilement conciliables avec la position que le Conseil avait défendue jusqu'alors.

12.1. Avant la dernière réforme de l'Etat déjà, le constituant avait cédé aux communautés certaines compétences présentant indéniablement un rapport avec des droits fondamentaux, plus particulièrement avec les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques (actuel article 11), avec le droit à la liberté d'enseignement (actuel article 24), et avec la liberté en matière d'emploi des langues (actuel article 129). Certes, ces compétences pouvaient alors encore être considérées comme des dérogations à une règle générale.

Toutefois, lors des révisions de la Constitution de 1994, de nouvelles dispositions y ont à nouveau été insérées, qui offraient non seulement à la loi, mais aussi au décret et à l'ordonnance, la possibilité de développer ou de restreindre les droits fondamentaux reconnus par la Constitution. Il s'agissait notamment du droit au respect de la vie privée et de la vie familiale (actuel article 22), des droits économiques, sociaux et culturels (actuel article 23) et du droit d'accès aux documents administratifs (actuel article 32).

Cette nouvelle évolution traduit la conception du constituant pour qui les droits fondamentaux ne relèvent pas de la compétence de l'autorité fédérale par leur nature. Si tel est déjà le cas avec les droits reconnus dans la Constitution elle-même, cela doit a fortiori valoir également pour les droits fondamentaux qui n'y sont pas reconnus.

(1) M. Uyttendaele, o.c., p. 105, n° 22.

En outre, l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a été modifié en ce sens par la loi spéciale du 16 juillet 1993 que les communautés et les régions peuvent désormais exercer également leurs compétences "implicites" sur le terrain des matières réservées à la loi par la Constitution (voir l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980). Les communautés et les régions, de ce fait, ont la faculté d'arrêter des dispositions sur le plan des droits fondamentaux qui avaient déjà été reconnus par la Constitution avant les réformes institutionnelles successives et dont la mise en oeuvre ou la possibilité de restriction avaient été laissées à la "loi" (1).

12.2. Le Conseil d'Etat est en outre d'avis que la récente réforme de l'Etat ne permet plus de continuer à soutenir qu'il ne se conçoit pas que les libertés et droits fondamentaux puissent être reconnus différemment dans les diverses entités.

Considérant que la réglementation de certains droits fondamentaux est, selon la Constitution elle-même, laissée aux divers législateurs, il faut admettre, au contraire, qu'une politique différenciée est possible dans ces domaines : "Une différence de traitement dans des matières où les communautés et les régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci" (2).

Il y a lieu d'admettre a fortiori qu'un règlement différencié est possible à l'égard de droits que la Constitution ne reconnaît pas comme des droits fondamentaux.

L'autonomie des communautés et des régions sur le plan des droits fondamentaux n'est d'ailleurs pas illimitée. La Constitution fixe évidemment elle-même

(1) Il appert de l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 que lorsque la Constitution -particulièrement ses dispositions originelles - fait état de la "loi", il convient de l'interpréter en ce sens que seule la loi fédérale est visée.

(2) Voir, notamment, Cour d'arbitrage, 15 octobre 1996, n° 56/96, cons. B. 25. La Cour conclut par ailleurs de la constatation précitée qu'une différence résultant de l'autonomie ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, au motif que l'autonomie serait sinon dépourvue de signification (même cons.).

les limites dans lesquelles les autorités peuvent intervenir à l'égard des droits fondamentaux reconnus dans la Constitution. En outre, en ce qui concerne les droits fondamentaux non reconnus dans la Constitution, les autorités sont également tenues de respecter les normes minimales figurant dans les conventions internationales relatives aux droits de l'homme.

13. Enfin, il ressort notamment du fait que la proposition de décret soumise pour avis doit être lue en combinaison avec une proposition de loi (cf. supra, lors de la discussion de la portée de la proposition), que la reconnaissance d'une compétence concurrente des communautés et des régions, à côté d'une compétence de principe de l'autorité fédérale, donne lieu à des constructions complexes.

Il résulte en effet de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, notamment sur le plan de la liberté de collecter des informations, que le législateur fédéral et le législateur décrétoal devraient harmoniser leur intervention. Ni l'un, ni l'autre ne pourraient donc mener une politique cohérente d'une manière autonome.

A cet égard, le Conseil n'est pas insensible aux aspirations de ceux qui, par souci de lisibilité de la législation, souhaitent que la liberté de collecter des informations par des organismes de radiodiffusion et de télévision, par exemple, soit réglée dans un seul texte (1).

Sous cet angle également, le Conseil estime qu'il ne peut confirmer purement et simplement ses avis du 20 janvier 1995.

D. Réponse à la question de compétence.

14. A la lumière des développements observés ces dernières années ainsi que des objections auxquelles donne lieu concrètement la jurisprudence du Conseil d'Etat, le Conseil estime que la compétence relative à la réglementation de droits non reconnus dans la Constitution requiert une approche nouvelle.

(1) Voir ainsi l'exposé de Mme Vercruyssen au cours des séances d'audition relatives à la liberté de collecter des informations, rapport établi au nom de la Commission des médias, Doc. parl., Parl. fl., 1995-96, n° 322-1, p. 37.

Le Conseil d'Etat pense plus particulièrement qu'il n'est plus justifié de partir d'une matière en soi, qui comprendrait l'ensemble des droits fondamentaux.

Il est d'ailleurs très difficile de déterminer les droits qu'il faudrait ranger dans ce domaine. Nul ne contestera, vraisemblablement, que les droits fondamentaux reconnus dans la Constitution en font partie. Le problème se pose toutefois précisément pour les droits qui ne sont pas consacrés par la Constitution. Aucun critère ne permet d'établir avec certitude si un droit subjectif déterminé ou une liberté déterminée mérite ou non la qualification de "droit fondamental".

15. Pour désigner l'autorité compétente pour reconnaître et régler un droit déterminé, il y aura dès lors lieu d'appliquer purement et simplement les règles concernant la matière dans laquelle ce droit se situe. S'il s'agit d'une matière que la Constitution ou la loi spéciale attribue à une autorité déterminée, il appartiendra à cette dernière de régler tous les rapports juridiques, à l'exclusion, en principe, des autres autorités. S'il s'agit d'une matière à propos de laquelle ni la Constitution, ni la loi spéciale ne comprennent de règle attributive de compétence, il appartiendra alors à l'autorité fédérale, en vertu de son pouvoir résiduel, de régler tous les rapports juridiques, à l'exclusion, en principe, des autres autorités.

Les communautés et les régions peuvent donc reconnaître et régler des droits dans les matières relevant de leur compétence. S'il est satisfait aux conditions prévues à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, elles peuvent même, à cet égard, prendre des mesures relatives à des matières pour lesquelles elles ne sont en principe pas compétentes.

Cette compétence des communautés n'est en rien diminuée par le fait qu'un droit créé serait susceptible d'être qualifié de "droit fondamental".

16. En ce qui concerne le droit à la liberté de collecter des informations, les conclusions suivantes peuvent être tirées de ce qui précède.

Dans la mesure où la liberté de collecter des informations concerne la radio et la télévision, les communautés sont compétentes, à l'exclusion de l'autorité fédérale. Cette dernière peut éventuellement

régler la liberté de collecter des informations en ce qui concerne d'autres médias, et ce en vertu de sa compétence résiduelle.

La compétence susvisée des communautés n'est pas subordonnée à l'inaction ou à l'action de l'autorité fédérale. Dans la mesure où elles se limitent au domaine de la radio et de la télévision, les communautés peuvent régler la liberté de collecter des informations d'une manière exhaustive.

Dans l'exercice de leurs compétences en matière de radio et de télévision, les communautés peuvent en outre intervenir dans des domaines relevant de la compétence de l'autorité fédérale, comme par exemple celui de la propriété industrielle et intellectuelle (article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), dans la mesure où il est satisfait aux conditions figurant à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

17. Le législateur décrétoal est dès lors compétent pour arrêter des dispositions telles que celles contenues dans la proposition soumise pour avis".

7. Communautés et Régions - Compétence - Coopération internationale - Limitation territoriale.

A l'occasion de l'examen d'un avant-projet de loi portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982 et à l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994, les chambres réunies furent appelées à se prononcer sur la compétence en cette matière de l'autorité fédérale, des communautés et des régions. Dans leur avis L. 24.903 du 22 avril 1997, elles formulèrent les observations suivantes à cet égard :

"1. La Convention sur le droit de la mer et l'Accord de 1994 comprennent essentiellement des dispositions relatives à des matières qui, dans l'ordre juridique interne belge, relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Le législateur fédéral est dès lors compétent pour donner son assentiment à ces traités.

2.1. Il est à signaler, cependant, que certaines dispositions de la Convention sur le droit de la mer ont trait à des matières qui, dans l'ordre juridique interne, sont de la compétence des régions.

(...)

Il ressort de l'article 167, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution que les communautés et les régions sont compétentes pour régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités "pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci". Cette disposition fait référence aux compétences matérielles des communautés et des régions (1). Ceci ressort, d'ailleurs, également de l'intention du constituant, telle qu'elle peut se déduire des développements relatifs à la proposition de révision de l'article 68 ancien de la Constitution : les auteurs souhaitaient, en effet, que "l'autonomie qui est reconnue sur le plan interne, puisse s'exprimer sur le plan externe" (2). La répartition des compétences "ratione materiae" constitue, en d'autres termes, le fil conducteur pour la détermination de la compétence des communautés et des régions sur le plan international.

Même si les régions ne peuvent prendre des dispositions de droit interne en ce qui concerne des zones situées en dehors de leur territoire, cette limitation territoriale de leurs compétences ne peut être étendue sur le plan international. Sur ce plan, on ne doit tenir compte que des règles de compétences matérielles. La compétence internationale des régions est, à cet égard, plus étendue que leur pouvoir de transposition des instruments de droit international en droit interne.

Vu les compétences matérielles des régions visées ci-dessus, force est de conclure que la Convention sur le droit de la mer est un traité "mixte", qui dès lors ne devra pas être uniquement approuvé par le législateur fédéral, mais également par les trois conseils

(1) Craenen, G., "België en het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen", in *Het federale België na de vierde staatshervorming*, (Alen, A., et Suetens, L.P., éditeurs), Bruges, 1993, (59), p. 82, n° 75.

(2) Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-16/1°, p. 1.

régionaux (article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) (1).

2.2. L'article 2, paragraphe 1, de l'Accord de 1994 dispose que les dispositions de celui-ci et de la partie XI de la Convention sur le droit de la mer doivent être interprétées et appliquées ensemble, comme un seul et même instrument.

Vu la connexité étroite existant entre la Convention sur le droit de la mer et l'Accord, ce dernier doit, en ce qui concerne la compétence d'approbation, suivre le même sort que la Convention sur le droit de la mer. Pour les mêmes motifs que ceux exposés dans l'observation 2.1, l'Accord doit, dès lors, être également approuvé par les conseils régionaux".

8. Communautés et Régions - Compétence - Impositions communales.

L'avis L. 25.572 du 13 mai 1997 examina la question de savoir s'il était au pouvoir de la Région flamande d'adopter des règles concernant la compétence fiscale des communes (2).

Pour répondre à cette question, il incombait tout d'abord au Conseil d'Etat de vérifier à quel article de la Constitution il fallait imputer la compétence communale en matière de fiscalité ainsi que la faculté corrélative de délimiter cette compétence.

Le Conseil souligna que deux points de vue s'opposaient à ce propos.

Selon le premier point de vue, l'octroi de la compétence fiscale aux communes résulte des articles 41 et 162

(1) Voir dans le même sens, en ce qui concerne l'approbation du Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, l'avis L. 22.506 du Conseil d'Etat du 29 juin 1993, Doc. parl., Sénat, 1993-94, n° 956-1, p. 6.

(2) L'avis portait sur une proposition de décret accordant la faculté aux communes d'établir une imposition générale dans les cas où des conventions internationales et la législation fédérale conduisent à une exonération de l'imposition communale.

de la Constitution qui attribuent au conseil communal tout ce qui est d'intérêt communal.

Suivant cette première thèse, la délimitation de la compétence fiscale des communes s'opère uniquement par la définition plus précise de l'"intérêt communal" concerné, définition qui est dévolue à tout législateur agissant dans les limites de ses compétences, et donc également au législateur régional dans l'exercice de sa compétence fiscale. D'après cette thèse, la règle énoncée à l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution, en vertu de laquelle la loi détermine, relativement aux impositions communales visées à l'alinéa 1er, les exceptions dont la nécessité est démontrée, porte uniquement sur la compétence qu'a le législateur (fédéral) de faire établir des impositions communales par d'autres organes que le conseil communal et d'imposer des charges aux communes.

Le second point de vue part du principe que l'article 170, § 4, alinéa 1er, de la Constitution, en vertu duquel aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par la commune, notamment, que par une décision de son conseil, désigne non seulement l'organe compétent pour établir une imposition communale, mais constitue en outre l'unique base constitutionnelle de la compétence fiscale des communes.

Suivant cette thèse, la faculté que l'article 170, § 4, alinéa 2, confère au législateur (fédéral) de déterminer des exceptions, se rapporte dès lors non seulement à l'organe autorisé à établir les impositions communales, mais également à l'étendue de la compétence fiscale même des communes.

Le Conseil d'Etat a précisé comme suit l'importance de l'analyse du fondement légal en ce qui concerne la compétence des régions :

"Selon que l'on se range à l'une ou à l'autre thèse, on aboutit à des conclusions différentes en ce qui concerne la question de la compétence que soulève la proposition de décret examinée. Suivant la première interprétation, le législateur régional peut légiférer en cette matière, quoique uniquement dans la mesure où il lui appartient, en ce qui concerne la fiscalité communale, de définir l'intérêt communal. Selon la seconde thèse, il n'est pas prévu que le législateur régional puisse légiférer, à moins qu'il ne puisse se prévaloir des compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles".

Le Conseil d'Etat constata que la Cour d'arbitrage s'était fondée sur la seconde thèse et avait, plus précisément, estimé que la compétence fiscale des communes s'appuyait (uniquement) sur l'article 170, § 4, de la Constitution et que l'alinéa 2 de cet article attribuait au seul législateur fédéral la compétence exclusive de délimiter l'autonomie fiscale des communes (1). Cette thèse fut également confortée par l'article 9, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (2) et par les travaux préparatoires de cette disposition législative (3).

Si la seconde thèse l'avait emporté, les régions auraient uniquement pu empiéter sur la compétence réservée au législateur fédéral à condition de pouvoir se prévaloir à cet effet de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (compétences implicites). Le Conseil d'Etat estima toutefois que rien n'indiquait que le texte proposé fût "nécessaire" à l'exercice des compétences de la Région flamande au sens de la disposition législative précitée.

Subsidiairement, le Conseil d'Etat examina si la solution serait différente dans l'hypothèse où l'on s'inspirerait de la première thèse évoquée ci-dessus. Se basant sur les motifs exposés ci-après, il aboutit à la conclusion que ce n'était pas le cas en l'espèce :

"La région ne peut ... délimiter l'intérêt communal (positivement ou négativement) qu'en ce qui concerne des matières pour lesquelles elle est elle-même compétente. Pour que la région puisse autoriser les communes à établir une imposition déterminée, il faut donc impérativement qu'il s'agisse d'une imposition qu'elle pourrait établir elle-même.

Bien que l'article 170, § 2, alinéa 1er, de la Constitution ait conféré aux régions une compétence générale en matière d'imposition, il résulte de l'alinéa 2 de cette disposition que la loi (ordinaire)

-
- (1) Le Conseil se référa notamment à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 2 juin 1988, n° 57, considérant 4.B.1.
 - (2) L'article 9, § 2, de la loi spéciale dispose que "les centimes additionnels instaurés par une Région ne peuvent porter préjudice au droit des communes de percevoir des taxes ou centimes additionnels".
 - (3) Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 635-1, p. 13; rapport de la Commission de la Chambre, Doc. parl., 1988-89, n° 635-18, p. 320.

peut déterminer les exceptions à cette compétence dont la nécessité est démontrée. Eu égard à cette dernière disposition, l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er et 2, de la Constitution dispose que "dans les cas non prévus par l'article 11 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, les Conseils (des Communautés et des Régions) ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'Etat, ni à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'Etat, ni à accorder des remises sur ceux-ci".

Il résulte de la combinaison de l'article 11, alinéa 1er, et de l'article 6, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale de financement que la compétence attribuée aux régions en ce qui concerne l'impôt des personnes physiques, est limitée à l'établissement de centimes additionnels à cet impôt.

Il se déduit de l'ensemble des textes précités que les régions ne peuvent être considérées comme compétentes pour établir, outre lesdits centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques, une quelconque imposition se rapportant au revenu des habitants.

De même, dans l'hypothèse où il appartiendrait aux régions de définir, en ce qui concerne la fiscalité communale, l'"intérêt communal", elles ne sont donc toutefois pas compétentes pour autoriser les communes à établir une "imposition communale générale" qui, selon les termes des développements relatifs à la proposition de décret, "renvoie au revenu ou à des critères qui en sont inférés".

Que la première ou la seconde thèse ait prévalu, la conclusion qui s'imposa fut donc que la proposition de décret ne pouvait s'inscrire dans la compétence de la Région flamande.

9. Communautés et Régions - Création d'organismes dotés de la personnalité juridique.

Dans l'avis L. 25.332 du 22 octobre 1996 relatif à une proposition de décret "portant remplacement du titre II des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995, modifié par décret du 22 décembre 1995", le Conseil d'Etat a examiné si le législateur décrétoal pouvait conférer un "statut de droit

privé" à l'organisme public de radiodiffusion de la Communauté flamande, appelé désormais "VRT".

Le Conseil d'Etat a répondu à cette question par l'affirmative en émettant toutefois des réserves :

"Pour répondre à cette question, il faut partir du principe que l'activité de radiodiffusion même n'est pas privatisée. Selon la proposition, la VRT reste un organisme public de radiodiffusion. Selon les auteurs de la proposition, l'activité de radiodiffusion, et certainement celle de cet organisme public de radiodiffusion, est une matière qui doit rester du ressort de l'autorité.

L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que, dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital. Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà souligné à plusieurs reprises, l'article 9 précité offre de larges possibilités. En effet, dans l'exercice du pouvoir qui lui est conféré, le législateur décréte n'est lié à aucune forme d'organisation préétablie. Il peut fixer cas par cas les objectifs des organismes et régler entre autres la composition, la compétence et le fonctionnement des organes administratifs. Les seules limites en la matière qui se déduisent de l'article 9 sont, d'une part, que le décret de création doit régler le contrôle du service décentralisé et, d'autre part, que pour fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel, il faut tenir compte de la disposition de l'article 87, § 4, de la loi spéciale, concernant les principes généraux du statut des agents de l'Etat, lesquels sont applicables de plein droit (article 9, alinéa 2) (1).

La proposition soumise pour avis opte pour la création d'une société de droit privé, à savoir une "entreprise" au sens de l'article 9 de la loi spéciale. Cet article 9 ne s'oppose pas à ce qu'au lieu

(1) Voir, entre autres, l'avis L. 23.686 du 5 décembre 1995 relatif à un projet de décret réglant la gestion des centres culturels de la Communauté flamande en périphérie bruxelloise, Doc. parl., Parl. fl., 1995-96, n° 402-1, (19), 29.

d'élaborer un statut propre et global, le législateur décrétoal rende les règles relatives aux sociétés commerciales applicables en principe.

En soi, le procédé du droit privé adopté dans la proposition est donc conciliable avec l'article 9 de la loi spéciale.

Il faut évidemment encore que les deux conditions découlant de l'article 9, alinéa 2, rappelées ci-dessus, soient elles aussi remplies.

La première condition tient en ce que le décret doit régler le contrôle du service décentralisé. Le Conseil d'Etat estime que, si l'organisme en question possède un statut de droit privé, le contrôle peut difficilement se faire sous la forme du contrôle administratif classique, à savoir le contrôle de la légalité des décisions prises et de la conformité de celles-ci à l'intérêt général en ayant recours à la suspension et à l'annulation des actes émanant de cet organisme. Il faut plutôt considérer que le législateur décrétoal doit prévoir un contrôle public adapté à la forme juridique de l'entreprise. La proposition prévoit un contrôle de l'espèce : le décret proposé contient même un nombre de dispositions visant un contrôle préventif ou un contrôle a posteriori (...) et, pour le surplus, confère également certains pouvoirs de contrôle au gouvernement flamand (...). Il semble dès lors que la première condition soit remplie.

En ce qui concerne la deuxième condition, la question se pose de savoir s'il peut être inféré de l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 que l'arrêté des principes généraux est applicable à la VRT. Le Conseil s'abstiendra d'examiner cette question pour les motifs exposés dans l'observation générale (1). La question de savoir si la deuxième

(1) Dans l'observation générale, le Conseil d'Etat avait mis en exergue que la Cour d'arbitrage était saisie d'un recours en annulation visant le décret du 22 décembre 1995 portant modification de certaines dispositions du titre I et du titre II des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995 et qu'un des moyens soulevait la question de l'application éventuelle de l'arrêté des principes généraux à l'organisme public de radiodiffusion (il s'agissait encore de la BRTN à l'époque). Dans ces circonstances, le Conseil s'est abstenu de confronter les dispositions de la proposition soumise pour avis à l'arrêté des principes généraux.

condition est remplie restera donc ouverte en l'occurrence.

Abstraction faite de cette deuxième condition, sur laquelle le Conseil d'Etat ne peut qu'émettre des réserves, force est de conclure, dès lors, que la structure proposée s'inscrit dans les limites qui, pour la Communauté flamande, peuvent être inférées de l'article 9 de la loi spéciale (1)".

Après avoir ainsi conclu que le législateur décrétaal était compétent, sous la réserve susmentionnée, pour conférer un statut de droit privé à l'organisme public de radiodiffusion, le Conseil estima néanmoins devoir faire remarquer que le procédé adopté n'était pas sans soulever certaines critiques :

"En effet, bien que la VRT soit instituée sous la forme d'une société commerciale, il semble y avoir d'importantes dérogations par rapport à la législation sur les sociétés commerciales. La Communauté flamande serait ainsi l'unique actionnaire. En outre, il appert que la création résulte du décret proposé même et qu'un acte constitutif ne semble plus requis; il est ainsi dérogé à l'article 13 de la loi sur les sociétés selon lequel les pouvoirs des administrateurs sont déterminés par l'acte constitutif ou par un acte postérieur, et à l'article 29, § 4, de cette loi, qui dispose que la société (anonyme) est constituée par un acte authentique qui constate l'accomplissement d'un nombre de conditions. Contrairement à ce que dispose l'article 29ter de la loi précitée, la remise d'un plan financier ne semble pas requise (préalablement à la constitution de la société).

Cette énumération, qui est donnée purement à titre d'exemple, suffira à démontrer que la VRT, malgré qu'elle soit qualifiée d'"entreprise publique culturelle ayant la forme d'une société commerciale", est en fait loin de posséder les caractéristiques escomptées d'une société commerciale.

La question se pose dès lors de savoir s'il est bien indiqué de faire état de la forme d'une "société commerciale".

(1) Ces considérations ont été reproduites dans l'avis L. 25.828 du 7 janvier 1997 concernant un avant-projet de décret relatif à la transformation de la BRTN en une société anonyme de droit public et remplaçant le titre II des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995.

Dans l'hypothèse où le Parlement flamand souhaiterait maintenir la forme d'une "société commerciale", il devrait envisager d'adapter la structure de la VRT de telle manière que celle-ci se concilie mieux avec celle d'une société commerciale".

10. Communautés et Régions - Matières fiscales - Imposition existante au profit de l'Etat (T.V.A.).

Dans un avis L. 26.220, donné le 21 avril 1997, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de décret "portant création d'une taxe sur la publicité" (Doc. C.C.F. 141 (1996-1997) - n° 2), la section de législation a examiné la question du pouvoir fiscal d'une Communauté en présence d'une imposition existante au profit de l'Etat.

La proposition de décret à l'examen tend à soumettre à une "taxe sur la publicité", au profit de la Communauté française, l'utilisation d'"espaces publicitaires". Cette taxe aurait pour assiette les sommes versées par les annonceurs pour l'achat de ces "espaces". Les redevables de la taxe seraient "les personnes qui assurent la régie de ces espaces publicitaires ou, par défaut, ... les personnes qui les mettent à la disposition des annonceurs s'il n'y a pas de régisseur ou si celui-ci ne peut être le redevable" (article 2).

L'avis rappelle que l'article 170, § 2, de la Constitution attribue aux Communautés, tout comme aux Régions, un pouvoir fiscal propre, sous réserve des exceptions établies par la loi dont la nécessité est démontrée.

Une telle exception est prévue par la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er et 2, de la Constitution - lire actuellement article 170 -, en vertu de laquelle il est interdit aux Communautés et aux Régions de lever des impôts "dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'Etat".

La question se pose donc si la taxe envisagée ne frapperait pas une matière qui fait déjà l'objet d'une imposition par l'Etat fédéral.

La notion "d'achat d'espaces publicitaires" introduit dans la proposition examinée est juridiquement impropre. Il n'y a, en effet, pas dans l'opération visée un contrat de vente; il n'y a pas de transfert d'un droit réel sur une chose et même, le plus souvent, l'objet du contrat est dépourvu d'existence matérielle. Au regard du droit privé, "l'achat d'espace publicitaire" s'analyse, en réalité, comme un engagement de prestation de services et le contrat conclu à cette fin ne donne naissance qu'à un droit de créance visant une obligation de faire.

Le prix payé pour l'exécution de ce contrat, quel qu'en soit le support publicitaire, qu'il s'agisse d'affiches, de la diffusion d'un message parlé ou audiovisuel ou de tout autre système de télécommunication, constitue une matière taxable soumise à la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.), au titre de rémunération d'une prestation de services et il n'existe aucune exemption dans ce domaine.

Aux termes de l'article 2 de la proposition, l'assiette de la taxe reposerait sur les "sommes, hors taxe sur la valeur ajoutée, payées par les annonceurs pour l'achat d'espaces publicitaires", commission d'agence comprise.

Cette assiette taxable serait donc égale au chiffre d'affaires des régies publicitaires et constituerait la même base taxable (1) que celle qui est déjà frappée par la T.V.A..

La loi du 23 janvier 1989 fait, dès lors, obstacle à l'instauration de la taxe communautaire envisagée, dans la mesure où celle-ci a pour but de lever un impôt dans une matière qui fait déjà l'objet d'une imposition par l'Etat.

Au regard de la T.V.A., il est vrai que le prestataire des services n'est pas le contribuable; il n'est que le percepteur de la taxe qu'il met à charge de son cocontractant, le bénéficiaire de la prestation de service. Dans l'optique de la proposition de décret, c'est l'entreprise de publicité qui payerait globalement, en fin de trimestre, les taxes communautaires qui seraient dues, sans pouvoir

(1) Voir l'article 26 du Code de la T.V.A. qui dispose :

"Pour les livraisons de biens et les prestations de services, la taxe est calculée sur tout ce qui constitue la contrepartie obtenue ou à obtenir par le fournisseur du bien ou par le prestataire du service de la part de celui à qui le bien ou le service est fourni, ou d'un tiers, y compris les subventions directement liées au prix de ces opérations.

Sont notamment comprises dans la base d'imposition, les sommes que le fournisseur du bien ou le prestataire du service porte en compte, pour frais de commission, d'assurance et de transport, à celui à qui le bien ou le service est fourni, que ces frais fassent ou non l'objet d'un document de débit séparé ou d'une convention séparée.

Sont également à comprendre dans la base d'imposition les impôts, droits, prélèvements et taxes."

les répercuter sur les annonceurs, sinon en majorant le coût des prestations.

Cette différenciation de la personne instituée contribuable effectif ne modifie, toutefois, pas la position du problème, car la loi de 1989 vise les "matières qui font l'objet d'une imposition par l'Etat", non la personne qui supporte la charge.

L'avis conclut donc que telle qu'elle conçoit l'assiette de la taxe envisagée, la proposition excède la compétence de la Communauté française.

11. Compétence de l'Autorité fédérale et des Régions.

Dans un avis L. 25.879, donné le 18 décembre 1996, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat" (doc. parl., Chambre, session 1996-1997, n° 918/1), la section de législation du Conseil d'Etat a rappelé les règles qui, dans l'organisation fédérale de l'Etat, déterminent les compétences des organes propres à chaque autorité, en particulier quand il s'agit de définir les missions de chacune.

Une disposition d'une loi ordinaire ne peut charger les Régions de missions déterminées.

Une telle disposition ne peut être admise. Elle ne pourrait se concrétiser que sous la forme d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Régions dans le respect des procédures prévues à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; il est, en effet, contraire au principe de l'autonomie respective de l'Etat et des Régions que l'autorité fédérale attribue à celles-ci des missions déterminées.

L'accord donné par les gouvernements régionaux en vertu de l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions ne peut suffire à justifier une telle disposition. En effet, si l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 soumet à l'accord des gouvernements régionaux les modifications que le législateur fédéral souhaite apporter à la base d'imposition, au taux d'imposition et aux exonérations des écotaxes, il n'est pas dans l'objet de cette disposition d'autoriser les gouvernements régionaux et l'autorité fédérale à convenir que les Régions arrêtent elles-mêmes des éléments du régime des écotaxes ou interviennent dans sa mise en oeuvre.

L'objectif poursuivi ne pourrait être atteint que moyennant la conclusion d'un accord de coopération dans le respect des procédures prévues par l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 (1).

12. Compétence de l'Etat fédéral en matière de contrat de bail.

Dans un avis L. 25.367, donné le 23 septembre 1996, la section de législation du Conseil d'Etat a examiné, un projet de loi "modifiant certaines dispositions en matière de baux".

La section de législation du Conseil d'Etat a estimé qu'il est vrai que les Régions sont compétentes, au titre des attributions qui sont les leurs en matière de logement (2), pour fixer des normes de sécurité, de salubrité et d'habitabilité des logements (3) (4).

-
- (1) Ceci implique notamment que, conformément au paragraphe 1er, alinéa 2, de cette disposition de réformes institutionnelles, un tel accord doit recevoir l'assentiment du législateur fédéral et des législateurs régionaux.
 - (2) Selon l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Régions sont compétentes, "en ce qui concerne le logement", pour "le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques".
 - (3) Voir, en ce sens, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur l'avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 1993 concernant les normes de qualité et de sécurité de logements meublés (Doc. C.R.B., A-174/1-91/92, p. 17).
 - (4) Au sujet des normes assurant la protection des logements contre l'incendie, la Cour d'arbitrage a toutefois considéré que les Régions étaient seulement compétentes pour régler les aspects de cette protection qui sont spécifiques aux immeubles destinés en ordre principal à l'habitation, c'est-à-dire pour adapter et compléter les normes de base arrêtées par l'Etat, sans mettre celles-ci en péril (arrêt n° 49 du 10 mars 1988).

Cette compétence des Régions ne porte, toutefois, pas atteinte à la compétence de l'autorité fédérale pour régler les relations contractuelles qui se nouent entre le preneur et le bailleur en cas de location d'un bien, y compris lorsque ces relations concernent un bien qui est affecté au logement du preneur. Le bail à loyer constitue, en effet, une matière relevant des compétences résiduelles de l'Etat.

Au titre de ses attributions en vue de régler la matière du bail à loyer, l'autorité fédérale est compétente pour imposer au bailleur des obligations relatives à l'état du bien loué, c'est-à-dire à son obligation de délivrance, et notamment, d'une part, pour poser la règle, déjà énoncée par l'article 2 de la section II, selon laquelle le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité et, d'autre part, pour limiter le pouvoir du juge d'apprécier le contenu de telles exigences, en arrêtant les conditions minimales de conformité d'un bien à celles-ci.

13. Compétence des Régions en matière de logement.

Dans un avis L. 25.688, donné le 16 décembre 1996, la section de législation du Conseil d'Etat a examiné, dans un délai ne dépassant pas un mois, une proposition de loi "relative à l'introduction dans le marché locatif des biens immobiliers inoccupés en vue de satisfaire aux demandes en matière de logement".

La section de législation du Conseil d'Etat a estimé que le dispositif envisagé tend à permettre à toute une série d'"opérateurs immobiliers" - lesquels sont, selon les termes utilisés dans les développements, des "acteurs publics ou privés, expérimentés dans la gestion d'immeubles et poursuivant déjà en la matière une mission d'intérêt général" - de "garantir", comme l'indique l'article 2, "l'exercice du droit au logement en assurant la disponibilité de biens destinés à l'habitation" (1).

(1) En outre, il ressort des développements que, selon les auteurs de la proposition, "il n'est pas normal dans une société libérale qu'un bien essentiel, le logement, qui de surcroît coûte cher, puisqu'il représente entre 25 et 50 p.c. du revenu des gens, ne soit pas mis sur le marché pour des motifs dépourvus de légitimité".

Ce faisant, la proposition à l'examen relève non pas de la politique d'aide sociale, mais de la politique du logement, qui est de la compétence régionale (1).

14. Compétence matérielle des Régions et droit constitutionnel (Convention internationale).

Dans un avis L. 25.903, en chambres réunies, du 22 avril 1997, donné sur un avant-projet de décret "portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982 et à l'Accord relatif à la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, faite à New York le 28 juillet 1994" (doc. parl. C.R.W., session 1997/1998, n° 307/1), la section de législation du Conseil d'Etat a examiné la compétence matérielle des Régions en droit international, en particulier, le droit de la mer, éventuellement le caractère mixte de tels traités internationaux et les conséquences en droit régional.

L'avis commence par observer que certaines dispositions de la Convention sur le droit de la mer ont trait à des matières qui, dans l'ordre juridique interne, sont de la compétence des régions. Sans vouloir être exhaustif sur ce point, il relève les dispositions suivantes :

- les articles 116 à 120 (conservation et gestion des ressources biologiques de la haute mer) : compétence des régions en matière de protection de la nature et de conservation de la nature;
- les articles 145 et 192-237 (protection du milieu marin) : compétence des régions en matière de protection de l'environnement;
- l'article 303 (objets archéologiques et historiques découverts en mer) : compétence des régions en matière de monuments.

Il ressort de l'article 167, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution que les communautés et les régions sont compétentes pour régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités "pour les matières qui

(1) Article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon les travaux préparatoires de cette loi, la compétence régionale en cette matière comprend notamment la promotion de l'occupation de logements (doc. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 20).

relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci". Cette disposition fait référence aux compétences matérielles des communautés et des régions (1). Ceci ressort, d'ailleurs, également de l'intention du constituant, telle qu'elle peut se déduire des développements relatifs à la proposition de révision de l'article 68 ancien de la Constitution : les auteurs souhaitent, en effet, que "l'autonomie qui est reconnue sur le plan interne, puisse s'exprimer sur le plan externe" (2). La répartition des compétences "ratione materiae" constitue, en d'autres termes, le fil conducteur pour la détermination de la compétence des communautés et des régions sur le plan international.

Même si les régions ne peuvent prendre des dispositions de droit interne en ce qui concerne des zones situées en dehors de leur territoire, cette limitation territoriale de leurs compétences ne peut être étendue sur le plan international. Sur ce plan, on ne doit tenir compte que des règles de compétences matérielles. La compétence internationale des régions est, à cet égard, plus étendue que leur pouvoir de transposition des instruments de droit international en droit interne.

Vu les compétences matérielles des régions visées ci-dessus, le Conseil régional wallon est donc compétent pour approuver la Convention sur le droit maritime (article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) (3).

La section de législation observe d'autre part que la Convention sur le droit de la mer et l'Accord de 1994 comprennent essentiellement des dispositions qui, dans l'ordre juridique interne, sont de la compétence de l'autorité fédérale. Il s'agit, dès lors, de traités "mixtes" qui devront être approuvés tant par le législateur fédéral que par les trois conseils régionaux.

(1) Craenen, G., "België en het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen", in *Het federale België na de vierde staats hervorming*, (Alen, A., et Suetens, L.P., éditeurs), Bruges, 1993, (59), p. 82, n° 75.

(2) Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-16/1°, p. 1.

(3) Voir dans le même sens, en ce qui concerne l'approbation du Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, l'avis L. 22.506 du Conseil d'Etat du 29 juin 1993, Doc. parl., Sénat, 1993-94, n° 956-1, p. 6.

Enfin, selon le même avis, à destination cette fois du législateur régional, la section de législation signale que la ratification de la Convention sur le droit de la mer et de l'Accord de 1994 impliquera que la réglementation interne devra être adaptée sur certains points.

15. Création d'un corps de magistrats fiscalistes issus exclusivement du Ministère des Finances.

Dans un avis L. 26.381, donné le 23 juin 1997, la section de législation du Conseil d'Etat a examiné, dans un délai ne dépassant pas un mois, un projet de loi "relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale".

La section de législation du Conseil d'Etat a conclu qu'il y a lieu d'attirer l'attention du législateur sur les points suivants :

- 1° la création, au sein des tribunaux de première instance, d'un corps de magistrats spécialisés en droit fiscal, même si elle ne correspond pas à l'optique "généraliste" actuellement suivie, ne semble pas devoir soulever d'objections;
- 2° la sélection des "magistrats fiscalistes" doit se faire selon des critères objectifs, raisonnables et pertinents, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En effet, le Conseil ne voit pas pourquoi seuls les fonctionnaires du ministère des Finances pourraient postuler aux places résultant de l'extension du cadre, à l'exclusion d'autres juristes justifiant d'une expérience fiscale acquise au barreau, dans le secteur privé ou au parquet. En outre, l'instauration d'un examen spécial introduit une inégalité peu justifiée entre les candidats magistrats, dès lors que l'actuel examen d'aptitude professionnelle semble pouvoir être adapté facilement à la nouvelle catégorie de magistrats;
- 3° les limitations apportées à la carrière des "magistrats fiscalistes" ne semblent pas susceptibles de justification objective et raisonnable, dès lors que l'on admet que ces magistrats ont été sélectionnés de manière adéquate et sont des magistrats "à part entière";
- 4° imposer aux "magistrats fiscalistes" de siéger durant toute leur carrière dans des chambres fiscales semble être une restriction disproportionnée, compte tenu de ce qui a été dit sub 3° et de l'objectif de la loi qui est de faire face à un problème temporaire.

16. Droit aux soins de santé - Principe d'égalité - Allocation d'organes en vue de la transplantation - Distinction sur la base de la nationalité.

Le 4 mars 1997, le Conseil d'Etat a donné l'avis L. 25.197 sur un projet d'arrêté royal relatif aux centres de prélèvement et de transplantation d'organes d'origine humaine.

Le projet prévoyait entre autres l'inscription des candidats receveurs d'une transplantation rénale sur une liste d'attente. Cette inscription était réservée "aux personnes qui, soit ont la nationalité belge, soit sont domiciliées en Belgique depuis cinq ans et sont affiliées depuis lors auprès d'une mutuelle belge, soit ont la nationalité d'un des pays qui participent au prélèvement d'organes au sein du même organisme d'allocation d'organes, soit ont la nationalité d'un pays qui a conclu avec la Belgique un accord portant sur la transplantation d'organes et incluant entre autre(s) le nombre maximum annuel de transplantations".

Le Conseil d'Etat partit de l'hypothèse qu'en Belgique, les transplantations rénales ne pourraient alors être effectuées que sur des personnes inscrites sur la liste d'attente. Le Conseil se demanda également si l'introduction du mécanisme de sélection visé dans le projet était bien compatible avec les droits fondamentaux des patients aux soins de santé et à un traitement égal. A cet égard, le Conseil développa le raisonnement suivant :

" 5.1. (...)

5.2. En principe, chacun a droit aux soins médicaux. Ce droit fondamental est notamment garanti par l'article 12, paragraphe 2, d, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par l'article 11, 1, de la Charte sociale européenne, et par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

Dès lors que les soins de santé requièrent des moyens qui ne sont pas disponibles de manière illimitée, le droit aux soins de santé ne peut être considéré comme un droit subjectif. A ce droit répond cependant l'obligation pour les pouvoirs publics de prendre les mesures appropriées, compte tenu des besoins de santé et des ressources disponibles, en vue

d'assurer à chacun un accès équitable aux soins de santé (1).

Puisque les reins ne sont manifestement pas disponibles en quantité suffisante, une sélection des receveurs retenus s'impose. Cette sélection peut notamment s'opérer en réservant les transplantations à des personnes figurant sur une liste d'attente (2).

Prévoir une pareille sélection n'est en soi pas contraire au droit aux soins de santé.

5.3. En appliquant (et en mettant à exécution) le droit aux soins de santé, les pouvoirs publics doivent respecter le principe d'égalité (3).

Tel est particulièrement le cas en ce qui concerne l'allocation d'organes en vue d'une transplantation.

Tel que l'article 7, § 1er, du projet est rédigé, la liste d'attente est réservée aux personnes qui ont la nationalité belge ou qui sont domiciliées en Belgique depuis un certain temps, ainsi qu'aux personnes de certaines autres nationalités que la nationalité belge. L'exclusion des personnes qui ne répondent pas aux conditions s'effectue donc essentiellement sur la base de la nationalité.

5.3.1. Dans l'appréciation de l'admissibilité de l'exclusion de principe de "non-résidents" de nationalité étrangère, il faut observer tout d'abord qu'à défaut d'accords internationaux impératifs, la Belgique n'a pas l'obligation de respecter le droit aux soins de santé d'autres personnes que celles relevant de sa juridiction.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'impose pas d'obligations contraignantes s'écartant de ce principe. Même si l'article 12 porte sur le droit qu'a "toute personne" de jouir du meilleur état de santé physique et

-
- (1) Voir, dans ce sens, l'article 3 de la Convention européenne sur les droits de l'homme et la biomédecine, dont la signature aura lieu à Oviedo le 4 avril 1997.
 - (2) H.J.J. Leenen, "Gezondheidszorg en recht", Alphen-aan-Rijn, 1981, 107.
 - (3) Consulter A. Hendriks, "Discriminatie in de gezondheidszorg : een reële zorg ?", Tijdschrift voor Gezondheidsrecht (Pays-Bas), 1993, 256-270.

mentale qu'elle soit capable d'atteindre, il faut néanmoins admettre, raisonnablement, qu'il s'agit là uniquement des personnes dont la Belgique a la charge (1). La Charte sociale européenne n'impose pas davantage l'obligation de garantir les droits d'autres personnes que celles dont la Belgique a la charge. Il résulte, au contraire, de l'annexe de la Charte que les droits qui y sont mentionnés ne peuvent être invoqués que par des personnes qui sont des ressortissants d'un autre Etat qui est partie à la Charte et qui, en outre, résident légalement ou travaillent régulièrement sur le territoire de la Belgique.

Il est difficile de répondre à la question de savoir si et dans quelle mesure le droit communautaire européen contraint de respecter le droit d'accès de ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne aux services offerts en Belgique et à un traitement égal des Belges et de ces autres ressortissants (2) (3). Si les dispositions relatives à cette matière du droit communautaire européen sont d'application, il faudra donner une justification objective et raisonnable pour exclure par principe certains ressortissants "non-résidents" d'Etats membres de la Communauté européenne. Faute de connaître tous les éléments de fait en l'espèce, le Conseil d'Etat ne peut se prononcer de manière certaine sur cette question et doit se limiter à formuler une réserve sur ce point.

Quoi qu'il en soit, l'exclusion par principe de "non-résidents" de nationalité étrangère a en tout cas pour effet de limiter les possibilités qu'ont les

-
- (1) Cour d'arbitrage, 29 juin 1994, n° 51/94, considérant B.5.5.
 - (2) La question est particulièrement pertinente, dès lors qu'il apparaît que la plupart des "non-résidents" qui figurent sur une liste d'attente en Belgique sont originaires d'Italie (P. Michielsen, "Unlimited admission of patients to the waiting list for transplantation", dans "Organ replacement therapy : ethics, justice, commerce", (W. Land et J.B. Dossetor, éditeurs), Berlin, 1991, (364), 365)
 - (3) Voir à ce propos les considérations nuancées de H.D.C. Roscam Abbing, "Organ and tissue transplantation : a subject of European concern, Study report", 1994, 11-12 et 24-25; même auteur, "Wet op de orgaandonatie : rechtvaardige verdeling van geschikte organen in Europees perspectief", Tijdschrift voor Gezondheidsrecht (Pays-Bas), 1996, (380), 386-387.

hôpitaux belges d'effectuer des transplantations sur ces patients (1). Du point de vue du principe de proportionnalité, le Conseil d'Etat considère que l'exclusion de "non-résidents" peut se justifier, s'il en résultait une augmentation manifeste des chances de transplantation pour les patients dont la Belgique a la charge (2). Ne pouvant s'instruire de l'ensemble des éléments de fait, le Conseil d'Etat n'est toutefois pas en mesure de se prononcer de manière certaine sur ce point.

En ce qui concerne le régime applicable aux "non-résidents", il faut observer enfin que le projet prévoit effectivement l'inscription sur la liste d'attente des étrangers qui sont les ressortissants d'un Etat participant au système international d'allocation d'organes par le même organisme d'allocation, ou d'un Etat qui a conclu un accord spécifique avec la Belgique. Il apparaît au Conseil d'Etat qu'en ce qui concerne le traitement préférentiel de la première catégorie d'étrangers du moins, une justification peut se trouver dans la solidarité qui est à la base de la participation à un système d'allocation commun (3). La question de savoir s'il existe également une justification raisonnable pour la seconde catégorie d'étrangers, dépend de la teneur de l'accord conclu entre la Belgique et l'Etat concerné. Le seul fait que cet accord comporte un maximum du nombre annuel de transplantations en Belgique, paraît en soi insuffisant pour justifier le traitement préférentiel. Faute de pouvoir cerner tous les éléments de fait pertinents, le Conseil d'Etat ne peut toutefois non plus se prononcer de manière certaine sur ce point.

-
- (1) Il ressort des données dont dispose le Conseil d'Etat qu'un nombre important de "non-résidents" figurent notamment sur la liste d'attente de deux grands hôpitaux bruxellois.
 - (2) Les patients souffrant d'une affection rénale qui ne bénéficient pas d'une transplantation, peuvent rester sous dialyse (P. Michielsens, o.c., l.c.). De ce fait, la question a également des conséquences dans le domaine de la sécurité sociale.
 - (3) L'interdiction n'est pas faite à un Etat de consentir un traitement préférentiel aux ressortissants d'Etats avec lesquels il fait partie d'un ordre juridique spécifique (C.E.D.H., 18 février 1991, Moustaquim, Publ. Cour, série A, vol. 193 p. 20, § 49; C.E.D.H., 7 août 1996, C./Belgique, Rec., 1996-III, p. 925, § 38).

5.3.2. Il est également fait une distinction entre Belges et étrangers en ce qui concerne les "résidents". Alors que les Belges ont automatiquement le droit de figurer sur la liste d'attente, il n'en va de même pour les étrangers - qui n'appartiennent pas à l'une des catégories précitées qui bénéficient d'un traitement préférentiel - que dans la mesure où ils "sont domiciliés en Belgique depuis cinq ans et sont affiliés depuis lors auprès d'une mutuelle belge".

Selon l'article 191 de la Constitution, tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes (belges) et aux biens (de citoyens belges), sauf les exceptions établies par la loi. Il résulte de cette disposition qu'une différence de traitement qui défavorise un étranger ne peut être établie que par le législateur (1). Par conséquent, l'arrêté en projet ne dispose pas du fondement légal requis par la Constitution pour imposer la différence de traitement envisagée.

Subsidiairement, le Conseil d'Etat s'autorise à observer, en outre, que lorsqu'il établit une différence de traitement entre Belges et étrangers, le législateur même doit respecter les principes d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution) (2). A cet égard, il y a lieu de tenir compte de ce que seules des considérations très fortes peuvent conduire à conclure qu'une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité soit compatible avec ces principes (3)" (observation générale 5).

17. Droit de la procédure pénale - Information et instruction.

Dans l'avis L. 24.512 du 15 octobre 1996 sur un avant-projet de loi relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction (avant-projet préparé par la Commission pour le droit de la procédure pénale, sous la présidence du bâtonnier Franchi-

(1) Cour d'arbitrage, 14 juillet 1994, n° 61/94, considérant B.2; Cour d'arbitrage, 9 janvier 1996, n° 4/96, considérant B.3.

(2) Voir les arrêts de la Cour d'arbitrage cités dans la note précédente.

(3) C.E.D.H., 16 septembre 1996, Gaygusuz, Rec., 1996-IV, p. 1142, § 42.

mont), le Conseil d'Etat a eu à examiner maints aspects de la phase d'instruction de la procédure pénale. La plupart des observations formulées par le Conseil étaient d'ordre technique et concernaient plus spécifiquement le projet soumis pour avis. Quelques observations avaient une portée plus générale. Quatre de ces observations sont reproduites ci-après.

Une première observation concernait une disposition du projet selon laquelle il appartient au ministère public de juger de l'opportunité des poursuites. Interrogée à ce sujet par le Conseil d'Etat, la Commission pour le droit de la procédure pénale répondit qu'il ne s'agissait pas de rendre la décision de poursuivre ou non, susceptible de contrôle judiciaire.

Le Conseil formula l'observation suivante à cet égard :

"Suivant la jurisprudence établie de la Cour de cassation, le seul fait que le ministère public apprécie, dans chaque cas particulier, l'opportunité des poursuites, ne comporte pas de violation du principe d'égalité (1). Cela n'empêche qu'il faille, dans chaque cas individuel, observer l'interdiction d'arbitraire (2).

Il appartient au législateur de déterminer si le système existant doit être maintenu ou si, sans préjudice du principe d'opportunité, un contrôle de légalité peut être exercé à l'égard de la décision d'ordonner des poursuites dans chaque cas concret (3)"

(1) Cass., 10 mars 1987, Pas., 1987, I, p. 822, n° 410; Cass., 13 décembre 1989, Pas., 1990, I, p. 456, n° 236.

(2) Cons. VAN DEN WYNGAERT, Chr., "Het gelijkheidsbeginsel in het straf(proces)recht : de schone slaapster in het bos ?", R.W., 1991-92, (1181), 1189. Voir également TRAEST, Ph., "Rechts(on)zekerheid in materieel en formeel strafrecht en strafrechtelijk legaliteitsbeginsel", R.W., 1993-94, (1190), pp. 1199-1200, n° 16; DE VALKENEER, C., "La poursuite et la recherche des infractions à l'épreuve du principe d'égalité", Rev. b. dr. const., 1995, 387-401.

(3) Comp., en ce qui concerne l'appréciation de la légalité de l'exercice du droit d'action par le fonctionnaire délégué en matière d'urbanisme, Cour d'arbitrage, 21 mars 1996, n° 21/96; Cass., 18 avril 1985, Pas., 1985, I, p. 1012, n° 491; Cass., 4 décembre 1990, Pas., 1990, I, p. 330, n° 176; Cass., 15 juin 1994, Pas., 1994, I, p. 597, n° 310.

(observation 1.2. relative à l'article 28quater, en projet, du Code d'instruction criminelle).

Une deuxième observation générale concernait les communiqués de presse dans la phase de l'instruction :

"Il y a lieu de constater ... que ce n'est pas le juge d'instruction, qui est cependant chargé de la direction de l'instruction, qui peut communiquer des informations à la presse, mais le ministère public.

Cette règle, qui confirme la pratique existante, se justifie par l'exigence selon laquelle le juge d'instruction doit, comme juge, agir en toutes circonstances de manière totalement indépendante et impartiale, y compris vis-à-vis de l'extérieur (1)" (observation 3.1. relative à l'article 57, en projet, du Code d'instruction criminelle).

La troisième observation concernait l'introduction de la figure juridique de l'"inculpation". Le Conseil d'Etat examina si le fait de réserver certains effets juridiques aux personnes inculpées ne compromettrait pas le droit d'autres suspects à un procès équitable :

"L'article 61bis en projet du Code d'instruction criminelle prévoit que le juge d'instruction procède à l'"inculpation" de toute personne "contre laquelle existent des indices sérieux de culpabilité". A l'inculpé est en outre assimilée "toute personne à l'égard de laquelle l'action publique est engagée".

Ainsi que l'explique l'exposé des motifs, la notion d'"inculpation" est introduite pour "préciser les personnes qui disposent des droits prévus aux articles 61ter et 61quinquies en projet et le moment à partir duquel elles peuvent les exercer" (...). L'attribution formelle de la qualité d'inculpé détermine donc la possibilité d'exercer des droits spécifiques, à savoir le droit de consulter le dossier et le droit de demander des actes d'instruction complémentaires.

Le régime en projet doit être examiné à la lumière des articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantissent au prévenu le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement.

(1) Voir BOSLY, H.-D., "Les relations entre la justice et la presse. Aspects de droit pénal et de droit de la procédure pénale", Justice & Médias. Trois avis préliminaires à la demande du Ministre de la Justice (1995), A, p. 11, et les références

Ces dispositions de traité concernent il est vrai essentiellement l'examen de la cause devant la juridiction de jugement. Ainsi que l'a toutefois souligné la Cour européenne des droits de l'homme, à propos de l'article 6 de la Convention européenne, cet article peut néanmoins déjà jouer un rôle avant la saisine de la juridiction de jugement, si et dans la mesure où l'inobservation initiale de ses conditions risque de compromettre gravement le caractère équitable du procès au fond (1).

La manière dont les dispositions de traité citées doivent être appliquées dans la phase de l'instruction préparatoire, dépend des caractéristiques de chaque procédure et des circonstances de chaque cause (2). Il n'est donc pas possible d'adopter à cet égard un point de vue abstrait et théorique.

Il est certain, cependant, que si les dispositions de traité citées jouent un rôle au stade de l'instruction préparatoire, spécialement en faveur de la défense, elles peuvent être invoquées, dans ces cas, par quiconque est "accusé d'une infraction" ("charged with a criminal offence"), au sens de ces dispositions.

L'accusation (en anglais : "charge") doit s'entendre, dans ce contexte, selon une conception matérielle plutôt que formelle (3). Si l'accusation peut en général se définir comme la notification officielle, émanant de l'autorité compétente, du reproche d'avoir commis une infraction pénale, elle peut dans certains cas revêtir la forme d'autres mesures impliquant un tel reproche et entraînant elles aussi des répercussions importantes sur la situation du suspect (4).

Sous réserve de l'observation 2, l'article 61bis en projet paraît conférer à la notion d'"inculpé" ("inverdenkinggestelde") un contenu qui, à l'égard des

-
- (1) C.E.D.H., 24 novembre 1993, *Imbrioscia*, Publ. Cour, série A, vol. 275, p. 13, § 36; C.E.D.H., 8 février 1996, *John Murray*, Rec., 1996-I, p. 54, § 62.
 - (2) Arrêt *Imbrioscia*, cité, p. 14, § 38; arrêt *John Murray*, cité, p. 54, § 62.
 - (3) C.E.D.H., 27 février 1980, *Deweer*, o.c., vol. 35, p. 23, § 44; C.E.D.H., 26 mars 1982, *Adolf*, o.c., vol. 49, p. 15, § 30.
 - (4) C.E.D.H., 10 décembre 1982, *Foti*, o.c., vol. 56, p. 18, § 52, et *Corigliano*, o.c., vol. 57, p. 13, § 34; C.E.D.H., 21 février 1984, *Öztürk*, o.c., vol. 73, p. 21, § 55.

suspects faisant l'objet d'une instruction, permet une application des articles 61ter et 61quinquies en projet qui soit conforme aux traités.

Selon la définition de la notion d'"inculpé" ("inverdenkinggestelde"), cette qualité est réservée en tout cas aux personnes qui font l'objet d'une instruction. Les articles 61ter et 61quinquies en projet sont d'ailleurs rédigés de manière à ce que les droits qu'ils visent ne peuvent s'exercer que dans le cadre d'une instruction. Des suspects qui ont commis un fait pour lequel il n'est pas requis d'instruction, n'auront pas le droit de consulter le dossier jusqu'à leur citation devant la juridiction de jugement, ni le droit de demander au ministère public d'accomplir un acte d'instruction complémentaire. Cette limitation pourrait, dans certains cas, se heurter aux articles 6 de la Convention européenne et 14 du Pacte international. Il appartient au législateur d'apprécier si ce risque - qui peut avoir pour conséquence que la juridiction de jugement déclare la procédure irrégulière - est suffisamment important pour adapter le projet sur les points évoqués (observation 1 relative à l'article 8 du projet).

Il peut encore être fait état, pour conclure, d'une quatrième observation. L'article 61ter, en projet, du Code d'instruction criminelle prévoyait une procédure permettant à l'inculpé non détenu et à la partie civile de demander à consulter le dossier. Selon le projet, l'ordonnance du juge d'instruction n'était pas susceptible de recours. Le Conseil d'Etat fit observer qu'il en résultait que le juge d'instruction décidait souverainement d'accueillir ou non la demande de communication. Cette constatation amena le Conseil à formuler l'observation suivante :

"Eu égard notamment à la formulation en termes larges des motifs de restriction visés au paragraphe 3, se pose la question de savoir si, de cette manière, le droit de communication reconnu aux parties est donc bien effectivement exigible. Il appartient au législateur de déterminer si la possibilité d'exercer ce droit peut être laissée entièrement à l'appréciation du juge d'instruction, ou si le requérant débouté peut provoquer un contrôle par la chambre des mises en accusation" (observation 3 relative à l'article 9 du projet).

18. Elections législatives - Caractère obligatoire du droit de vote des Belges résidant à l'étranger.

Dans un avis L. 25.386, donné le 16 avril 1997, la section de législation du Conseil d'Etat a examiné une

proposition de loi "modifiant le Code électoral, en vue de permettre aux Belges résidant à l'étranger de participer aux élections législatives" (Doc. Sénat, session 1995-1996, n° 1-162/1.

Il a estimé qu'en recourant à la technique de l'inscription facultative et donc de la participation facultative aux élections législatives, la proposition de loi s'inscrit en méconnaissance du principe inscrit à l'article 62, alinéa 3, de la Constitution. Cette disposition ne se borne pas à prescrire l'inscription des électeurs à la commune et à requérir qu'ils y accomplissent, soit personnellement soit par mandataire, leur devoir électoral. Elle veut aussi que "le vote" soit "obligatoire" (alinéa 3, première phrase). Elle ne saurait être interprétée comme faisant peser sur les seuls électeurs résidant en Belgique et inscrits ainsi de plein droit sur la liste des électeurs l'obligation de voter. Dès lors que les Belges résidant à l'étranger acquerraient la qualité d'électeur, ils devraient voter.

19. Enseignement - Principe d'égalité.

Dans un avis L. 26.029, donné les 4 et 6 février 1997, la section de législation du Conseil d'Etat a examiné, dans un délai ne dépassant pas trois jours, un avant-projet de "décret-programme 1997" de la Communauté germanophone.

L'article 1er du projet prévoit d'importantes réductions des subventions de fonctionnement pour l'enseignement subventionné. Ni le texte de l'avant-projet ni le commentaire des articles n'indiquent que des mesures équivalentes seraient appliquées dans l'enseignement organisé par la Communauté germanophone. Une telle distinction doit être justifiée au regard de l'exigence constitutionnelle d'égalité entre les réseaux, par l'existence de différences objectives (1). La section de législation estime donc qu'il convient à tout le moins de fournir les justifications nécessaires dans l'exposé des motifs.

(1) Sur le lien entre la liberté d'enseignement et le droit au subventionnement, voir notamment les arrêts de la Cour d'arbitrage n° 25/92 du 2 avril 1992 (Moniteur belge 10 juin), 28/92 du 2 avril 1992 (Moniteur belge 14 mai) et 18/93 du 4 mars 1993 (Moniteur belge 24 mars). Sur l'application du principe d'égalité au financement des écoles, voir notamment les arrêts n° 27/92 du 2 avril 1992 (Moniteur belge 3 juin), 28/92, précité.

20. Gratuité de l'enseignement.

Dans un avis L. 26.579, donné le 24 juin 1997, la section de législation du Conseil d'Etat a examiné, dans un délai ne dépassant pas trois jours, un projet de décret du Conseil de la Communauté française "définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre" (Doc. parl. C.C.F., 152 (1996-1997), n° 1).

Le Conseil d'Etat rappelle que tant l'article 13 du Pacte relatif aux droits économiques et sociaux que l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant distinguent entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire (1). Aucune de ces deux dispositions ne s'applique à l'enseignement maternel.

Tout comme la Constitution, l'article 13.2., a) du Pacte ne consacre que la gratuité de l'accès à l'enseignement primaire. Par contre, l'article 28.1., a), de la Convention relative aux droits de l'enfant, dispose que les Etats parties rendent l'enseignement primaire gratuit. Cet article est suffisamment précis pour avoir un effet direct (2).

Exiger, dans l'enseignement primaire, le paiement de frais relatifs à des activités obligatoires violerait donc l'article 28.1, a), de la Convention relative aux droits de l'enfant. L'article 98, § 2, alinéa 1er, doit être omis en tant qu'il s'applique à l'enseignement primaire.

Pour l'enseignement secondaire, l'article 13.2., a), du Pacte et l'article 28.1., a), de la Convention relative aux droits de l'enfant, ont la même portée : ils imposent aux parties d'instaurer progressivement la gratuité. Ces

(1) Voir, dans ce sens, C.A., arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992, considérant B.4.2., Rec., pp. 390-391; arrêt n° 40/94 du 19 mai 1994, considérant B.2.2., Rec., pp. 546-547.

(2) La Cour d'arbitrage a reconnu un effet direct à l'article 13.2, a), du Pacte relatif aux droits économiques sociaux et culturels, qui est rédigé dans des termes similaires : "en ce qui concerne l'enseignement primaire, la gratuité est un objectif qui doit être immédiatement réalisé" (arrêt n° 40/94, précité, considérants B.2.2. et B.2.3.). Voir également à cet égard le Rapport présenté au nom de la Commission des relations internationales par M. E. Klein, Doc. C.C.F., 1990-1991, n° 180/2, pp. 18-19.

dispositions n'ont donc pas d'effet direct (1), mais elles comportent ce que les Anglo-Saxons appellent une clause de "standstill", traduite en français par la notion "d'effet de cliquet".

21. Habilitations de sécurité - Compétence exclusive du législateur pour déterminer les principes essentiels permettant une ingérence dans la vie privée.

Dans son avis L. 25.704, donné le 21 mai 1997, la section de législation du Conseil d'Etat, examinant un projet de loi "relative aux habilitations de sécurité", a estimé que le texte en projet doit également être confronté avec l'article 22 de la Constitution, selon lequel "chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi". Le législateur fédéral est ainsi "seul habilité à déterminer les cas et les conditions dans lesquels pareil droit peut souffrir des restrictions" (Doc. parl., Ch., 1995-1996, 638/1, 2 juillet 1996, Avis du Conseil d'Etat, p. 31).

Si, de manière constante, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne que les mots "prévues par la loi" n'imposent pas que les restrictions faites aux libertés garanties par la Convention reposent sur une loi au sens formel du terme (2) et pourraient même, s'agissant des personnes affectées à des secteurs touchant à la sécurité nationale, s'accommoder d'instructions administrati-

(1) Cette question n'a cependant pas d'incidence en l'espèce. En effet, qu'elle ait ou non effet direct, une disposition d'une convention internationale est obligatoire pour la partie qui l'a approuvée. Son non-respect engage la responsabilité de l'Etat partie à la Convention (Voir notamment M. BOSSUYT, La Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, R.U.D.H., 1990, p. 143; E. KRINGS, La mise en oeuvre de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant en droit interne, dans : M.-T. MEULDERS-KLEIN (dir.), La Convention sur les droits de l'enfant et la Belgique, Bruxelles, Kluwer, 1992, sp. pp. 77-81; J. VERHOEVEN, Applicabilité directe des traités et intention des parties contractantes, dans : Liber Amicorum Prof. ém. E. Krings, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, pp. 903-904).

(2) R.P.D.B., Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Compl., T^o VII, Bruylant, p. 202, n^o 188.

ves, il y a toutefois lieu d'observer que la disposition constitutionnelle précitée réserve au législateur seul la détermination des principes essentiels sur base desquels une ingérence peut être opérée dans la vie privée des personnes.

22. Harmonisation des dispositions décrétales en vigueur en matière de maltraitance d'enfants.

Dans un avis L. 25.945 du 5 février 1997, la section de législation a examiné, dans un délai ne dépassant pas un mois, un avant-projet de décret de la Communauté française, relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitements (Doc. parl. CCF, session 1996-1997, n° 144/1).

Parmi de nombreuses discussions de fond et de forme, le Conseil d'Etat a attiré l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur la façon dont son texte allait s'intégrer dans l'ensemble législatif communautaire. La multiplication de textes qui couvrent les mêmes matières, qui s'adressent aux mêmes destinataires ou entendent résoudre les mêmes problèmes n'est pas de nature à renforcer leur efficacité; elle peut conduire à une plus grande confusion.

En adoptant des dispositions qui concernent l'aide aux enfants victimes de maltraitance, la Communauté française ne peut perdre de vue l'existence du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, lequel établit le cadre général du dispositif de la Communauté en matière de protection de la jeunesse et a ainsi vocation à s'appliquer, notamment à l'aide aux enfants "victimes de maltraitance".

La section de législation se demande ainsi s'il se justifie de créer, comme l'envisage le décret en projet, une "commission de coordination de l'aide aux enfants victime de maltraitance" au sein de chaque arrondissement judiciaire et une "commission permanente de l'enfance maltraitée", dès lors que les missions qu'il est prévu de leur confier semblent déjà entrer largement dans celles que le décret du 4 mars 1991 attribue, respectivement aux conseils d'arrondissement de l'aide à la jeunesse (1) et au Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse (2), et que le même décret prévoit expressément la possibilité de créer des sections spécialisées au sein de chacun de ces con-

(1) Article 21 du décret du 4 mars 1991.

(2) Article 27 du décret du 4 mars 1991.

seils (1). Il y a là un risque de confusion et une possibilité de doubles emplois.

Elle se demande aussi pour quel motif les auteurs du projet insèrent les dispositions relatives aux "services "Ecoute-Enfants" et aux "équipes "SOS-Enfants" dans un texte autonome par rapport au décret du 4 mars 1991, alors que celui-ci organise le régime juridique applicable à l'ensemble des services d'aide à la jeunesse (2). Ici encore, l'adoption d'un texte autonome crée un risque de confusion et de doubles emplois.

23. Harmonisation de dispositions pénales fédérales et de dispositions décrétales en matière de maltraitance d'enfants.

Dans un avis L. 25.945 donné le 5 février 1997, dans un délai ne dépassant pas un mois, la section de législation du Conseil d'Etat a examiné un avant-projet de décret relatif à l'"aide aux enfants victimes de maltraitements" (Doc. parl, C.C.F., session 1996-1997, n° 144/1).

Parmi de nombreuses observations de fond et de forme, le Conseil d'Etat a attiré l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur l'existence de dispositions pénales fédérales qui règlent déjà la même matière et sur les difficultés qui risquent de naître de leur application respective.

L'avis rappelle d'abord que la Communauté française est compétente pour interdire à des personnes qui ont été condamnées ou internées à la suite d'infractions commises à l'égard de mineurs d'exercer des activités impliquant des enfants dans des domaines relevant de sa sphère de compétence.

Cependant, ce faisant, la Communauté française ne peut manquer d'avoir égard aux dispositions fédérales qui règlent, elles aussi, les incidences d'une telle condamnation ou mesure d'internement sur l'exercice, par les personnes concernées, d'activités impliquant des enfants.

(1) Voir les articles 20 et 29 du décret du 4 mars 1991.

(2) Il résulte de l'article 1er, 14°, de ce décret que celui-ci s'applique à toutes catégories de "services agréés non résidentiels et résidentiels". L'énumération des services non résidentiels que contient cette disposition est donnée à titre d'exemple.

A ce propos, l'avis attire spécialement l'attention sur ce que, par la loi du 13 avril 1995 relative aux abus sexuels à l'égard des mineurs, le législateur fédéral a spécialement donné la faculté au juge qui prononce une condamnation pour des faits visés aux articles 372 à 386ter du Code pénal (1), accomplis sur un mineur de moins de seize ans ou impliquant sa participation, de décider, pour une durée de 1 à 20 ans, l'interdiction "du droit de participer, à quelque titre que ce soit, à un enseignement donné dans un établissement public ou privé qui accueille des mineurs" ainsi que "du droit de faire partie, comme membre bénévole, membre du personnel statutaire ou contractuel ou comme membre des organes d'administration et de gestion, de toute institution ou association dont l'activité concerne à titre principal les mineurs" (2). En outre, la même loi a prévu qu'une telle interdiction peut être prononcée par la commission de défense sociale, pour une période d'épreuve déterminée, lorsqu'il est décidé de libérer à l'essai une personne internée pour des faits visés aux articles 372 à 386ter du Code pénal (3).

La combinaison de la disposition en projet et des dispositions fédérales précitées est de nature à susciter des difficultés.

On relève en particulier que l'application de la disposition en projet pourrait avoir pour effet qu'une personne condamnée pour des faits visés aux articles 372 à 386ter du Code pénal ne puisse exercer une activité impliquant des enfants, alors même qu'elle n'entre pas ou qu'elle n'entre plus dans les conditions auxquelles le législateur fédéral soumet la faculté de lui interdire d'exercer une telle activité ou encore alors que le juge n'a pas fait usage de cette faculté.

Dans ce type d'hypothèses, la disposition en projet risque de compromettre la bonne application des dispositions précitées de la loi du 13 avril 1995 - lesquelles ont été adoptées à la suite d'un débat circonstancié, lors duquel le législateur fut particulièrement soucieux de rechercher un juste équilibre entre les divers intérêts et

(1) Ces articles du Code pénal portent sur l'attentat à la pudeur et le viol, la corruption de la jeunesse et la prostitution, et les outrages publics aux bonnes moeurs.

(2) Article 382bis nouveau du Code pénal.

(3) Article 20bis nouveau de la loi du 1er juillet 1964 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude.

valeurs en présence - et, partant, d'entraver l'exercice des compétences fédérales.

24. Liberté d'association et organisation et fonctionnement d'associations de droit privé.

Dans un avis L. 25.290, donné le 25 septembre 1996 sur un avant-projet de décret "portant organisation de la promotion de la santé en Communauté française" (Doc. parl., C.C.F., n° 127/1, session 1996-1997), la section de législation a examiné le recours à des organismes de droit privé ou des institutions de droit public pour la réalisation des objectifs poursuivis par le Gouvernement de la Communauté française.

Le texte de l'avant-projet n'apporte pas de précision au sujet de la forme juridique que peuvent prendre les services communautaires de promotion de la santé; il n'exclut nullement qu'il s'agisse de personnes de droit privé. En ce qui concerne les centres locaux de promotion de la santé, une disposition, l'article 13, 1°, précise qu'il doit s'agir d'associations sans but lucratif au sens de la loi du 27 juin 1921.

En soi, rien ne s'oppose à ce qu'une autorité publique confie une mission d'intérêt général à des associations ou des organismes constitués sous une forme de droit privé et à ce que, à cette occasion, elle prenne, sous le couvert de conditions d'agrément et d'octroi de subventions - comme le prévoit le décret en projet -, des dispositions lui permettant de s'assurer que les missions remplies par ces associations ou organismes correspondent bien aux missions d'intérêt général qu'elle leur confie.

Toutefois, le Conseil d'Etat rappelle qu'il ne peut être admis, au regard du principe de la liberté d'association, que, fût-ce sous le couvert de conditions d'agrément ou d'octroi de subventions, l'autorité publique en vienne à fixer des règles affectant profondément l'existence, l'organisation et le fonctionnement d'associations de droit privé ou à imposer aux activités de ces associations des contraintes telles que celles-ci, parce qu'elles n'auraient d'autre choix que de devenir de simples exécutants de la politique décidée par l'autorité, seraient dénaturées dans leur essence même.

Le décret en projet s'expose, à cet égard, à de très sérieuses objections.

Ainsi, selon plusieurs articles du décret en projet, les services communautaires de promotion de la santé et les centres locaux de promotion de la santé sont voués à être de simples agents d'exécution du programme quinquennal et des plans communautaires de promotion de la santé arrêtés par le Gouvernement de la Communauté française (1). L'exposé des motifs confirme cette idée en indiquant, par exemple, qu'il incombe au Gouvernement d'"assigner" à chaque service communautaire de promotion de la santé des objectifs spécifiques à respecter, ou encore que les centres locaux de promotion de la santé "seront de véritables plates-formes chargées de décentraliser la politique de la Communauté française en matière de promotion de la santé".

En outre, l'article 13 de l'avant-projet contient des règles qui affectent profondément l'existence, l'organisation et le fonctionnement des centres locaux de promotion de la santé : ainsi en va-t-il lorsqu'il est précisé que ces centres doivent "associer pouvoirs publics et personnes privées" et "avoir pour objet l'organisation d'un partenariat pluraliste", et lorsqu'il est imposé aux centres d'accueillir certaines personnes aux réunions des organes de l'association, voire même de leur accorder la qualité de membres de celle-ci.

De telles ingérences de l'autorité publique dans l'existence, l'organisation, le fonctionnement et les activités d'une personne morale ne peuvent être admises lorsque celle-ci est une personne de droit privé.

Ceci amène la section de législation à suggérer que, si les auteurs de l'avant-projet n'entendent pas s'en tenir à la formule examinée plus haut consistant à confier la mission d'intérêt général dont s'agit à des associations et

(1) Cette constatation n'est pas infirmée par la circonstance que les institutions dont il s'agit - à tout le moins les centres locaux de promotion de la santé - sont représentées dans le conseil supérieur de promotion de la santé, lequel a notamment pour mission, d'une part, de proposer au Gouvernement des axes prioritaires et des stratégies en vue de permettre la préparation du programme quinquennal et des plans communautaires de promotion de la santé et, d'autre part, de donner un avis au Gouvernement avant l'adoption de ce programme et de ces plans. En effet, le conseil supérieur de promotion de la santé compte parmi ses membres d'autres personnes que des représentants des institutions auxquelles s'appliquent le programme et les plans; en outre, c'est au Gouvernement, et non pas au conseil supérieur de promotion de la santé, qu'échoit le pouvoir de décision.

organismes de droit privé sans porter atteinte, dans la fixation des conditions d'octroi de subventions et d'agrément, à leur essence privée, la Communauté charge des personnes de droit public de l'exécution de sa politique.

En pareil cas, il s'imposerait de renoncer à la technique de l'agrément.

En outre, s'il s'agissait de personnes de droit public dont le législateur n'a pas encore arrêté les dispositions organiques, le législateur décretaal devrait, conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle des personnes de droit public concernées.

25. Liberté de l'enseignement.

Dans un avis L. 26.242, donné le 23 avril 1997, dans un délai ne dépassant pas un mois, la section de législation du Conseil d'Etat a examiné un projet de décret du Conseil de la Communauté française "définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre". Plusieurs observations fondamentales ont été formulées.

A. Egal accès à l'enseignement et la liberté d'organiser un enseignement

Le projet examiné a notamment pour objet d'assurer l'égal accès de tous les élèves à l'enseignement et l'égalité de tous les élèves au sein de celui-ci.

Concernant l'accès à l'enseignement, le projet consacre l'obligation pour les établissements officiels d'inscrire les élèves qui en font la demande (articles 78 et 85) et l'obligation pour les établissements libres de motiver le refus d'inscription (article 86), le droit pour un établissement d'exclure un élève est défini et soumis à recours (articles 79 et 87). Le principe de la gratuité est rappelé et des sanctions sont organisées en cas d'imposition d'un minerval ou d'un minerval indirect (articles 98 et 99).

Concernant l'égalité au sein de l'enseignement, le projet consacre, en matière pédagogique, la notion de socles de compétences pour l'enseignement primaire et le premier degré de l'enseignement secondaire (article 16) et de compétences et savoirs communs pour les quatre dernières

années de l'enseignement secondaire (articles 25 et 35), de profil de formation pour les humanités professionnelles et techniques (article 40) sur la base desquels sont définis les programmes d'études (articles 17, 27, 36 et 49), et qui ont pour conséquence d'imposer à tous les établissements organisés ou subventionnés par la Communauté française une convergence dans le niveau des études (principe notamment énoncé à l'article 10). Le contrôle du respect de ces socles sera assuré par l'inspection (articles 20, 31 et 54), mais également par un Conseil de recours, qui permettra à l'élève de faire réformer la décision d'échec ou de réussite avec restriction du Conseil de classe, alors que les compétences de l'élève correspondaient aux exigences des socles de compétences (article 97).

Ces différentes mesures ont pour effet de rendre plus uniformes les règles de fonctionnement des établissements d'enseignement, quel que soit les réseaux auxquels ils appartiennent. Cela ne peut se faire qu'au détriment de la liberté d'organiser un enseignement. Les établissements subventionnés, et spécialement le réseau libre, voient leur libertés réduites en matière de programmes d'études, de choix pédagogiques, de niveau des études, de choix des élèves,...

Ainsi, même s'il ne l'abroge pas explicitement, le projet examiné rend sans objet l'article 6 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, dite loi du Pacte scolaire, qui, en reconnaissant, sous conditions et contrôle, la liberté de choisir les méthodes pédagogiques et de fixer les horaires, constituait le symbole de la survivance de la liberté d'organiser un enseignement (1).

Une telle uniformisation de la réglementation s'inscrit dans la logique d'une conception de l'enseignement libre comme service public fonctionnel (2).

-
- (1) Dans ce sens, M. LEROY, "La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement", dans : Quels droits dans l'enseignement ? Enseignants, Parents, Elèves, Actes du Colloque des 13 et 14 mai 1993, Brugge, La Charte, 1994, p. 23.
 - (2) Selon la Cour d'arbitrage, "l'enseignement libre subventionné constitue un service public fonctionnel, en d'autres termes un service qui est organisé par l'initiative privée pour les besoins de tout ou partie de la population, en vue d'assumer une mission d'intérêt général" (arrêt n° 27/92 du 2 avril 1992, considérant 4.B.2.).

Le décret ne s'applique qu'à l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française. Il ne porte donc aucunement atteinte à la liberté des établissements qui renonceraient au subventionnement. Toutefois, comme le souligne la Cour d'arbitrage,

"La liberté de choix des parents ne saurait être dissociée du droit de créer des établissements d'enseignement et du droit au subventionnement que possèdent lesdits établissements. En effet, le libre choix des parents ne peut être pleinement réalisé que si la liberté des pouvoirs organisateurs d'organiser un enseignement et le droit au subventionnement que possède en principe cet enseignement ne sont pas limités de manière illégitime" (1).

Il appartient donc au Conseil de la Communauté française d'apprécier si, en l'espèce, la mise en balance de divers aspects du droit à l'enseignement, à savoir le droit à l'égalité des élèves, la liberté d'organiser un enseignement et le droit de la communauté d'établir des règles de subventionnement de cet enseignement, est réalisée d'une manière raisonnable.

B. Respect de l'article 24, § 5, de la Constitution

Les dispositions qui attribuent au Gouvernement la compétence de modifier les articles 2, § 2, et 4, § 1er, de la loi du 19 juillet 1971 précitée (article 4, alinéa 4), d'adapter le continuum pédagogique pour l'enseignement spécial et intégré (article 13, § 4), de définir les socles de compétences (article 16, § 1er) (2), les compétences terminales (article 25, § 1er, article 35, § 1er), les compétences et savoirs communs (article 26, § 1er), les crédits d'études (articles 33, 55 à 57), les profils de formation (articles 39, 43 à 48), le répertoire des options groupées et les conditions d'admission dans les diverses années, formes et options (article 42), fixer la liste des services et fournitures dont le coût peut être répercuté sur les élèves (article 98) méconnaissent l'article 24, § 5, de la Constitution. Dans un autre domaine, l'article 84, qui attribue au Gouvernement la compétence de dé-

(1) C.A., arrêts n° 25/92 du 2 avril 1992, Rec., p. 263, considérants 4.B.2. et 4.B.3.; arrêt n° 28/92 du 2 avril 1992, Rec., p. 323, considérants 6.B.4 et 6.B.5.

(2) Bien que l'article 16, § 3, précise cette notion.

finir les sanctions disciplinaires semble également critiquable (1).

C. Distinction selon le caractère des établissements d'enseignement.

Les articles 2 à 4 de la loi du 29 mai 1959 précitée établissent une double distinction. D'un côté, il faut distinguer selon les réseaux, d'une part, les établissements officiels, de la Communauté et subventionnés, qui sont organisés par les pouvoirs publics, et, d'autre part, les établissements libres, qui sont organisés par des personnes privées. D'un autre côté, il faut distinguer les établissements selon leur caractère, non confessionnel, confessionnel ou pluraliste. Ces deux distinctions ne se recoupent pas. Des établissements officiels peuvent être confessionnels tout comme des établissements libres peuvent être non confessionnels (2).

Le décret en projet entend fédérer les différents établissements en fonction de leur caractère. Ainsi, selon l'article 23, alinéa 2, des contacts entre établissements de même caractère doivent être organisés pour permettre la réorientation des élèves, l'article 74 distingue les organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre selon leur caractère, l'article 97 institue, par caractère d'enseignement, un conseil de recours pour les décisions des conseils de classe.

Imposer, en ces matières, un cloisonnement des établissements d'enseignement en fonction de leur caractère ne semble pas correspondre au voeu du Constituant.

Il appartient aux auteurs du projet d'exposer les raisons objectives qui permettent le classement des différents établissements en fonction du caractère de l'établissement, de manière à respecter le principe d'égalité consacré par l'article 24, § 4, de la Constitution.

(1) Comparer avec l'arrêt C.A. n° 76/96 du 18 décembre 1996, précité.

(2) Voir dans ce sens, notamment, l'avis L. 24.913 du 20 mars 1996 sur un avant-projet de décret "relatif au programme d'urgence pour les bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire organisé ou subventionné par la Communauté française", Doc. C.C.F., 1995-1996, n° 87/1, p. 12.

D. Intégration du projet dans la législation existante

Selon l'exposé des motifs, le décret en projet

"aurait dû être le premier de tous les textes législatifs organisant l'enseignement obligatoire (...). Mais l'histoire de notre réglementation scolaire est là : dans l'ordre chronologique, le décret sur les missions de l'éducation succède à bien d'autres lors même que dans l'ordre logique, il est le premier."

Pour que, d'un point de vue juridique, le décret en projet succède effectivement aux textes antérieurs, il faudrait que ceux-ci soient abrogés. Or il n'en n'est rien. La conséquence en est que, dans de nombreuses dispositions, le décret en projet reproduit ou paraphrase des textes existants, quand il n'y déroge pas.

Afin de sauvegarder la sécurité juridique, il convient, si les auteurs entendent conserver au projet examiné son caractère fondateur, d'abroger les textes dont les dispositions sont reproduites dans le projet ou contredites par celui-ci (1).

E. Liberté pour les Pouvoirs organisateurs d'adhérer aux organes de représentation et de coordination

L'article 74 du projet charge le Gouvernement de reconnaître des organes de représentation et de coordination auxquels les pouvoirs organisateurs pourront déléguer compétences, telles celles de la rédaction des programmes d'études (articles 17, § 3, 27, § 3, 36, § 3 et 49, § 3), du projet éducatif (article 62), du projet pédagogique (article 63).

Selon le commentaire de l'article 74, "l'adhésion à un organe de représentation et de coordination est évidemment libre". Cependant, le projet semble rédigé en se basant sur la présomption que chaque pouvoir organisateur adhérerait à un organe de représentation et de coordination.

La liberté d'enseignement et la liberté d'association, consacrées par les articles 24 et 27 de la Constitution, s'opposent à ce que les pouvoirs organisateurs soient contraints d'adhérer à un organe de représentation. Le décret doit donc être rédigé de manière telle que la non-adhésion

(1) Une telle démarche présenterait en outre l'avantage d'améliorer la lisibilité du projet en évitant de recourir au procédé de la législation par référence (voir par exemple les articles 2, 3 et 4 du projet).

d'un pouvoir organisateur à un organe de représentation et de coordination ne génère aucune discrimination, ni dans le chef des pouvoirs organisateurs ni dans celui des élèves. Les articles 66 et 88 doivent être revus.

F. Attribution de compétences au ministre ou à l'administration.

En de nombreuses dispositions (voir les articles 16, § 2, 17, § 2, 18, alinéa 3, 19, alinéas 2 et 3, 25, § 2, 26, § 2, 27, § 2, 29, alinéas 2 et 3, 35, § 2, 36, § 2, 37, alinéa 3, 38, alinéas 2 et 3, 41, 49, § 2, 50, alinéa 3, 51, 60, § 3, 66, alinéa 2, 78, 80, 96, § 2 et 99), le décret en projet charge "l'administration" de tâches d'exécution des dispositions législatives. D'autres dispositions attribuent des compétences au "ministre" (articles 60, § 1er, 61, 69, §§ 1er et 13, 70, 79, § 2, 80, 83, 84, 91, 92, 94, 95, §§ 2 et 3, et 99).

Les articles 20, 68, 69 et 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'opposent à ce que le législateur décrétal attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à l'administration. Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services (1). Les dispositions précitées doivent donc être revues afin de se conformer à ces principes.

G. Précision d'une règle de droit obligatoire.

Une règle de droit se caractérise généralement par son caractère obligatoire, assorti d'une sanction. Elle doit, dès lors, être rédigée avec clarté, précision et rigueur. Ainsi, à propos d'un projet fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations d'éducation permanente des adultes en général et aux organisations de promotion socioculturelle des travailleurs, la section de législation remarquait :

"Le style dans lequel le projet est rédigé amène le Conseil d'Etat à rappeler que l'objet d'un texte de loi est d'établir des normes qui doivent être formulées en des termes qui permettent une interprétation sûre et aisée. Tel n'est pas le cas dans le présent projet. Outre le fait que celui-ci contient des développements dépourvus de caractère normatif, la

(1) En ce sens, voir les avis cités par R. ANDERSEN et P. NIHOUL, "Le Conseil d'Etat, chronique de jurisprudence 1994", Rev. b. dr. const., 1995, p. 101, n° 19.

plupart des articles utilisent des expressions dans une acception qui n'est empruntée ni au langage courant ni à la terminologie juridique." (1).

Le projet de décret examiné est présenté comme étant destiné, dans son intégralité, à produire des effets de droit. En son article 106, il modifie l'article 24 de la loi du 29 mai 1959 précitée afin de conditionner le subventionnement au respect de ses dispositions.

Pourtant, en plusieurs dispositions, certaines essentielles, il est rédigé d'une manière telle qu'il évoque davantage la recommandation que la règle de droit. Il en va, notamment, ainsi des articles 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, § 1er, 14, 15, 17, § 4, 21, 22, 27, § 4, 32, § 1er, et 58.

L'ambiguïté quant au caractère obligatoire de telles dispositions se traduit également sur le plan formel. En vertu des règles de légistique, le caractère obligatoire d'une norme se marque par le simple recours à l'indicatif présent. Il est donc inutile de recourir à des formules telles que "est tenu de", "doit", "est obligatoirement", ... Par ailleurs, si une disposition est obligatoire, il est superflu de rappeler qu'il faut s'y conformer.

26. Matière régionale - Autonomie provinciale - Excès de compétence.

Dans un avis L. 26.117 donné le 2 juin 1997, sur une proposition de décret "modifiant le décret du 7 décembre 1989 fixant les règles du financement général des provinces wallonnes en organisant l'information du Parlement et du Gouvernement" (Doc. C.R.W., n° 219/2, session 1996/1997), la section de législation a considéré que cette initiative excédait les compétences du législateur régional.

De l'examen de la proposition, le Conseil d'Etat a conclu qu'il ne s'agissait pas d'un contrôle sur une subvention régionale puisque le décret régional wallon du

(1) Avis L. 12.324 du 23 juin 1975, Doc. C.C.F., 1975/1976, n° 51/1, p. 13. Plus récemment, dans le même sens, avis L. 23.400 du 7 juin 1994 sur un avant-projet de décret "relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental", Doc. C.C.F., 1993-1994, n° 175/1, p. 16; avis L. 24.814 du 22 décembre 1995 sur un avant-projet de décret "relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère", Doc. C.R.W., 1995-1996, n° 148/1, p. 12.

7 décembre 1989 fixant les règles du financement général des provinces wallonnes répartit entre elles des dotations calculées sur la base de critères objectifs. La portée générale de la proposition ne consistait pas davantage dans une forme de tutelle, laquelle doit viser des actes pris par les autorités provinciales.

Le pouvoir de régler le financement général des provinces que les Régions tiennent de l'article 6, § 1er, VIII, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ne leur attribue pas un "droit de regard" sur les activités des provinces ni de recueillir, à cette fin, des informations sur l'usage réel ou prévu des dotations. En effet, "en imposant aux députations permanentes d'établir un dossier annuel sur l'état de la province, dossier qui devrait recenser un ensemble d'informations de caractère politique, administratif, financier et technique, la proposition de décret réglerait une matière qui touche directement à l'organisation et au fonctionnement des provinces, matière qui, en vertu de l'article 162 de la Constitution, est réservée au législateur fédéral".

27. Matières régionales - Incompétence à créer des Juridictions administratives et à instaurer un régime de responsabilité propre.

Dans un avis L. 26.636, donné le 28 juillet 1997, sur un projet de décret "instaurant un régime d'indemnisation pour les dommages causés par des espèces protégées" (Doc. C.R.W., session 1997-1998, n° 341-1), la section de législation, chambre des vacations, a dressé le constat précis que le texte en projet était en défaut de déterminer des éléments essentiels du régime envisagé.

Ainsi, la section de législation s'est demandée si les auteurs du projet entendaient accorder un droit à indemnisation lorsque les conditions énoncées par le texte seraient remplies ou si la commission d'enquête disposerait d'un certain pouvoir d'appréciation - auquel cas il conviendrait de préciser les critères d'appréciation admissibles (1).

(1) En ce qui concerne la détermination des cas dans lesquels une indemnité peut ou ne peut pas être accordée, on se demande si les auteurs du projet ont suffisamment eu égard à la circonstance que les mesures de protection des espèces sont loin d'avoir un caractère absolu (ainsi, l'article 41 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature permet de solliciter des dérogations aux mesures de protection).

Par ailleurs, selon l'avis, il appartient au législateur de déterminer lui-même les règles essentielles régissant la composition, l'organisation et le fonctionnement des commissions d'enquête, ainsi que l'introduction et l'instruction des demandes d'indemnisation. L'habilitation au Gouvernement que contient l'article 58sexies, § 2, 1° et 2°, en projet est jugée, à cet égard, excessivement large.

Au sujet des commissions d'enquête, la section de législation n'a pas manqué de s'interroger sur la nature de leur intervention : ces commissions sont-elles des autorités administratives ou des juridictions administratives (1) ? En l'état, le dossier ne permet pas de donner une réponse tranchée à cette question. Or, celle-ci est essentielle, s'agissant de déterminer si le texte en projet, en tant qu'il institue les commissions d'enquête et qu'il les charge de connaître des demandes d'indemnisation, entre dans les compétences de la Région wallonne. La section de législation rappelle, en effet, qu'en vertu des articles 146 et 161 de la Constitution, c'est au législateur fédéral qu'il appartient d'établir une juridiction administrative. La Région wallonne ne pourrait établir une telle juridiction qu'en se fondant sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Ceci supposerait que la Région wallonne puisse justifier que sont remplies, en l'espèce, les conditions auxquelles le recours à cette disposition est admis - ce qui, en l'état, ne ressort nullement du dossier.

Enfin, la section de législation relève encore que les habilitations que donnent au Gouvernement le 3° et le 4° de l'article 58sexies, § 2, en projet sont, elles aussi, excessivement larges. Il appartient au législateur de déterminer, à tout le moins, les limites du pouvoir attribué au Gouvernement de désigner les espèces protégées visées au paragraphe 1er et de limiter le montant de l'indemnisation. La section de législation pose la question de savoir si cette indemnisation sera forfaitaire ou proportionnelle au dommage subi et ajoute que cette précision doit figurer dans le texte définitif.

28. Mise à disposition de personnel et accord de coopération.

Dans un avis L. 26.205 donné le 26 mars 1997, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté

(1) Sur les critères permettant de déterminer si un organe agit en qualité d'autorité administrative ou de juridiction administrative, lire P. LEWALLE, Contentieux administratif, Fac. dr. Liège, 1997, n°s 203 et sv.

royal "portant des mesures relatives au transfert de certains agents de Belgacom à l'autorité fédérale en application de l'article 3, § 1er, 6°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne" (Moniteur belge du 5 avril 1997) (1), la section de législation a rappelé d'une part que la mise d'agents à la disposition des Communautés et Régions ne pouvait s'opérer que par la voie d'accords de coopération, conformément à l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et d'autre part, s'agissant pour les Communautés d'assurer elles-mêmes la perception de la redevance radio-télévision, conformément à l'article 5bis, § 5, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, que moyennant un accord de coopération et si les Communautés ont, d'un commun accord, décidé d'assumer le service de perception de ladite redevance.

29. Missions constitutionnelles de la Cour des Comptes.

Dans un avis L. 26.054, donné le 3 mars 1997, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi "visant à modifier la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes" (Doc. parl., Chambre, n° 618/2-95/96), la section de législation du Conseil d'Etat a examiné dans quelle mesure les missions constitutionnelles de la Cour des comptes pouvaient être étendues, afin de confier à celle-ci la mission de contrôler le bon emploi des deniers publics et de s'assurer du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Selon l'article 180 de la Constitution, la Cour des comptes est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale, elle doit veiller à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu et elle fait des observations sur le compte général de l'Etat, qui sont soumises, avec celui-ci, à la Chambre des représentants.

(1) Cet arrêté royal a été confirmé par la loi du 12 décembre 1997 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (Moniteur belge du 18 décembre 1997).

Depuis la loi du 28 juin 1989 modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, la spécialité budgétaire légale ne s'exprime plus, comme auparavant, en fonction de la nature des dépenses, mais bien au travers d'une structure par programme. Les crédits budgétaires sont, en effet, attribués par programmes auxquels correspondent, soit les frais de fonctionnement de l'administration, soit des dépenses d'activité concourant à un même objectif. La description de ces objectifs et des moyens à mettre en oeuvre pour les réaliser doivent figurer dans la justification du budget général des dépenses (articles 11 à 13 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat). En d'autres termes, les crédits ne sont plus répartis en fonction de la nature des dépenses (subventions, achats de biens et services,...), mais en fonction des objectifs que ces dépenses doivent concourir à réaliser. Dans cette nouvelle perspective, examiner les comptes des services de l'Etat et veiller à ce qu'aucun transfert d'un crédit budgétaire à l'autre n'ait lieu recouvre logiquement la vérification de ce que les dépenses effectuées concourent effectivement à réaliser les objectifs pour lesquels elles ont été autorisées. Il apparaît, dès lors, conforme à la mission constitutionnelle de la Cour que celle-ci examine les résultats obtenus à la suite des dépenses effectuées et fasse part de ses observations quant au rapport entre les moyens mis en oeuvre et les résultats obtenus (critère de l'efficacité), entre ceux-ci et les objectifs poursuivis (critère de l'efficacité), ainsi que quant au coût des moyens mis en oeuvre (critère de l'économie).

Selon la section de législation, les principes qui gouvernent l'équilibre des pouvoirs en Belgique assignent, toutefois, une double limite à ce contrôle de la Cour des comptes du bon emploi des deniers publics.

Tout d'abord, les observations de la Cour sur la gestion des programmes ne peuvent porter sur l'opportunité des politiques menées. Les considérations d'opportunité relèvent, en effet, du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale et, corrélativement, de la responsabilité ministérielle. Le rôle de la Cour des comptes se limite à fournir au Parlement des informations lui permettant d'effectuer ce contrôle.

D'autre part, le contrôle de la gestion par la Cour ne peut être exercé qu'"a posteriori", sous peine de porter excessivement atteinte à la liberté d'action gouvernementale qu'impose la séparation des pouvoirs.

Il convient, selon l'avis, de remanier le nouvel alinéa 5 proposé, de manière à préciser que le contrôle du

bon emploi des deniers publics ne s'effectue qu'"a posteriori".

Enfin, comme le Conseil d'Etat l'a déjà mis en évidence, à de nombreuses reprises, par le passé, la Constitution n'a prévu le contrôle de la Cour des comptes qu'à l'égard de l'Etat.

En tant qu'elle confie à la Cour le pouvoir de procéder à des enquêtes de gestion au sein de l'ensemble des services et organismes soumis à son contrôle, ainsi qu'auprès des personnes morales qui bénéficient de subventions à charge des deniers publics, la disposition examinée appelle les mêmes interrogations quant à sa conformité à l'article 116, devenu l'article 180, de la Constitution que celles évoquées dans l'avis L. 17.266 donné le 3 février 1987 sur une proposition de loi "portant extension des compétences de la Cour des comptes" (1) et dans l'avis L. 18.009 donné le 12 mai 1987 sur un projet de loi "améliorant l'exercice du contrôle parlementaire en matière budgétaire" (2).

30. Principe de la légalité des peines.

Dans un avis L. 25.345, donné le 28 octobre 1996, la section de législation du Conseil d'Etat a examiné un projet de loi "incriminant la participation à une organisation criminelle".

La section de législation du Conseil d'Etat a estimé que le principe de légalité emporte qu'en matière pénale, c'est, pour le pouvoir législatif, une obligation constitutionnelle, et non une simple obligation générale de prudence, de disposer par des règles précises. A défaut de pareilles règles, toute la politique criminelle projetée pourrait être mise en péril puisque le juge, dans le doute, devra nécessairement en faire bénéficier l'inculpé.

La Cour européenne des droits de l'homme a, pour sa part, jugé que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales établit implicitement, par son article 7, un principe identique à celui de la Constitution belge, et lui a attribué la même conséquence quant à la nécessaire précision de l'énoncé légal en matière pénale. Elle a, en effet considéré dans son arrêt

(1) Doc. parl., Ch. repr. n° 369/2-85/86.

(2) Doc. parl., Ch. repr. n° 815/2-86/87.

Kokkinakis c. Grèce (1), du 25 mai 1993 que cet article 7 "consacre aussi, de manière plus générale, le principe de la légalité des délits et des peines et celui qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, notamment par analogie; il en résulte, ajoute le même arrêt, qu'une infraction doit être clairement définie par la loi".

31. Qualité rédactionnelle des textes - Insécurité juridique - Recours au jargon.

Dans un avis L. 26.297, donné le 28 mai 1997 dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif aux centres d'action sociale globale", (doc. Cocof, session 1996-1997, n° 47/1), le Conseil d'Etat a relevé en particulier le phénomène contemporain de la mauvaise qualité rédactionnelle des textes légaux.

Ainsi l'avis rappelle le principe fondamental que l'objet d'un décret est d'établir des règles de droit. Ces règles doivent être formulées en des termes qui permettent une interprétation sûre et aisée.

Dans le cas d'espèce, la section de législation doit bien constater qu'à cet égard, le décret en projet manque de rigueur.

Ainsi, en de nombreuses dispositions relatives à la définition, aux missions et aux modes d'intervention des centres d'action sociale globale (2), le texte est redondant et use à l'excès d'un jargon qui n'a pas sa place dans un texte de droit. Le contenu de ces dispositions est à ce point incertain qu'en cas de litige, elles susciteraient des difficultés d'application et d'interprétation pratiquement insurmontables. En outre, l'imprécision de leur formulation est telle que l'on s'interroge sur la spécificité des missions des centres d'action sociale globale par rapport à celles d'autres services agréés et subventionnés par la Commission communautaire française, comme les

(1) Recueil des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, série A, n° 260-A.

(2) Voir en particulier :

- l'article 2, 1° et 7°;
- l'article 5, 3° à 9°;
- les articles 7 et 8;
- les articles 10 et 11;
- l'article 13, alinéas 1er et 2.

centres de planning familial (1) et les services de santé mentale (2).

L'avis relève aussi que ces dispositions, ainsi que celles qui sont relatives aux conditions d'agrément des centres, sont présentées de manière peu ordonnée et sont dispersées dans plusieurs chapitres, ce qui entraîne une très grande confusion et ne permet pas d'apercevoir comment elles sont appelées à se combiner.

Comme l'a justement écrit Christian ATIAS, les impropriétés de langage affectent la cohérence de l'ensemble du droit : "cette incertitude rend le droit imprévisible; elle alimente le contentieux. Elle engendre un sentiment d'inégalité, d'injustice. L'autorité du droit, son aptitude à convaincre, à s'imposer en sont atteintes" (3).

32. Redevance et Impôt - Principe d'universalité, d'égalité de la légalité de l'impôt.

Dans un avis L. 25.944, donné le 15 mai 1997, la section de législation du Conseil d'Etat a examiné, dans un délai ne dépassant pas un mois, un projet de loi "modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux".

Le Conseil d'Etat a constaté qu'à l'article 11, § 7, en projet, il est prévu que les personnes physiques et morales tenues aux obligations de dénonciation doivent, en outre, assumer les frais de fonctionnement de la cellule de traitement des informations financières (les magistrats détachés des parquets continuent à recevoir leur traitement de l'Etat; ils perçoivent une indemnité complémentaire à charge de la cellule).

-
- (1) Voir le décret du 16 juillet 1994 relatif à l'agrément et aux subventions des centres de planning familial.
 - (2) Voir le décret du 27 avril 1995 relatif à l'agrément et aux subventions des services de santé mentale. L'avis de l'inspectrice des finances cite l'exemple d'un service "subsidié à la fois comme centre de service social et comme centre de santé mentale".
 - (3) Chr. ATIAS, *Dérive contemporaine de la terminologie juridique*, Recueil Dalloz-Sirey, n° 16, 23 avril 1998, "dernière actualité", p.1.

Suivant l'exposé des motifs (p. 5), la contribution aux frais de fonctionnement doit être étendue aux notaires, aux huissiers de justice, aux réviseurs ... etc.

La contribution aux frais de fonctionnement de la cellule ne peut s'analyser comme une redevance. Il s'agit d'un impôt permettant à l'Etat fédéral d'assurer un meilleur fonctionnement de la justice.

L'impôt ainsi créé est contraire, d'une part, au principe d'universalité inscrit dans l'article 3 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, d'autre part au principe de l'égalité des Belges devant la loi fiscale. A tout le moins, il convient de justifier cette dérogation au principe d'égalité et de respecter l'article 45 des lois coordonnées précitées en élaborant une loi organique créant un fonds budgétaire.

Enfin, aux termes de l'article 170 de la Constitution, l'impôt doit être déterminé quant à son assiette et quant à son taux par le législateur et ne peut l'être par arrêté royal. Ces conditions constitutionnelles de légalité de l'impôt doivent également être respectées à condition que ledit impôt soit compatible avec le principe constitutionnel d'égalité des Belges devant la loi.

33. Reproduction de dispositions d'un traité par la loi.

Dans son avis L. 25.916, donné le 24 mars 1997, la section de législation du Conseil d'Etat, examinant un avant-projet de loi "fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique", a fait observer que la Cour de justice des Communautés européennes, après avoir établi, par le célèbre arrêt Van Gend et Loos du 5 février 1962, le principe, aujourd'hui familier et incontesté, de l'"applicabilité directe du droit communautaire" et jeté les bases de la primauté de ce dernier, en a elle-même tiré les conséquences sur le plan de la légistique. Elle a, en effet, affirmé dans son arrêt Variola du 10 octobre 1973 (Recueil, 1973, p. 981) qu'"une mesure législative de droit national reproduisant le contenu d'une règle de droit communautaire directement applicable ne peut en rien affecter cette applicabilité directe".

En s'exprimant de la sorte, la Cour de justice se faisait l'écho de l'opinion de son avocat général, M. Mayras, qui avait précisé dans l'avis précédant l'arrêt que :

"l'effet direct des règlements rend parfaitement vaine la reproduction pure et simple de leurs dispositions dans des actes de droit interne."

Cet avis fournit la raison de cette inutilité en expliquant encore que

"la technique de la "reproduction" du droit communautaire par des actes internes ... est non seulement inutile, mais ... nuisible car l'utilisation de ce procédé tend à créer une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que la date de leur entrée en vigueur." (Recueil, 1973, p. 997).

Le fait, allégué à plusieurs reprises par l'exposé des motifs, que le projet reproduit des dispositions du Traité ou du Protocole qui sont essentielles pour le statut juridique de la Banque centrale de Belgique, n'en justifie pas la reproduction; il doit même conduire à l'éviter.

34. Rétroactivité et validation législative en cas de recours contre un acte réglementaire.

Dans un avis L. 25.837, donné le 12 décembre 1996, la section de législation du Conseil d'Etat a examiné, dans un délai ne dépassant pas trois jours, un projet de décret du Conseil de la Communauté française "modifiant la législation dans le domaine de l'enseignement".

Le Conseil d'Etat constate que, comme le relève la justification de l'urgence, ces dispositions font l'objet de recours devant la section d'administration du Conseil d'Etat. En vertu de l'article 5 du projet de décret, elles rétroagissent au 1er septembre 1996, soit à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté du 2 juillet 1996 (voir l'article 35 de cet arrêté).

Les recours actuellement pendants devant la section d'administration invoquent non seulement le moyen tiré de la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution, mais également celui de la violation des articles 2.1 et 13.2, littera c) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 19 décembre 1966.

La volonté du Gouvernement de la Communauté française d'adopter d'urgence le décret en projet a donc notamment pour objet de procéder à une validation législative ayant pour effet de priver les parties requérantes ainsi que les

catégories de citoyens auxquels s'appliquent les dispositions contestées d'une garantie juridictionnelle essentielle. Une telle rétroactivité ne peut donc être admise en ce qui concerne l'article 1er (1).

Quant au fond, lorsqu'un litige est en cours, il est d'usage que la section de législation du Conseil d'Etat s'abstienne de formuler des observations qui la conduirait nécessairement à prendre position sur les questions posées devant la juridiction saisie du litige et, par suite, à préjuger de l'issue de celui-ci.

35. Techniques budgétaires - Débudgétisation.

Dans un avis L. 25.854 donné le 16 décembre 1996, dans un délai ne dépassant pas trois jours (Moniteur belge du 31 décembre 1996), la section de législation du Conseil d'Etat a examiné un projet d'arrêté royal "relatif à l'intervention du Fonds belgo-congolais d'Amortissement et de Gestion dans le paiement des indemnités dues par l'Etat belge en exécution des dispositions du "Protocole portant règlement de l'indemnisation des biens zaïrianisés ayant appartenu à des personnes physiques belges et échanges de lettres y relatifs" en application des articles 2, § 1er, 1° de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union monétaire européenne".

A cette occasion, la section de législation est amenée à critiquer le recours à la technique de la débudgétisation au regard des exigences constitutionnelles.

L'article 1er du projet charge le Fonds belgo-congolais du paiement des indemnités, dues par l'Etat belge, en exécution des dispositions du Protocole portant règlement de l'indemnisation des biens zaïrianisés ayant appartenu à des personnes physiques belges et échanges de lettres y relatifs, signé à Kinshasa le 28 mars 1976 entre le Royaume de Belgique et la République du Zaïre et approuvé par la loi du 16 juillet 1976. L'article 3 du projet prévoit, toutefois, que les charges résultant de cette mission seront supportées intégralement par l'Etat belge. L'article 5 prévoit, par ailleurs, que pour réaliser cette mission, le Fonds belgo-congolais pourra conclure des emprunts dont la charge sera entièrement

(1) Voir dans ce sens, notamment, Cour d'arbitrage, arrêts n° 16/91, du 13 juin 1991, considérant 4.B.6.; 33/93, du 22 avril 1993, considérant B.2.

supportée par l'Etat, qui s'engage à payer au Fonds une dotation annuelle égale à l'amortissement de ces emprunts, augmenté des charges d'intérêts et des frais d'administration.

Un tel mécanisme constitue une forme de débudgétisation (1) et a pour effet que le paiement des indemnités n'apparaît plus au budget de l'Etat bien que celui-ci en supporte l'intégralité de la charge par le préfinancement dont le Fonds est chargé. Au vote des crédits nécessaires au paiement des indemnités dues par l'Etat, on substitue, avec un décalage dans le temps, le vote des crédits annuels destinés à assurer, sur une plus longue période, le service financier des emprunts émis par le Fonds.

En conclusion, la section de législation a émis des réserves à propos de ce système qui déroge aux principes de l'annualité et de l'universalité du budget tels que les énonce l'article 174 de la Constitution en vertu duquel toutes les dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.

(1) Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 1997, Exposé général, Glossaire, v° débudgétisation, Doc. parl., Chambre, 733/1, session 1996-1997, p. 277.