

RAPPORT ANNUEL

1998 - 1999

CONSEIL D'ETAT
Rapport annuel - Année 1998-99

SOMMAIRE

Avant-Propos I

PREMIERE PARTIE :

APERCU DES NOUVELLES REGLES CONCERNANT LES COMPETENCES DE LA SECTION DE LEGISLATION ET DE LA SECTION D'ADMINISTRATION AINSI QUE L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT

A. LA SECTION DE LEGISLATION 2

1. La participation des assesseurs aux travaux de la section 2

2. La nouvelle procédure de vérification de l'accomplissement des formalités préalables (article 84bis nouveau des lois coordonnées) 2

B. LA SECTION D'ADMINISTRATION 3

1. La cassation administrative (article 14, § 2, des lois coordonnées) 4

2. Le recours contre les actes administratifs émanant des assemblées législatives et de leurs organes ou du pouvoir judiciaire (article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées) 7

3. L'intervention des avocats stagiaires devant le Conseil d'Etat (article 19, alinéa 3, des lois coordonnées) 11

4. La procédure simplifiée en cas de non-respect par la partie requérante des délais de procédure (article 21, alinéa 2, des lois coordonnées) 12

5. La procédure d'intervention (article 21bis des lois coordonnées) 13

6. La récusation (article 29, alinéa 2, des lois coordonnées) 14

7. Le renvoi devant la section d'administration d'un arrêt du Conseil d'Etat cassé par la Cour de cassation (article 33 des lois coordonnées) 15

8. La compétence du Conseil d'Etat pour statuer sur les plaintes introduites à l'encontre d'un parti politique qui ne respecte pas les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 16 bis des lois coordonnées) 16

C. L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT 18

1. L'extension du cadre 18

2. L'auditorat 19

3. Le bureau de coordination 20

D. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 24 DES LOIS COORDONNEES 21

<u>DEUXIEME PARTIE : RAPPORTS PARTICULIERS D'ACTIVITES</u>	25
<u>I. L'ASSEMBLEE GENERALE DU CONSEIL D'ETAT</u>	26
<u>II. LA SECTION DE LEGISLATION</u>	28
<u>A. COMPOSITION DES CHAMBRES</u>	28
1. <u>Chambres françaises</u>	28
- 2e chambre	28
- 4e chambre	28
<u>DISTRIBUTION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES FRANCAISES :</u>	
a) <u>Affaires fédérales</u>	29
b) <u>Affaires communautaires et régionales</u>	29
1. <u>Communauté française</u>	29
2. <u>Communauté germanophone</u>	30
3. <u>Région wallonne</u>	30
4. <u>Région de Bruxelles-Capitale</u>	30
5. <u>Commission communautaire française</u>	31
6. <u>Parlement - Assemblées communautaires et régionales</u>	31
2. <u>Chambres néerlandophones</u>	32
- 1e chambre	32
- 3e chambre	32
<u>DISTRIBUTION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES NEERLANDAISES :</u>	
a) <u>Affaires fédérales</u>	33
b) <u>Affaires communautaires et régionales</u>	33
1. <u>Communauté flamande</u>	33
2. <u>Région flamande</u>	34
3. <u>Communauté germanophone</u>	34
4. <u>Région de Bruxelles-Capitale</u>	34
5. <u>Commission communautaire commune</u>	34
6. <u>Parlement - Parlement flamand</u>	34
<u>B. AFFAIRES EXAMINEES PAR L'ASSEMBLEE GENERALE OU LES CHAMBRES REUNIES DE LA SECTION DE LEGISLATION</u>	35
1. <u>Assemblée générale de la section</u>	35
2. <u>Chambres réunies ou multiples</u>	35
<u>C. VOLUME DES ACTIVITES</u>	37
1. <u>Bref aperçu statistique de l'activité de la section de législation depuis 1948</u>	37
2. <u>Affaires introduites du 16.09.1998 au 15.09.1999</u>	39
3. <u>Avis donnés (par chambre) du 16.09.1998 au 15.09.1999</u>	49
4. <u>Quelques constatations</u>	50
5. <u>L'application de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat</u>	55

III	<u>LA SECTION D'ADMINISTRATION</u>	57
A.	<u>COMPOSITION DES CHAMBRES</u>	57
1.	<u>Chambres françaises</u>	57
-	6e chambre	57
-	8e chambre	57
-	11e chambre	57
-	13e chambre	57
2.	<u>Chambres néerlandophones</u>	58
-	7e chambre	58
-	9e chambre	58
-	10e chambre	58
-	12e chambre	58
3.	<u>Chambre bilingue</u>	59
-	5e chambre (affaires francophone + néerlandophone)	59
B.	<u>REPARTITION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES</u>	59
1.	<u>Chambres françaises</u>	59
-	6e chambre	59
-	8e chambre	60
-	11e chambre	60
-	13e chambre	60
2.	<u>Chambres néerlandophones</u>	61
-	7e chambre	61
-	9e chambre	61
-	10e chambre	61
-	12e chambre	62
C.	<u>VOLUME DES ACTIVITES (Statistiques)</u>	63
1.	<u>Requêtes introduites par chambre et par langue</u>	63
2.	<u>Nombre d'affaires inscrites au rôle général pour l'année 1998-1999</u>	64
3.	<u>Nombre de requêtes par matière, par type de procédure et par langue 1998-1999</u>	65
4.	<u>Requêtes introduites par type de procédure</u>	66
5.	<u>Données concernant les recours contre les décisions prises en application de la loi du 15.12.1980</u>	67
6.	<u>Aperçu des affaires entrées - Statistiques au 31 août 1998</u>	68
a)	Recours (articles 11, 12, 14, 16 & 17)	68
b)	Affaires terminées	68
c)	Arrêts rendus entre le 1er septembre 1998 et le 31 août 1999	69
d)	Types de décisions rendues par arrêt	70

7.	<u>Affaires non contentieuses</u>	82
	a) Demandes d'avis (article 9)	82
	b) Affaires minières	83
	c) Unions professionnelles	84
D.	<u>REMARQUES CONCERNANT LES ASPECTS ADMINISTRATIFS DE L'EXECUTION DU PLAN QUADRIENNAL</u>	86
1.	<u>Rappel des points de départ et des hypothèses du plan quadriennal</u>	86
	a) Points de départ du plan quadriennal	86
	b) Situation à la fin de l'année judiciaire se clôturant en août 1998	87
2.	<u>Aperçu de l'année judiciaire 1998-1999</u>	88
	a) Evolution du nombre de requêtes	88
	b) Evolution du nombre des arrêts et des affaires pendantes	89
3.	<u>Evolution pluriannuelle du nombre des affaires entrantes</u>	91
	a) Aperçu général de l'évolution du nombre des requêtes	91
	b) Contentieux étrangers et contentieux non étrangers	93
IV.	<u>L'AUDITORAT</u>	95
	PRECISIONS CONCERNANT LA LECTURE DES DONNEES STATISTIQUES	
A.	<u>STATISTIQUES GLOBALES</u>	96
1.	<u>Evolution du volume des affaires de 1987 jusqu'au 31 août 1999</u>	96
	a) Affaires entrées	96
	b) Rapports rédigés	96
2.	<u>Affaires traitées par la section de législation au cours de l'année judiciaire 1998-1999</u>	100
	a) Affaires entrées	100
	b) Rapports rédigés	100
	c) Affaires pendante	100
	d) Situation de la section de législation	101
3.	<u>Affaires traitées par la section d'administration au cours de l'année judiciaire 1998-1999</u>	102
	a) Affaires inscrites au rôle de l'Auditorat du 1er septembre 1998 jusqu'au 31 août 1999	102
	b) Rapports d'administration rédigés (1er septembre 1998-31 août 1999)	102
	c) Affaires en état	103
	d) Situation de la section d'administration	103

B.	<u>VENTILATION - SECTION DE LEGISLATION</u>	105
1.	<u>Demandes d'avis entrées</u>	105
2.	<u>Rapports rédigés</u>	105
C.	<u>VENTILATION - SECTION D'ADMINISTRATION</u>	106
1.	<u>Requêtes entrées</u>	106
a)	Répartition du nombre total de requêtes, entrées au cours de l'année judiciaire 1998-1999, entre le contentieux des étrangers et les affaires "ordinaires", ainsi qu'entre les recours en suspension et en annulation, et leur pourcentage respectif	106
b)	Répartition du nombre total de requêtes entrées au cours de l'année judiciaire 1998-1999, ventilées entre les sections françaises et néerlandaises, en distinguant les affaires d'étrangers et les affaires "ordinaires", respectivement les recours en suspension et les recours en annulation, et en mentionnant, pour chaque catégorie, le pourcentage du nombre total d'affaires	107
c)	Sections néerlandaises	108
d)	Sections françaises	109
e)	Pourcentage respectif des requêtes françaises et néerlandaises dans les affaires "ordinaires" et les affaires "étrangers", ventilées par catégorie en recours en suspension et en recours en annulation	110
2.	<u>Rapports rédigés</u>	111
a)	Répartition du nombre total de rapports rédigés au cours de l'année judiciaire 1998-1999 entre le contentieux des étrangers et les affaires "ordinaires", ainsi qu'entre les recours en suspension et en annulation, et leur pourcentage respectif	111
b)	Répartition du nombre total de rapports rédigés au cours de l'année judiciaire 1998-1999 par les magistrats des sections françaises et néerlandaises, en distinguant les affaires d'étrangers et les affaires "ordinaires", respectivement les recours en suspension et les recours en annulation, et en mentionnant, pour chaque catégorie, le pourcentage du nombre total d'affaires	112
c)	Sections néerlandaises	113
d)	Sections françaises	115
e)	Pourcentage respectif des rapports en français et en néerlandais dans les affaires "ordinaires" et les affaires d'étrangers, ventilées par catégorie en recours en suspension et en recours en annulation	116
f)	Affaires en état	117
	COMPOSITION DES SECTIONS FRANCOPHONES DE L'AUDITORAT AU 31 AOUT 1999	118
	SAMENSTELLING VAN DE NEDERLANDSTALIGE AFDELINGEN VAN HET AUDITORAAT OP 31 AUGUSTUS 1999	120

V.	<u>LE BUREAU DE COORDINATION</u>	122
A.	<u>MISSIONS</u>	122
1.	<u>Tenue à jour de l'état de la législation, technique législative et participation aux travaux de la section de législation</u>	122
2.	<u>La documentation du bureau de coordination</u>	127
3.	<u>La circulation "Légistique formelle"</u>	130
4.	<u>Perspectives</u>	131
	ANNEXE 1 : <u>COMPOSITION DU BUREAU DE COORDINATION (au 15 septembre 1999)</u>	132
	ANNEXE 2 : <u>CONCOURS DE RECRUTEMENT DE MAGISTRATS POUR L'AUDITORAT ET LE BUREAU DE COORDINATION</u>	133
VI.	<u>LE SERVICE DE LA CONCORDANCE DES TEXTES</u>	134
A.	<u>ORGANISATION DU SERVICE</u>	134
1.	<u>Composition</u>	134
2.	<u>Répartition des tâches</u>	134
B.	<u>FONCTIONNEMENT</u>	134
C.	<u>VOLUME D'ACTIVITES</u>	135
1.	<u>Traduction des avis de la section de législation</u>	135
2.	<u>Arrêts reçus pour traduction du 16.9.1998 au 15.9.1999</u>	136
3.	<u>Traduction d'arrêts du 15.9.1998 au 15.9.1999</u>	136
4.	<u>Traduction de projets d'arrêts</u>	136
5.	<u>Traduction de rapports</u>	136
6.	<u>Traduction de textes divers</u>	136
7.	<u>Dactylographie d'anciens arrêts traduits</u>	136
8.	<u>Tableau récapitulatif</u>	136
D.	<u>PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES</u>	137
1.	<u>Du point de vue des traductions</u>	137
a)	<u>Les avis</u>	137
b)	<u>Les arrêts</u>	137
c)	<u>Textes divers</u>	138
2.	<u>Du point de vue de l'équipement</u>	139
3.	<u>Du point de vue du personnel</u>	139

VII. <u>LE PERSONNEL ADMINISTRATIF</u>	140
VIII. <u>DIVERS</u>	142
A. <u>BIBLIOTHEQUE</u>	142
1. <u>Situation financière</u>	143
2. <u>Accroissement de la bibliothèque - Abonnements</u>	144
3. <u>Informatisation</u>	144
B. <u>L'INFORMATIQUE AU CONSEIL D'ETAT</u>	146
1. <u>Composition de la commission</u>	146
2. <u>Le service de l'informatique</u>	146
3. <u>Mission de la commission</u>	146
4. <u>Mission du service informatique</u>	148
5. <u>Aperçu des moyens informatiques du Conseil d'Etat</u>	148
a) <u>Description du réseau</u>	148
b) <u>Serveurs informatiques</u>	148
c) <u>Parc des ordinateurs</u>	149
d) <u>Parc des imprimantes</u>	149
e) <u>Inventaire sommaire des logiciels</u>	150
6. <u>Moyens budgétaires alloués à l'informatisation</u>	151
a) <u>Les chiffres</u>	151
b) <u>Commentaires</u>	151
7. <u>Réalisations au cours de la période 1998-1999</u>	152
a) <u>Matériels</u>	152
b) <u>Logiciels</u>	152
c) <u>Site web</u>	152
d) <u>Production du Cédérom</u>	152
e) <u>Autres activités</u>	152
8. <u>Considérations finales</u>	153
C. <u>BUDGET</u>	155
D. <u>ACTIVITES EXTERIEURES</u>	156
1. <u>Relations avec les autorités belges et la presse</u>	156
2. <u>Relations avec des autorités ou institutions étrangères</u>	156
a) <u>Réception de délégations ou de visiteurs étrangers</u>	156
b) <u>Participation aux activités de l'Association internationale des Hautes juridictions administratives</u>	158
c) <u>Participation aux activités du Comité permanent des colloques des Conseils d'Etat des pays de l'Union européenne</u>	158
d) <u>Réunions des Conseils d'Etat des trois pays membres de l'Union économique Benelux - Commémoration du bicentenaire du Conseil d'Etat de France</u>	159
e) <u>Participation à des colloques ou réunions à l'étranger</u>	160
3. <u>Participation à des colloques ou réunions en Belgique</u>	160

E.	<u>MOUVEMENTS DANS LE CADRE ORGANIQUE</u>	160
1.	<u>Nominations et prestations de serment</u>	160
2.	<u>Mise à la retraite ou éméritat et démission</u>	162
F.	<u>NECROLOGIE</u>	162
 <u>TROISIEME PARTIE : JURISPRUDENCE</u>		164
I.	<u>JURISPRUDENCE DE LA COUR D'ARBITRAGE AU SUJET DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT</u>	165
A.	<u>REFERE ADMINISTRATIF</u>	165
B.	<u>REGLES DE PROCEDURE EN VUE DE LA REDUCTION DE L'ARRIERE JUDICIAIRE</u>	167
II.	<u>JURISPRUDENCE DE LA COUR DE CASSATION (Conflits d'attribution)</u>	169
III.	<u>JURISPRUDENCE DE L'ASSEMBLEE GENERALE DE LA SECTION D'ADMINISTRATION</u>	171
1.	<u>Référé administratif - Urbanisme et aménagement du territoire</u>	171
2.	<u>Référé administratif - Camping</u>	172
3.	<u>Référé administratif - Urbanisme et aménagement du territoire</u>	172
4.	<u>Référé administratif - Intérêt - Urbanisme et Aménagement de territoire</u>	173
5.	<u>Référé administratif - Etablissements dangereux, insalubres et incommodes</u>	174
 <u>QUATRIEME PARTIE :</u>		
	<u>CONTRIBUTION DE MAGISTRATS AUX ACTIVITES EXTERIEURES DU CONSEIL D'ETAT</u>	175
	<u>LES REGLES NON-ECRITES DANS LA JURISPRUDENCE DU JUGE DE L'EXCES DE POUVOIR</u>	177
	- LES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT -	
	Section 1^{re}. Principes généraux applicables à l'administration active	181
	Première catégorie	181
	§ 1er. Le principe imposant le respect des droits de la défense et le principe " <i>Audi alteram partem</i> "	181

§ 2.	Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs	194
§ 3.	Le principe " <i>non bis in idem</i> "	199
§ 4.	Le principe " <i>patere legem quam ipse fecisti</i> "	199
§ 5.	Le principe de continuité du service public	200
	a) La théorie du fonctionnaire de fait	201
	b) L'immunité d'exécution des personnes morales de droit public	202
	c) La théorie de l'imprévision dans les marchés publics	203
Section 2.	<u>Principes généraux applicables à l'administration active</u>	204
	Deuxième catégorie	204
Section 3.	<u>Les principes généraux applicables aux juridictions</u>	208
	<u>CONCLUSIONS</u>	211

Sommaire.

AVANT-PROPOS.

INTRODUCTION.

Comme chaque année, ou presque, l'année judiciaire 1998-1999 a apporté sa part de réformes.

En ce qui concerne la section de législation, la modification de l'article 81 des lois coordonnées devrait permettre de faire appel au concours des assesseurs de manière plus judicieuse et de les associer aux travaux de la chambre en prenant davantage en compte leurs compétences particulières au regard des matières traitées.

L'insertion d'un article 84bis nouveau dans les lois coordonnées répond au souci d'améliorer l'efficacité de la méthode de travail de la section de législation. Dans les demandes d'avis qui ne sont pas assorties d'un délai, elle oblige la chambre saisie à avertir l'autorité, dans les quinze jours, lorsqu'elle constate que les formalités préalables à la consultation de la section de législation n'ont pas été accomplies. A la lumière des enseignements qu'apportera la pratique de cette nouvelle procédure, une réflexion sur l'opportunité de l'étendre aux demandes d'avis ne dépassant pas un mois ne manquerait pas d'intérêt.

S'agissant de la section d'administration, l'article 2 de la loi du 25 mai 1999 a modifié l'article 14 des lois coordonnées en distinguant le contentieux de l'annulation du contentieux de la cassation administrative jusqu'alors régis par la même disposition. Cette modification n'est sans doute pas sans rapport avec la préoccupation de maîtriser le contentieux des étrangers qui, depuis plusieurs années, a inspiré bon nombre de réformes. Appelant la section d'administration à statuer en cassation administrative "sans connaître du fond des affaires", technique assurément moins aisée que sa formulation, l'article 14, § 2 nouveau des lois coordonnées a suscité des appréciations parfois mitigées ⁽¹⁾. L'évolution de la jurisprudence permettra d'évaluer la portée réelle de la réforme.

Il convient de relever que deux arrêts de la Cour d'arbitrage sont à l'origine de deux modifications des lois coordonnées.

A la suite de l'arrêt n/ 31/96 du 15 mai 1998, l'article 2 de la loi du 25 mai 1999 a étendu, dans la disposition qui est devenue l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées, la compétence de la section d'administration aux "actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour d'arbitrage, ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel".

A la suite de l'arrêt n/ 55/98 du 20 mai 1998, l'article 2 de la loi du 25 mai 1999 a modifié l'article 19, alinéa 3, des lois coordonnées en vue de permettre aux avocats inscrits sur la liste des stagiaires de représenter ou d'assister les parties en litige devant le Conseil d'Etat.

(1) Michel LEROY "Contentieux administratif", 2^{ème} édition, pp. 403 et ss.

En ce qui concerne les procédures, l'année judiciaire 1998-1999 n'a pas été marquée par des réformes majeures, à la différence, notamment, de l'année 1996-1997.

En modifiant l'article 21bis des lois coordonnées, l'article 6 de la loi du 25 mai 1999 a entendu mettre fin à certaines difficultés en matière d'intervention.

En remplaçant l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées, par une disposition en partie nouvelle, l'article 5 de la loi précitée a permis la simplification de certaines procédures abrégées en adoptant la règle de l'audience facultative. Cette réforme allégera, pour les magistrats et les greffiers, le service des audiences, dans la mesure où les parties ne demanderont pas à être entendues, mais elle imposera aussi au personnel du greffe des tâches administratives nouvelles.

*

* *

Pour l'année judiciaire 1998-1999, la section d'administration a prononcé 6.519 arrêts; 2.252 l'ont été en référé, selon la procédure d'extrême urgence ou la procédure ordinaire. 986 arrêts ont été rendus en application des articles 15bis et 15ter de l'arrêté royal du 5 décembre 1981 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat y introduits par l'arrêté royal du 19 décembre 1996. Il s'agit de deux procédures abrégées instaurées par la loi du 4 août 1996 (article 17, § 4bis et § 4ter des lois coordonnées), lorsque, la suspension ayant été ordonnée, la partie adverse ne demande pas la poursuite de la procédure ou lorsque, la demande de suspension ayant été rejetée, la partie requérante ne formule pas pareille demande. Il se confirme que l'utilité de ces procédures, sans lesquelles la procédure en annulation devrait être poursuivie, est indéniable, comme c'est le cas pour les procédures abrégées plus anciennes, du même ordre (articles 14bis et 14quater du Règlement général de procédure).

*

* *

Le système du juge unique est régi par l'article 90 des lois coordonnées, modifié par la loi du 4 août 1996. Il est applicable, en toutes matières, pour les procédures abrégées - articles 14bis, 14quater, 93 et 94 du règlement général de procédure, 15bis et 15ter du règlement déterminant la procédure en référé - ainsi que pour les demandes de suspension et de mesures provisoires. S'agissant du contentieux des étrangers - loi du 15 décembre 1980 - il s'applique, en plus, aux recours en annulation. Appréhendé et accueilli avec réserve au sein de l'institution ⁽²⁾, il est néanmoins appliqué par la section d'administration autant que la loi le permet. Même en l'absence de statistiques relatives au nombre d'arrêts prononcés par un conseiller unique, il suffit de parcourir le tableau des arrêts rendus par type de procédure (deuxième partie - III - C - 6 c)), pour apercevoir l'importance de la réforme de 1996, sachant que le contentieux des étrangers a représenté, à lui seul, pendant l'année judiciaire précitée, 58,3 % du nombre total des requêtes. Même s'il est vrai que la rumeur l'accuse parfois, à tort ou à raison, de mettre en péril l'esprit collégial et l'unité de la jurisprudence, il reste que, dans l'état actuel de l'organisation des compétences dont la section d'administration est en charge, le système

(2) "Conseil d'Etat" "LIBER MEMORIALIS - 1948-1998" - Chapitre II - p. 303 - 4.6.2.

du juge unique est devenu un moyen indispensable pour aider le Conseil d'Etat à faire face à l'accroissement du volume des affaires, particulièrement en suspension et dans le contentieux des étrangers.

*

* *

La troisième partie du rapport, consacrée à la jurisprudence, se limite aux arrêts de la Cour d'arbitrage qui, pendant l'année judiciaire 1998-1999, répondant à des questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat, se sont prononcés sur la constitutionnalité de dispositions des lois coordonnées, à un arrêt de la Cour de cassation rejetant un pourvoi mettant en cause l'application par la section d'administration des règles fixant les limites de sa compétence par rapport à celle attribuée aux juridictions de l'ordre judiciaire dans un arrêt rejetant la demande de suspension relative à une décision attribuant un marché public et à cinq arrêts par lesquels l'assemblée générale de la section d'administration, vidant une divergence de jurisprudence, s'est prononcée en faveur de la recevabilité des demandes de suspension ayant pour objet un refus.

La quatrième partie du rapport est constituée par l'un des Rapports belges au colloque organisé à Bruxelles le 20 novembre 1998 pour marquer le bicentenaire du Conseil d'Etat de France. Le rapport principal a été présenté à Paris le 15 décembre 1999. Il avait pour objet le contrôle de l'administration - Techniques, Etendue, Effectivité des contrôles.

*

* *

Dans la perspective de la rédaction du cinquième rapport annuel, l'Assemblée générale a décidé le 7 juillet 1999 de constituer une commission, dont la composition est la suivante :

- Mme M.-L. THOMAS-WILLOT, président de chambre, présidente de la commission,
- M. Ph. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat,
- M. J. BAERT, conseiller d'Etat,
- M. B. SEUTIN, premier auditeur chef de section ff.,
- M. P. GILLIAUX, auditeur,
- M. K. VERMASSEN, premier référendaire,
- 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 ⁽³⁾ qui a été transmis au premier président pour être soumis à l'assemblée générale du Conseil d'Etat, discuté par cette assemblée les 26 février 2002 et 12 mars 2002 et approuvé le 12 mars 2002.

*

* *

⁽³⁾ 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), M. Y. KREINS, conseiller d'Etat (activités au niveau international), M. P. LIENARDY, conseiller d'Etat (informatique), ainsi que Mme A.-M. ROOSELEER, premier conseiller linguistique (service de la concordance des textes).

Première partie

**APERCU DES NOUVELLES REGLES CONCERNANT
LES COMPETENCES DE LA SECTION DE LEGISLATION
ET DE LA SECTION D'ADMINISTRATION
AINSI QUE L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT**

A. LA SECTION DE LEGISLATION.

1. La participation des assesseurs aux travaux de la section (article 81 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

L'article 22 de la loi du 25 mai 1999 "modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat, ainsi que le Code judiciaire" a complété l'article 81 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de manière à permettre au président de la chambre de la section de législation saisie d'une demande d'avis, de décider, selon les nécessités de l'affaire, qu'un seul assesseur est appelé à siéger ou que la chambre siègera sans assesseur.

Jusqu'ici, la loi imposait que chaque chambre de la section de législation siège au nombre de trois membres du Conseil d'Etat et de deux assesseurs, sauf dans l'hypothèse où l'urgence était invoquée conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2/, des lois coordonnées, auquel cas la chambre saisie pouvait siéger sans la présence d'assesseurs.

Or, la participation des assesseurs aux travaux de la section de législation était sollicitée à propos d'un très grand nombre de projets, alors que certains de ceux-ci, en raison d'une absence de complexité, ne justifiaient pas vraiment la réunion d'une chambre complète. La modification apportée à l'article 81 des lois coordonnées permet désormais à la section de législation de se réunir en formation restreinte selon les nécessités de l'affaire, plutôt que selon le délai demandé.

2. La nouvelle procédure de vérification de l'accomplissement des formalités préalables (article 84bis nouveau des lois coordonnées).

L'article 23 de la loi du 25 mai 1999, précitée, a inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat un article 84bis nouveau, lequel instaure une procédure nouvelle de vérification de l'accomplissement des formalités préalables requises par un avant-projet ou une proposition qui est soumis à la section de législation.

Cet article 84bis prévoit l'obligation pour la chambre saisie d'une demande d'avis qui n'est assortie d'aucun délai, d'examiner si les formalités préalables ont été dûment accomplies. Les formalités visées sont, par exemple, l'avis de l'inspecteur des Finances, la délibération de l'avant-projet en Conseil des Ministres, l'accord du Ministre du Budget ou du Ministre de la Fonction publique, l'avis d'un organe consultatif, l'exigence de l'association des régions à un projet de loi ou d'arrêté du Gouvernement fédéral, etc.

Cette procédure préliminaire conduit, le cas échéant, le président de la chambre saisie à constater, dans les quinze jours qui suivent la réception des demandes d'avis, l'inaccomplissement de formalités préalables à la consultation du Conseil d'Etat, et à en avertir par écrit l'auteur des demandes. Il en résulte que la procédure de consultation est tenue en suspens jusqu'à sa régularisation. L'affaire est en effet omise du rôle et inscrite dans un rôle d'attente.

L'innovation trouve sa justification, selon l'exposé des motifs de la loi du 25 mai 1999, dans "le nombre sans cesse croissant de demandes d'avis" et dans "la nécessité qui en découle de désengorger la section de législation de celles dont il s'avère qu'elles ne

sont pas en état d'être examinées", parce que "toutes les formalités préalables requises n'ont pas été dûment accomplies"⁽⁴⁾.

Il est encore trop tôt pour apprécier si, sous son apparente simplicité, l'ajout de cette procédure constituera une véritable amélioration des méthodes de la vérification de l'accomplissement régulier des formalités préalables, dont la section de législation est expressément chargée par l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées. Cette vérification a d'ailleurs toujours été faite par le Conseil d'Etat, parce qu'elle relève du contrôle de légalité. Quant aux erreurs purement matérielles dans la confection des dossiers (omission de certaines pièces auxquelles la demande d'avis se réfère expressément), le greffe de la section de législation y remédiait déjà en se mettant en rapport avec l'auteur de la demande d'avis, sans formalisme inutile.

De même, l'incidence de la nouvelle procédure de vérification de l'accomplissement des formalités préalables sur les activités de la section de législation ne pourra être appréciée qu'à la lumière de l'expérience. En particulier, comment gérer cette détection accélérée (dans un délai de quinze jours) de manquements sans risque d'erreur par omission, alors que ce contrôle préalable suppose parfois une analyse approfondie des textes ?

On peut également se demander comment il conviendra de procéder si la suspension de l'examen de la demande, prévue par le nouvel article 84bis des lois coordonnées, ne constitue pas la solution appropriée pour remédier au défaut d'accomplissement des formalités préalables ? Ainsi, lorsqu'un avis est attendu d'une commission consultative, on ne peut a priori supposer que des amendements au projet dont le Conseil d'Etat est déjà saisi, ne seraient pas suggérés. L'accomplissement régulier de la formalité préalable requiert alors que l'auteur du projet de texte (qui peut être un collègue) prenne connaissance des remarques énoncées et saisisse ensuite le Conseil d'Etat, d'un texte devenu réellement définitif, intégrant les suggestions retenues.

B. LA SECTION D'ADMINISTRATION.

Dans un passé récent, la loi du 4 août 1996 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat avait déjà apporté un certain nombre de modifications tant à l'organisation et aux compétences de la section d'administration qu'à la procédure suivie devant elle. Ces règles nouvelles, dont l'objectif premier était de procurer à bref délai des moyens destinés à résorber l'arriéré juridictionnel du Conseil d'Etat, ont été examinées dans le rapport annuel 1996-1997.

Dans le prolongement de la loi du 4 août 1996, le Parlement a adopté une loi du 25 mai 1999 "modifiant les lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat, ainsi que le Code judiciaire". Les réformes contenues dans cette nouvelle loi ont pour objet de compléter les mesures prises par la loi du 4 août 1996; elles concrétisent certaines des propositions formulées par le Conseil d'Etat en vue de résorber l'arriéré juridictionnel et tendent à faciliter la réalisation des objectifs définis par le plan quadriennal.

Les diverses innovations et mesures introduites par la nouvelle loi du 25 mai 1999 sont passées en revue ci-après :

⁽⁴⁾ Doc. parl., Chambre, s. 1998-1999, n/ 1960/1.

1. **La cassation administrative** (article 14, § 2, des lois coordonnées).

L'article 2 de la loi du 25 mai 1999 a modifié l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en vue de marquer plus nettement la distinction entre le recours en annulation et le recours en cassation.

Le paragraphe 2, nouveau, de l'article 14 dispose désormais comme suit :

"La section statue par voie d'arrêts sur les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives pour contravention à la loi ou pour violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité. Dans ce cas, elle ne connaît pas du fond des affaires."

L'exposé des motifs du projet devenu la loi du 25 mai 1999 ⁽⁵⁾ souligne à cet égard que dans la pratique suivie jusqu'ici par la section d'administration, le recours en annulation et le recours en cassation ne se distinguaient guère l'un de l'autre et que, "encouragé en cela par la formulation de l'article 14 des lois coordonnées qui ne distingue pas expressément les deux formes de recours, le Conseil d'Etat a tendance à pousser son contrôle plus loin que la Cour de cassation en ce qui concerne les éléments de fait". L'objectif poursuivi par le législateur en votant le nouvel article 14, § 2, a été dès lors de limiter plus strictement les cas d'ouverture des pourvois en cassation en tenant compte de l'évolution de la jurisprudence en la matière.

Les principes qui régissent le pourvoi en cassation administrative sont, en substance, les suivants :

- a) Le Conseil d'Etat ne connaît pas du fond des affaires.
Le texte du projet de loi soumis à la section de législation contenait la formule aux termes de laquelle "les pourvois doivent être limités aux points de droit". Dans son avis donné le 17 décembre 1998 sur ce projet ⁽⁶⁾, la section de législation avait souligné qu'une telle formule n'était pas appropriée pour décrire la mission du juge de cassation en droit belge, sans compter qu'elle serait, dans la pratique, à l'origine de nombreuses difficultés liées à la distinction entre le fait et le droit dans l'oeuvre de ce juge. Elle avait suggéré, pour caractériser le contrôle de cassation par rapport à la mission du juge du fond, de s'inspirer de la formulation de l'article 147 de la Constitution et d'écrire que, comme juge de cassation administrative, le Conseil d'Etat "ne connaît pas du fond des affaires". Le Gouvernement a suivi sur ce point l'observation de la section de législation.
- b) Les pourvois ne peuvent être fondés que sur des moyens tirés de la violation soit de la loi, soit des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité. Cette formulation s'inspire de ce que prévoit l'article 608 du Code judiciaire à propos de la mission de la Cour de cassation.
Dans son avis émis sur le projet de loi, la section de législation avait regretté que ces expressions soient "à ce point générales et sommaires qu'elles ne permettent pas de se faire une idée précise des ouvertures à cassation ou des causes d'annulation, ni de l'étendue du contrôle du juge de la légalité". De surcroît, les expressions "violation de la loi" et "excès de

⁽⁵⁾ Doc. parl., Chambre, s. 1998-1999, n/ 1960/1.

⁽⁶⁾ Ibidem.

pouvoir", laquelle figure à l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en tant qu'ouverture du recours en annulation, sont synonymes et englobent toutes les illégalités possibles. "Il convient évidemment - concluait la section de législation - d'éviter d'utiliser dans une même disposition législative deux expressions différentes pour désigner une réalité identique : cette façon de procéder risque de provoquer d'inutiles interrogations sur la nature des moyens qui peuvent être admis dans chacun des deux contentieux".

Le Gouvernement n'a pas suivi le Conseil d'Etat sur ce point.

- c) Les "juridictions administratives" mentionnées à l'article 14, § 2, des lois coordonnées, dont les décisions contentieuses rendues en dernier ressort sont susceptibles de recours en cassation, visent aussi les organes administratifs qui agissent comme autorités juridictionnelles.
- d) Dans le contentieux de la cassation administrative, les conditions de recevabilité relatives à la personne du requérant concernent non seulement l'intérêt à agir, qui est traditionnellement interprété de façon plus souple que dans le contentieux de l'annulation, mais aussi la qualité du requérant qui doit en principe avoir été partie devant la juridiction administrative inférieure.
- e) Une autre particularité du contentieux de la cassation administrative consiste en l'irrecevabilité des moyens nouveaux, règle qui vaut pour tous les moyens, qu'ils soient fondés sur des vices de forme, sur la violation de la loi ou sur l'erreur de fait : juge des jugements, le Conseil d'Etat ne peut prendre en considération le moyen de droit que la juridiction administrative n'a pu connaître, faute d'avoir été soulevé devant elle. Cette règle était d'ailleurs déjà appliquée par le Conseil d'Etat, avant la modification de l'article 14 des lois coordonnées, mais moyennant deux exceptions relatives, l'une, aux irrégularités de forme entachant la décision de la juridiction administrative inférieure, l'autre, aux moyens d'ordre public. A cet égard, l'intervention de la loi du 25 mai 1999 n'a en rien affecté l'existence de ces deux exceptions.

A cet égard, l'intention du législateur paraît bien résumée dans le passage suivant de l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 25 mai 1999 ⁽⁷⁾ :

"L'objectif est que le Conseil d'Etat intervienne dorénavant comme juge en cassation dans les recours formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives, ce qui implique que lorsqu'il intervient comme juge en cassation, le Conseil d'Etat ne peut se prononcer sur les questions de fait mais uniquement sur les questions de droit. Cette règle ne signifie pas que le Conseil d'Etat ne peut pas tenir compte des faits dans de tels cas mais uniquement qu'il ne peut pas prendre en considération des faits autres que ceux dont l'existence a été constatée par la décision attaquée, par les pièces de la procédure et par les actes régulièrement soumis à la juridiction administrative qui a statué sur le fond de l'affaire. Les questions de fait doivent par conséquent être laissées telles quelles, sauf s'il y a lieu de contrôler quant à leur exactitude la qualification juridique des faits constatés

⁽⁷⁾ Doc. parl., Chambre, s. 1998-1999, n/ 1960/1, p. 3.

au fond par le juge administratif et les conclusions qu'il en déduit en droit.

Dans la pratique, les choses ne seront peut-être pas aussi simple; ne fût-ce qu'en ce qui concerne, par exemple, le moyen pris de l'erreur quant à la matérialité d'un fait reconnu ou dénié (explicitement ou implicitement) par la décision du juge du fond. Un tel moyen ne pourra pas toujours être qualifié de "nouveau".

Mais il ressort néanmoins du passage précité de l'exposé des motifs que la loi du 25 mai 1999 ne devrait pas se traduire par des modifications importantes dans le domaine de l'irrecevabilité du moyen nouveau en cassation administrative, par rapport à la doctrine et à la jurisprudence antérieures."

Par ailleurs, la notion de "moyen nouveau" est délicate et mérite d'être précisée. Ainsi, doivent pouvoir être soulevés pour la première fois devant le Conseil d'Etat, par exemple, la violation d'une disposition implicitement invoquée devant le juge du fond eu égard à l'objet et à la portée de la demande⁽⁸⁾ ou le moyen fondé sur certains éléments qui bien que n'ayant pas été expressément invoqués devant le juge du fond, figuraient au dossier dont celui-ci a eu à connaître⁽⁹⁾.

En conclusion, on soulignera toutefois qu'il n'existe pas fondamentalement de différence de nature dans le contrôle selon que celui-ci est exercé par le Conseil d'Etat au contentieux de la cassation administrative ou à celui de l'annulation; dans les deux cas, le Conseil agit comme juge de la légalité. En particulier, le juge de l'excès de pouvoir qui est saisi d'un recours en annulation, ne peut en rien être comparé à un juge du fond; comme le juge de cassation, il est un juge de la légalité de l'acte (ici non juridictionnel) qui est soumis à sa censure.

Il en découle que le Conseil d'Etat contrôle de la même façon la légalité de l'acte d'une autorité administrative ou d'une décision juridictionnelle administrative; ainsi, loin d'ignorer les faits qui sont à la base de la décision de la juridiction administrative inférieure, il examine si cette décision repose sur des motifs de fait (comme de droit) existants et exacts. Cela est également vrai pour la qualification des faits ou leur appréciation (erreur manifeste d'appréciation et principe de la proportionnalité).

Le contrôle de la légalité et, en particulier, celui du fait peuvent cependant présenter certaines spécificités dans le contentieux de la cassation administrative, ne fût-ce que parce que le contrôle intervient dans ce cas à la fin d'une "chaîne juridictionnelle".

A cet égard, si le législateur souhaite désormais mieux distinguer le recours en cassation du recours en annulation, il convient d'arrêter des règles précises de recevabilité ou de procédure. Dans son avis donné sur le projet devenu la loi du 25 mai 1999, la section de législation avait préconisé d'habiliter le Roi à fixer également des règles particulières de procédure pour les recours en cassation pour tenir compte des particularités de la procédure en cassation administrative : ainsi, par exemple, la partie adverse n'est pas la juridiction qui a rendu la décision attaquée, mais l'autre partie au procès mû devant celle-ci; le dossier administratif est détenu non par la partie adverse,

⁽⁸⁾ Conseil d'Etat, Nouvelles, Droit administratif, n/ 1719.

⁽⁹⁾ J.-P. HAESAERT, L'irrecevabilité des moyens nouveaux devant le Conseil d'Etat statuant comme juge de cassation, R.J.D.A., 1958, p. 166.

mais par la juridiction, etc. Cette suggestion n'a toutefois pas été suivie par le Gouvernement.

C'est dès lors à la jurisprudence de la section d'administration qu'il reviendra de déterminer les frontières exactes du contrôle de cassation administrative à la lumière de la double réforme contenue dans la nouvelle loi : la distinction formelle, à l'article 14, du recours en annulation et du recours en cassation ainsi que la règle selon laquelle le Conseil d'Etat ne connaît pas, en cassation administrative, du fond des affaires. Le Conseil d'Etat pourrait ici s'inspirer de la jurisprudence de la Cour de cassation en cette matière.

Il est à souligner que des recours en annulation partielle de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi du 25 mai 1999, ont été introduits devant la Cour d'arbitrage, pour cause de violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Ces requêtes ont été introduites respectivement le 24 août 1999⁽¹⁰⁾ et le 22 décembre 1999⁽¹¹⁾.

2. Le recours contre les actes administratifs émanant des assemblées législatives et de leurs organes ou du pouvoir judiciaire (article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées).

Dans sa formulation ancienne, l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat disposait que la Haute juridiction administrative connaît des recours en annulation exercés contre "les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives".

Saisie d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat⁽¹²⁾, la Cour d'arbitrage, dans son arrêt n/ 31/96 rendu le 15 mai 1996⁽¹³⁾, a estimé que la protection instaurée par l'article 14 précité ne s'étendait pas aux actes, même administratifs, pris par une assemblée législative⁽¹⁴⁾.

En outre, à la question de savoir si l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat rompait l'égalité entre les citoyens, la Cour d'arbitrage a jugé que "le défaut de tout recours en annulation des actes administratifs émanant d'une assemblée législative ou de ses organes, alors qu'un tel recours en annulation peut être introduit contre des actes administratifs émanant d'une autorité administrative, viole le principe constitutionnel

⁽¹⁰⁾ Numéro 1761 du rôle de la Cour d'arbitrage (M.B., 2 octobre 1999, p. 37346).

⁽¹¹⁾ Numéro 1853 du rôle de la Cour d'arbitrage (M.B., 8 février 2000, p. 3844).

⁽¹²⁾ Arrêt n/ 52.156 du 10 mars 1995, de MEESTER de BETZENBROECK c/ Région de Bruxelles-Capitale.

⁽¹³⁾ M.B., 25 juin 1996, p. 17505.

⁽¹⁴⁾ En l'espèce, le requérant avait demandé au Conseil d'Etat l'annulation de la décision prise par un jury constitué par un des organes du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, décision par laquelle, faute d'avoir réussi l'épreuve linguistique organisée par le Conseil pour un examen de comptable, il n'avait pas été versé dans la réserve de recrutement constituée à la suite de cet examen.

d'égalité et de non-discrimination inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution" ⁽¹⁵⁾. En particulier, la nécessité de sauvegarder l'indépendance des assemblées législatives, qui sont élues et détentrices du résidu de la souveraineté, ne justifie pas, selon la Cour, que les fonctionnaires des assemblées législatives soient privés d'un recours en annulation contre les actes administratifs de ces assemblées.

Toutefois, la Cour d'arbitrage a estimé, dans son arrêt n/ 31/96, que la discrimination concernée ne trouve pas sa source dans l'article 14 précité des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, mais bien dans une lacune de la législation, à savoir le défaut d'organisation d'un recours en annulation des actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes. La Cour a d'ailleurs suggéré elle-même qu'"il ne peut être remédié à cette situation que par une intervention du législateur, lors de laquelle il puisse envisager, par égard à l'indépendance qui doit être assurée aux assemblées législatives, de prévoir des garanties spécifiques auxquelles il n'a pas dû veiller lors de l'élaboration des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

On relèvera cependant que malgré cet arrêt de principe de la Cour d'arbitrage, le Conseil d'Etat, mû par le souci d'assurer une protection juridictionnelle aux requérants concernés, s'est par la suite, dans certaines espèces, déclaré compétent à l'égard d'actes administratifs émanant d'assemblées législatives ⁽¹⁶⁾.

C'est pourquoi, en vue de remédier à la violation du principe d'égalité constatée par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n/ 31/96 du 15 mai 1996, des parlementaires ont pris l'initiative de déposer des propositions de loi compétant le texte de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Tel est l'objet de la proposition de loi déposée au Sénat au cours de la session 1995-1996 par M. CALUWÉ et consorts, qui prévoyait d'étendre la compétence du Conseil d'Etat aux décisions contentieuses des assemblées législatives relatives aux membres de leur personnel ⁽¹⁷⁾.

Cette proposition, après avoir été amendée en vue de prévoir également une possibilité de recours pour les membres du personnel des organes du pouvoir judiciaire, a été adoptée par la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat en date du 5 février 1999 ⁽¹⁸⁾ et transmise à la Chambre.

A la suite d'un avis de la conférence des présidents du 3 mars 1999, la Chambre a décidé de renvoyer devant sa commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, pour examen complémentaire, le projet de loi du gouvernement

⁽¹⁵⁾ Pour plus de détails sur la portée de cet arrêt de principe, voyez : H. SIMONART, "L'interprétation de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat", J.T., 1997, p. 3; P. POPELIER, "De beoordeling door het Arbitragehof van het ontbreken van een wettelijke regeling", R.W., 1996-1997, p. 1249; C. HOREVOETS, "Observations sous C.A., 15 mai 1996" R.R.D., 1996, p. 369; F. DELPEREE et A. RASSON-ROLAND, "La jurisprudence de la Cour d'arbitrage en 1996", Rev. b. dr. const., 1997, p. 326.

⁽¹⁶⁾ Voyez l'arrêt n/ 70.402 du 17 décembre 1997, DE NUL, concernant un marché public conclu par le bureau permanent du Parlement flamand et l'arrêt n/ 72.464 du 16 mars 1998, VAN DAMME, concernant une sanction disciplinaire infligée par le bureau du Parlement flamand. Voyez cependant en sens contraire l'arrêt n/ 78.919 du 23 février 1999, où le Conseil d'Etat se déclare incompétent pour contrôler, fût-ce de manière incidente, la régularité des actes posés par les organes des institutions législatives.

⁽¹⁷⁾ Doc. parl., Sénat, s. 1995-1996, n/ 1-361/1.

⁽¹⁸⁾ Doc. parl., Sénat, s. 1998-1999, n/ 1-361/3.

modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ⁽¹⁹⁾, la proposition de loi précitée adoptée par la commission du Sénat et modifiant l'article 14 des lois coordonnées ⁽²⁰⁾ ainsi que deux propositions de lois ayant un objet similaire et déposées respectivement par MM. MAINGAIN et REYNDERS ⁽²¹⁾ et par M. LANDUYT ⁽²²⁾. Par ailleurs, le président de la Chambre a demandé à deux juristes spécialisés en droit administratif, les professeurs D. LAGASSE et VAN ORSHOVEN, une consultation écrite sur la problématique des suites à réserver par le Parlement à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 15 mai 1996.

Finalement, c'est par la voie d'un amendement au projet de loi n/ 1960 devenu la loi du 25 mai 1999 que la commission de la Chambre a inscrit dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat la possibilité pour les membres du personnel des assemblées législatives et du pouvoir judiciaire d'introduire auprès de la section d'administration du Conseil d'Etat un recours en annulation contre des décisions administratives prises à leur égard. La même possibilité est prévue pour les marchés publics conclus par ces instances.

L'article 14, § 1er, des lois coordonnées dispose désormais comme suit :

"La section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives, ainsi que contre les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour d'arbitrage, ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel."

On relèvera que la nouvelle formulation de l'article 14 n'ouvre pas un recours auprès du Conseil d'Etat contre tous les "actes administratifs" émanant des organes du pouvoir législatif : cette possibilité est limitée aux actes administratifs concernant le personnel et les marchés publics des assemblées législatives. Tels sont en effet les actes administratifs les plus courants qui émanent de ces organes. Les assemblées législatives prennent par ailleurs d'autres décisions pouvant être qualifiées "d'actes administratifs", mais que le législateur n'a pas entendu soumettre à l'appréciation éventuelle du Conseil d'Etat, du fait de leur caractère éminemment politique. On a cité, par exemple, au cours de la discussion en commission parlementaire du projet de modification de l'article 14, certaines décisions de la commission de contrôle des dépenses électorales, le rejet d'une pétition par les assemblées législatives, la validation des pouvoirs des élus et l'élection des membres d'un gouvernement.

Par contre, si l'on reconnaît, à l'instar de la Cour d'arbitrage, que les membres du personnel des assemblées législatives ou de leurs organes doivent pouvoir mettre en cause les actes administratifs individuels qui leur causent grief, il faut également leur reconnaître la faculté de mettre en cause les règlements adoptés par ces assemblées ou

⁽¹⁹⁾ Doc. parl., Chambre, s. 1998-1999, n/ 1960.

⁽²⁰⁾ Doc. parl., Chambre, s. 1998-1999, n/ 2021/1.

⁽²¹⁾ Doc. parl., Chambre, s. 1996-1997, n/ 893/1.

⁽²²⁾ Doc. parl., Chambre, s. 1997-1998, n/ 1733/1.

ces organes en vue de régir les relations qu'elles entretiennent avec leur personnel et sur lesquels sont d'ailleurs fondées les décisions individuelles.

Par ailleurs, c'est pour répondre aux observations formulées par la section de législation du Conseil d'Etat, laquelle avait souligné qu'il convenait de préciser si des institutions tels que la Cour des comptes ou les médiateurs sont des organes des assemblées législatives⁽²³⁾, que le texte proposé pour l'article 14, § 1er, a été amendé en commission de la Chambre en vue de viser également ces deux institutions. La Cour des comptes, instituée directement par l'article 180 de la Constitution, relève en effet du pouvoir législatif dont elle est le délégué au contrôle des finances publiques. Quant aux médiateurs, ils relèvent du Parlement, tout en n'étant pas à proprement parler des organes institués par les assemblées législatives⁽²⁴⁾.

Enfin, l'article 14, § 1er, nouveau a également étendu la compétence du Conseil d'Etat aux actes administratifs concernant les marchés publics et le personnel des organes de l'ordre judiciaire, en ce compris le Conseil supérieur de la justice et une juridiction non judiciaire comme la Cour d'arbitrage. La principale lacune en cette matière résidait dans l'absence de tout recours contre la plupart des sanctions disciplinaires. Et, à cet égard, la Cour d'arbitrage, dans un arrêt n° 33/94 du 26 avril 1994⁽²⁵⁾, rendu également sur une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat⁽²⁶⁾ avait jugé que l'absence de recours contre les décisions disciplinaires mineures prononcées par le procureur général près la cour d'appel à l'encontre des greffiers des cours et tribunaux constituait une violation des articles 10 et 11 de la Constitution parce que le membre d'un greffe à qui une sanction disciplinaire mineure a été infligée se voit ainsi privé d'une protection juridique qui est accordée à d'autres fonctionnaires alors que les différences de statut constatées ne peuvent pas justifier une telle inégalité.

⁽²³⁾ Avis n° L. 28.760/2 donné le 8 mars 1999 sur une proposition de loi "modifiant l'article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat" (Doc. parl., Chambre, s. 1998-1999, n° 893/3 - 96/97). Voyez également l'avis n° L. 28.761/2 donné le 8 mars 1999 sur une proposition de loi "modifiant l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat" (Doc. parl., Chambre, s. 1997-1998, n° 1733/2).

⁽²⁴⁾ Voyez à ce propos : P. LEWALLE, "Le médiateur et le juge administratif", Le médiateur, Bruxelles, Bruylant, 1995, spéc. pp. 167-170.

⁽²⁵⁾ M.B., 22 juin 1994, p. 17038.

⁽²⁶⁾ Arrêt n° 42.818 du 6 mai 1993, VAN DAMME. Pour un commentaire de cet arrêt, voyez M. DUMONT, "Le droit à la protection juridique", R.T.D.H., 1995, p. 493.

3. L'intervention des avocats stagiaires devant le Conseil d'Etat (article 19, alinéa 3, des lois coordonnées).

Dans son arrêt n/ 55/98 rendu le 20 mai 1998 ⁽²⁷⁾ à la suite d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat ⁽²⁸⁾, la Cour d'arbitrage avait dit pour droit que l'article 19, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat violait les articles 10 et 11 de la Constitution, spécialement en ce qu'il "établit une différence de traitement injustifiée entre deux catégories d'avocats et restreint sans raison admissible le droit des justiciables de choisir leur conseil" ⁽²⁹⁾.

Jusque là, la formulation de l'article 19, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui imposait que les avocats représentant ou assistant les parties soient "inscrits au tableau de l'Ordre des avocats" incitait le juge administratif à déclarer irrecevable toute requête signée par un avocat stagiaire, en soulevant au besoin l'irrégularité d'office ⁽³⁰⁾. A l'origine, le législateur avait entendu réserver la représentation et l'assistance des parties devant le Conseil d'Etat à des avocats ayant dix années d'inscription à l'Ordre des avocats et ayant acquis par là une certaine "spécialisation". Cette condition d'ancienneté avait été supprimée dès 1952, mais l'exigence d'inscription au tableau de l'Ordre avait subsisté de telle manière que les avocats stagiaires restaient exclus ⁽³¹⁾.

Afin de mettre fin à cet anachronisme, la loi du 25 mai 1999 a modifié l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ⁽³²⁾ en vue de supprimer la discrimination dénoncée par la Cour d'arbitrage. Le nouvel alinéa 3 de cet article 19 dispose désormais comme suit :

"Les parties peuvent se faire représenter ou assister par des avocats inscrits au tableau de l'Ordre des avocats ou sur la liste des stagiaires ainsi que, selon les dispositions du Code judiciaire, par les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne qui sont habilités à exercer la profession d'avocat.

(...).".

⁽²⁷⁾ M.B., 7 août 1998, p. 25441.

⁽²⁸⁾ Arrêt n/ 69.285 du 30 octobre 1997 en cause de l'a.s.b.l. Syndicat national des militaires c/ la Commission de contrôle de la représentativité des organisations syndicales des militaires et l'Etat belge.

⁽²⁹⁾ Voyez également, dans le même sens, les arrêts de la Cour d'arbitrage n/ 11/99 du 28 janvier 1999 (M.B., 2 avril 1999, p. 11113) et n/ 106/99 du 6 octobre 1999 (M.B., 4 décembre 1999, p. 45256) rendus à la suite de questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat.

⁽³⁰⁾ Voyez par exemple l'arrêt n/ 20.308 du 30 avril 1980, C.P.A.S. de Kaprijke.

⁽³¹⁾ Pour plus de détails, voyez J. SOHIER, "Les militaires au secours des avocats stagiaires", Journal des Procès, 12 juin 1998.

⁽³²⁾ Une proposition de loi visant le même objet avait été déposée à la Chambre, durant la session 1998-1999, par M. LETERME et consorts (Doc. parl., Chambre, s. 1998-1999, n/ 1781/1). Cette proposition a été jointe à l'examen par la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, du projet n/ 1960/1 devenu la loi du 25 mai 1999.

Comme c'était déjà le cas devant la Cour d'arbitrage, cette nouvelle disposition permet désormais aux avocats stagiaires de représenter ou d'assister les parties en litige devant le Conseil d'Etat.

Parallèlement à la modification apportée à l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la loi du 25 mai 1999 a également apporté une modification à l'article 439 du Code judiciaire, en vue de supprimer la possibilité prévue par cet article de restreindre, au moyen de dispositions particulières, le droit de plaidoirie de toutes les catégories d'avocats devant le Conseil d'Etat.

4. La procédure simplifiée en cas de non-respect par la partie requérante des délais de procédure (article 21, alinéa 2, des lois coordonnées).

L'article 5 de la loi du 25 mai 1999 a remplacé l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la disposition suivante :

"Lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif, la section statue sans délai, les parties entendues à leur demande, en constatant l'absence de l'intérêt requis."

Cette modification a pour conséquence que lorsqu'il s'agit de constater l'absence d'intérêt de la partie qui n'a pas déposé de mémoire en réplique ou de mémoire ampliatif, les parties ne sont pas convoquées à l'audience si aucune d'entre elles n'en a exprimé la demande.

Dans ce cas, l'auditeur désigné en l'affaire ne sera pas entendu en son avis. Le texte ancien de l'article 21, alinéa 2, prévoyait par contre que les parties devaient être préalablement entendues et qu'un avis de l'auditeur devait être donné. On observera, par ailleurs, que dans l'hypothèse inverse où l'une des parties demande à être entendue, l'avis de l'auditeur à l'audience reste requis, conformément à l'article 29 du règlement de procédure.

Il importe de relever que d'autres dispositions des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoient des procédures simplifiées de rejet pour le cas où l'une des parties litigantes ne manifeste pas un intérêt suffisant pour la poursuite de la procédure; on citera dans ce sens l'article 17, § 4ter, et l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées. La première disposition prévoit une présomption de désistement d'instance lorsque, la demande de suspension d'un acte ou d'un règlement ayant été rejetée, la partie requérante n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure. La deuxième disposition prévoit la même présomption de désistement lorsqu'aucune demande de poursuite de la procédure n'est introduite par la partie requérante après la notification du rapport de l'auditeur proposant le rejet ou l'irrecevabilité du recours. Certes, ces deux dispositions ne prévoient pas l'audition des parties, de sorte qu'une modification de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration suffirait pour étendre aux procédures réglées par elles la modification que l'article 5 de la loi du 25 mai 1999 a apportée à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées. Ce sont, en effet, les articles 14quater de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 et 15ter de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 qui prévoient une audience.

Par ailleurs, la section de législation, dans son avis donné le 17 décembre 1998 sur le projet devenu la loi du 25 mai 1999, avait souligné qu'il ne serait pas sans inconvénient que l'article 21, alinéa 2, nouveau entre en vigueur immédiatement alors que, d'une part, les procédures analogues citées ci-dessus resteraient soumises aux règles

anciennes et alors que, d'autre part, l'article 14bis de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, qui exécute l'article 21, alinéa 2, n'aurait pas encore été adapté. C'est pourquoi, et afin de rencontrer cette observation, l'article 34 de la loi du 25 mai 1999 prévoit que la date d'entrée en vigueur de l'article 5 de la même loi, lequel remplace l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées est fixée par le Roi. Il est ainsi possible de reporter cette date d'entrée en vigueur jusqu'à la modification de l'arrêté du Régent du 23 août 1948.

5. La procédure d'intervention (article 21bis des lois coordonnées).

Avant la réforme apportée par la nouvelle loi du 25 mai 1999, l'article 21bis des lois coordonnées, tel que modifié par la loi du 4 août 1996, opérait en matière d'intervention une distinction selon que le recours devant la section d'administration visait une nomination, une désignation, un agrément ou une autorisation. Dans cette hypothèse, la loi imposait la notification immédiate du recours, à l'intervention de l'auditeur général, aussitôt après la réception du dossier administratif, à celui dont la nomination, la désignation, l'agrément ou l'autorisation était contesté.

Cette distinction dans la procédure particulière de l'intervention était en réalité source de confusion dans la mesure où des délais différents (selon le cas, trente ou soixante jours après la réception de la notification) étaient fixés pour la demande en intervention en fonction de la nature de l'acte attaqué. En outre, celui qui avait intérêt à la solution de l'affaire était en mesure de prendre connaissance du rapport de l'auditeur avant même que la partie requérante ne dispose de la même possibilité, lorsque le membre de l'auditorat désigné pour examiner l'affaire faisait application de la procédure accélérée en proposant de déclarer le recours manifestement irrecevable, manifestement fondé ou manifestement non fondé. L'intervenant en puissance se voyait en effet en pareille éventualité notifier ce rapport par l'auditeur général, conjointement avec le recours.

C'est pourquoi, l'article 6 de la loi du 25 mai 1999 a modifié l'article 21bis des lois coordonnées afin de fusionner les paragraphes 1er et 2 de cet article, ce qui permet de couvrir désormais les deux hypothèses de l'intervention volontaire et de l'intervention forcée. La nouvelle disposition prévoit également la notification immédiate au requérant et à la partie adverse, par le greffe du Conseil d'Etat, du rapport fondé sur les articles 93 ou 94 du règlement de procédure.

Par ailleurs, si la nouvelle formulation de l'article 21bis des lois coordonnées a mis heureusement fin aux difficultés anciennes créées par la distinction entre les deux hypothèses d'intervention, la section de législation avait souligné dans son avis sur le projet de loi qu'il convenait néanmoins de mettre à profit l'occasion représentée par la révision de cet article 21bis pour remédier à plusieurs difficultés d'ordre technique que suscite son application.

- a) Il en va notamment ainsi de la nouvelle règle inscrite à l'article 21bis, § 1er, alinéa 5, qui dispose qu'"en l'absence de notification, la chambre saisie de l'affaire peut toutefois permettre une intervention ultérieure pour autant que cette intervention ne retarde la procédure en aucune manière". En réalité, lorsque la requête n'a pas été notifiée à la personne intéressée, le délai pour intervenir ne commence pas à courir; dans ce cas, une décision de la chambre pour autoriser une "intervention ultérieure" ne se conçoit pas. La section de législation avait fait observer à ce sujet que la disposition en projet de l'article 21bis, § 1er, alinéa 5, ne se justifiait que si, en l'absence de notification, la loi prévoit que l'intervention doit se faire en tout état de cause au plus tard avant le dépôt du rapport de l'auditeur, règle qui figurait,

certes, dans l'ancien article 21bis, § 1er, alinéa 3, mais que ne reprenait pas le projet soumis à l'avis de la section de législation.

Cette observation n'a pas été suivie, le Gouvernement n'ayant pas réintroduit dans son projet la règle figurant dans l'ancien article 21bis, § 1er, alinéa 3.

- b) De même, l'article 21bis, § 2, nouveau a trait à l'hypothèse où le rapport de l'auditeur propose de déclarer le recours sans objet, manifestement irrecevable, manifestement fondé ou non fondé. Cette nouvelle disposition prévoit que la demande en intervention est dans ce cas introduite dans un délai de quinze jours au plus tard après la réception de la notification du recours et du rapport.

La section de législation avait fait observer que le texte de l'article 21bis, § 2, en projet devait être complété afin de réserver l'hypothèse où le recours en annulation aurait déjà été précédemment notifié à la personne intéressée et aurait ainsi déjà fait courir le délai de l'intervention; il convient, en effet, d'éviter que la notification du rapport ne fasse courir un nouveau délai pour intervenir dans la procédure en annulation. L'avis de la section de législation suggérait d'ajouter à cette fin les mots : "si ce délai n'a pas commencé à courir précédemment". Ici aussi, la suggestion du Conseil d'Etat n'a pas été suivie. On observera au surplus que les articles 93 et 94 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, en ce qu'ils prévoient que l'audience doit avoir lieu au plus tard le dixième jour après le dépôt du rapport, devront être modifiés afin de les rendre conformes à la règle contenue dans l'article 21bis, § 2, alinéa 2.

6. **La récusation** (article 29, alinéa 2, des lois coordonnées).

L'article 8 de la loi du 25 mai 1999 a remplacé l'article 29, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la disposition suivante :

"Les principes qui régissent la récusation des juges et conseillers de l'ordre judiciaire sont applicables aux membres de la section d'administration et de l'auditorat. En outre, ceux-ci ne peuvent connaître des demandes d'annulation, de suspension et de mesures provisoires concernant des arrêtés et règlements sur le texte desquels ils ont donné leur avis comme membre de la section de législation ou à propos desquels ils sont intervenus dans ladite section."

Cette modification fait suite à une proposition de loi déposée par les sénateurs MILQUET et BRIBOSIA-PICARD en date du 16 juillet 1997⁽³³⁾. Elle tend à ce que les principes du Code judiciaire qui régissent la récusation des juges et conseillers de l'ordre judiciaire soient applicables non seulement aux membres de la section d'administration mais aussi aux membres de l'auditorat du Conseil d'Etat⁽³⁴⁾.

Elle fait en outre interdiction aux membres faisant partie de ces deux catégories de magistrats de siéger à la section d'administration dans des affaires visant non seulement à l'annulation d'arrêtés ou de règlements mais aussi à la suspension de tels

⁽³³⁾ Doc. parl., Sénat, s. 1996-1997, n/ 1-710/1.

⁽³⁴⁾ Cette lacune avait été constatée par le Conseil d'Etat dans un cas d'espèce et il avait résolu la question par un arrêt de circonstance (n/ 38.789 du 19 février 1992, COLLART).

arrêtés ou règlements ou à entendre prononcer des mesures provisoires en ce qui les concerne, lorsqu'ils sont déjà intervenus au sujet de ces mêmes arrêtés ou règlements dans la section de législation en émettant un avis ou un rapport sur leur dispositif.

On rappellera à cet égard que dans son arrêt Procola rendu le 28 septembre 1995⁽³⁵⁾, la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme s'est prononcée sur la compatibilité du cumul des fonctions consultative et juridictionnelle des Conseils d'Etat avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour avait constaté, à propos d'un avis donné par le Conseil d'Etat luxembourgeois, sur un projet de règlement grand-ducal, qu'il y avait eu confusion, dans le chef de quatre conseillers d'Etat, de fonctions consultatives et de fonctions juridictionnelles et que "le seul fait que certaines personnes exercent successivement, à propos des mêmes décisions, les deux types de fonctions est de nature à mettre en cause l'impartialité structurelle de ladite institution"⁽³⁶⁾.

Dans cette perspective, la modification apportée par la loi du 25 mai 1999 à l'article 29, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat assure dorénavant d'un point de vue "structurel" l'impartialité requise par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, en instituant vis-à-vis de toute norme litigieuse un cloisonnement des fonctions contentieuse et consultative.

7. Le renvoi devant la section d'administration d'un arrêt du Conseil d'Etat cassé par la Cour de cassation (article 33 des lois coordonnées).

Cette modification des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat fait suite également à la proposition de loi déposée le 16 juillet 1997 par les sénateurs MILQUET et BRIBOSIA-PICARD, proposition que le gouvernement a repris dans le projet devenu la loi du 25 mai 1999.

Avant la modification apportée à la disposition de l'article 33 des lois coordonnées par la loi du 25 mai 1999, cette disposition prévoyait que peuvent être déférés à la Cour de cassation, d'une part les arrêts par lesquels la section d'administration se déclare incompétente pour le motif que la demande relève à son estime des attributions des autorités judiciaires, et d'autre part, les arrêts par lesquels la section se déclare compétente en rejetant un déclinatoire fondé sur le motif que la demande relève des attributions de ces mêmes autorités.

La nouvelle formulation de l'article 33 prévoit qu'il n'y a désormais renvoi de la cause à la section d'administration autrement composée, lorsque la Cour casse l'arrêt, que s'il s'agit d'un arrêt faisant partie de la première catégorie visée ci-avant. Dans ce cas en effet, la section d'administration s'est déclarée à tort incompétente et, en vertu de l'arrêt rendu par la Cour de cassation, elle est tenue de statuer sur la demande en se conformant au point de droit tranché par cette Cour.

⁽³⁵⁾ Voyez le rapport annuel 1995-1996, pp. 133 et sv.

⁽³⁶⁾ Cour eur. D.H., 28 septembre 1995, Procola, Publ. Cour, Série A, vol. 326; R.T.D.H., 1996, p. 273, note D. SPIELMANN ("Le Conseil d'Etat luxembourgeois après l'arrêt Procola de la Cour européenne des droits de l'homme"); voyez également les observations de M. THEWÈS, "Le Conseil d'Etat luxembourgeois après l'arrêt Procola de la Cour européenne des droits de l'homme", Rev. dr. const., 1996, p. 69; C. KORTMANN, "Het Procola-Arrest en de Nederlandse Raad van State", T.B.P., 1996, p. 63; E. BOUMANS, "Het Procola-Arrest ... twee jaar later", T.B.P., 1998, p. 387.

Le renvoi devant la section d'administration ne se justifiait en effet aucunement pour les arrêts faisant partie de la seconde catégorie, visée ci-avant. Dans cette hypothèse, la Cour de cassation casse l'arrêt par lequel la section d'administration a estimé pouvoir connaître de la demande. En vertu de l'arrêt prononcé par la Cour, cette demande relève bel et bien des attributions des autorités judiciaires et il n'y a dès lors pas lieu à renvoi de la cause devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

8. La compétence du Conseil d'Etat pour statuer sur les plaintes introduites à l'encontre d'un parti politique qui ne respecte pas les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 16bis des lois coordonnées).

L'article 15bis de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, telle que modifiée par la loi du 10 avril 1995, oblige les partis politiques à inclure dans leurs statuts ou leurs programmes, une disposition par laquelle ils s'engagent à respecter les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par les protocoles additionnels à cette convention en vigueur en Belgique. A défaut de respecter cette obligation, ils sont privés de dotation publique⁽³⁷⁾.

En vue de concrétiser la mise en oeuvre éventuelle d'une telle sanction - la privation de la dotation publique - une proposition de la loi complétant les articles 15bis et 29 de loi précitée du 4 juillet 1989 a été déposée le 13 juin 1997 par les députés EERDEKENS et JANSSENS⁽³⁸⁾.

Lors de la discussion de cette proposition de loi en commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre⁽³⁹⁾, il avait été envisagé dans un premier temps de confier à un collège externe, composé du premier président de la Cour de cassation, du président de la Cour d'arbitrage et du premier président du Conseil d'Etat, la mission de donner à la commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques, un avis conforme motivé sur l'acte incriminé susceptible de conduire à une suppression de la dotation. Cette solution s'inspirait de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, modifiée par la loi du 30 juin 1996, qui confie des compétences à un collège dont la composition est identique.

⁽³⁷⁾ La section de législation du Conseil d'Etat a considéré qu'une telle sanction ne violait pas l'égalité des partis politiques et des candidats aux élections, garantie par les articles 10 et 11 de la Constitution, pour le motif déterminant que cette sanction "ne porte que sur un avantage financier qui est tout à fait accessoire par rapport au droit fondamental de se porter candidat, d'être élu et de siéger dans une assemblée législative, droits qui ne sont pas atteints en l'occurrence" (Avis n/ L. 23.552/9 donné le 26 octobre 1994 sur une proposition de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 - Doc. parl., Chambre, s. 1992-1993, n/ 113/3).

⁽³⁸⁾ Doc. parl., Chambre, s. 1996-1997, n/ 1084/1 - 96/97.

⁽³⁹⁾ Doc. parl., Chambre, s. 1997-1998, n/ 1084/6 - 96/97.

C'est à la suite d'un amendement déposé par les députés REYNDERS, EERDEKENS et consorts⁽⁴⁰⁾ et après de longues discussions⁽⁴¹⁾, que la commission de la Chambre a modifié la proposition de loi à l'examen et a décidé de confier à la section d'administration du Conseil d'Etat la compétence de statuer par voie d'arrêts sur les plaintes transmises par la commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques⁽⁴²⁾. L'amendement ainsi adopté par la Chambre et le Sénat est devenu le texte du nouvel article 15ter, inséré dans la loi précitée du 4 juillet 1989 par la loi du 12 février 1999.

Plus précisément, cet article 15ter prévoit que lorsqu'un parti politique, par son propre fait ou par celui de ses composantes, de ses candidats ou de ses mandataires élus, montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, une chambre bilingue de la section d'administration du Conseil d'Etat peut décider, à la suite d'une plainte déposée par cinq membres de la commission de contrôle, de supprimer tout ou partie de la dotation allouée à ce parti.

La plainte indique l'objet de la demande, l'auteur présumé de l'acte incriminé, la description détaillée de celui-ci et, le cas échéant, son mode de financement. Le Conseil d'Etat prononce, dans les deux mois de sa saisine, un arrêt dûment motivé et peut décider de supprimer la dotation qui est allouée au parti concerné, soit à concurrence du double du montant des dépenses financées ou réalisées pour l'accomplissement de cet acte, soit pendant une période qui ne peut être inférieure à trois mois ni être supérieure à un an. Enfin, un pourvoi en cassation contre l'arrêt du Conseil d'Etat est ouvert devant la Cour de cassation dans un délai de trente jours. Ce pourvoi n'a pas d'effet suspensif.

Les raisons qui ont été avancées pour retenir cette procédure sont essentiellement :

- qu'elle répond à l'objection selon laquelle des actes ou des comportements politiques ne peuvent être jugés par un organe politique;
- qu'elle ne prévoit pas la constitution d'un tribunal d'exception, le Conseil d'Etat étant, de longue date, le juge impartial du respect des principes de l'Etat de droit;
- que la saisine du Conseil d'Etat est soumise à des règles strictes de recevabilité, le dépôt d'une plainte devant être appuyé par cinq membres de la commission de contrôle; en outre, la procédure ainsi que les modalités d'audition des intéressés seront fixées par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres;
- et qu'enfin la Cour de cassation a le dernier mot, en cas de violation des procédures et principes établis par la loi.

⁽⁴⁰⁾ Doc. parl., Chambre, s. 1998-1999, n/ 1084/21 - 96/97.

⁽⁴¹⁾ Voyez le rapport complémentaire fait au nom de la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique par M. DELATHOUWER (Doc. parl., Chambre, s. 1998-1999, n/ 1084/22 - 96/97).

⁽⁴²⁾ L'article 7 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que la section d'administration donne des avis motivés ou statue par voie d'arrêts, dans les cas prévus par la présente loi et des lois particulières. Une loi particulière peut ainsi parfaitement conférer une compétence particulière au Conseil d'Etat.

On signalera encore que la loi du 12 février 1999 a également inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat un nouvel article 16bis, libellé comme suit :

"La section (d'administration) statue par voie d'arrêts sur les plaintes introduites en application de l'article 15ter de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques."

C. L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT.

La loi du 25 mai 1999 "modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat, ainsi que le Code judiciaire" contient encore d'autres mesures que celles qui affectent l'exercice par la section d'administration de la fonction juridictionnelle du Conseil d'Etat ou les travaux de la section de législation.

Ces mesures qui touchent à la composition ainsi qu'à l'organisation du Conseil d'Etat sont détaillées ci-après.

1. L'extension du cadre.

L'article 14 de la loi du 25 mai 1999 a modifié l'article 69 des lois coordonnées en vue d'augmenter de deux unités le nombre des conseillers d'Etat et de quatre unités le cadre de l'auditorat.

Ce renforcement, souhaitable, de l'effectif des magistrats a été justifié par le Gouvernement par l'accroissement évident du nombre d'affaires à traiter par le Conseil d'Etat et la nécessité de contribuer à améliorer la résorption de l'arriéré juridictionnel.

Par ailleurs, en vertu d'une modification apportée à l'article 71, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, onze années de service au lieu de treize suffisent dorénavant pour pouvoir être promu premier auditeur ou premier référendaire.

Enfin, la loi du 25 mai 1999 a encore apporté quelques modifications à la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat :

- la date de l'inscription au barreau ainsi que l'exercice de la fonction de notaire est prise en compte pour le calcul de l'ancienneté;
- un supplément de traitement est accordé aux magistrats et aux greffiers qui sont inscrits au rôle de garde du soir et du week-end, et ce afin de tenir compte notamment de l'alourdissement des tâches résultant, au sein de la section d'administration, du référé administratif et du référé d'extrême urgence et, au sein de la section de législation, du recours accru à l'urgence dans les demandes d'avis.
- un supplément de traitement est accordé aux magistrats et greffiers qui apportent la preuve de la connaissance de la deuxième langue ou de l'allemand.

2. L'auditorat.

Jusqu'ici, les membres de l'auditorat prêtaient serment entre les mains du premier président du Conseil d'Etat.

A la suite d'un amendement adopté en commission de la Chambre des représentants ⁽⁴³⁾, la nouvelle loi du 25 mai 1999 a modifié l'article 18 des lois coordonnées : désormais, l'auditeur général adjoint, les premiers auditeurs chefs de section, les premiers auditeurs, les auditeurs et les auditeurs adjoints prêtent serment entre les mains de l'auditeur général, qui est leur chef de corps. L'argument invoqué à l'appui de cet amendement résidait dans la volonté "d'affirmer l'indépendance de l'auditorat telle qu'elle résulte en particulier des dernières modifications légales du 4 août 1996".

Quant à la direction de l'auditorat, elle est partagée entre l'auditeur général et l'auditeur général adjoint, tout en y associant les premiers auditeurs chefs de section. En effet, en vertu de la modification apportée par l'article 19 de la loi du 25 mai 1999, l'article 75 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose désormais comme suit :

"L'auditeur général et l'auditeur général adjoint, chacun en ce qui le concerne, dans son rôle linguistique, répartissent les affaires entre les membres de l'auditorat et dirigent leurs travaux. Les premiers auditeurs chefs de section participent à cette direction."

La loi du 25 mai 1999 a encore complété l'article 76 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par un nouveau paragraphe, libellé comme suit :

"§ 3. Un membre de l'auditorat est chargé par le Roi, sur proposition de l'auditeur général, de la coordination du traitement de la documentation du Conseil d'Etat, pour un terme renouvelable de trois ans. Pendant ce terme, un titulaire de l'auditorat peut être appelé à exercer la fonction du membre désigné."

Chaque année, un rapport est établi et joint au rapport visé à l'article 119."

Cette innovation, qui résulte d'un amendement adopté en commission de la Chambre ⁽⁴⁴⁾, a été justifiée par la considération que des membres de l'auditorat ont été chargés depuis plusieurs années d'étudier les aspects juridiques de l'informatisation du Conseil d'Etat et qu'en raison de la modification déjà apportée à l'article 76 précité par la loi du 4 août 1996, l'auditorat est légalement chargé de tenir à jour, de conserver et de mettre à disposition, sous la forme de fichiers informatisés, la documentation relative à la jurisprudence.

Enfin, par une modification apportée à l'article 71 des lois coordonnées, la loi du 25 mai 1999 a élargi les possibilités de transfert des membres de l'auditorat vers le bureau de coordination et inversement. Cette modification sera examinée ci-après, lorsqu'il sera traité du bureau de coordination.

⁽⁴³⁾ Doc. parl., Chambre, s. 1998-1999, n/ 1960/3, amendement n/ 13 de MM. LANDUYT et VANPOUCKE.

⁽⁴⁴⁾ Doc. parl., Chambre, s. 1998-1999, n/ 1960/2, amendement n/ 1 de M. LANDUYT.

3. Le bureau de coordination.

L'article 77 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a été revu par la loi du 25 mai 1999 afin de mieux préciser les tâches du bureau de coordination.

La portée de cette réforme est examinée dans la deuxième partie du rapport, relative aux "Rapports particuliers d'activités", dans le point "V. Le bureau de coordination".

Par ailleurs, la nouvelle loi du 25 mai 1999 a aussi apporté une modification à l'article 71, § 1er, des lois coordonnées afin d'augmenter les possibilités de transfert des membres du bureau de coordination vers l'auditorat, ou inversement des membres de l'auditorat vers le bureau de coordination.

En réalité, la possibilité de passage du bureau de coordination vers l'auditorat et inversement, apparaissait déjà dans la première loi sur le Conseil d'Etat du 23 décembre 1946. Mais cette faculté était alors limitée : elle était réservée au grade de début de carrière dans les deux services et, de plus, limitée à "la première vacance utile", ce qui signifiait qu'une seule fois, au moment du premier emploi vacant, l'on pouvait en faire usage.

La loi du 6 mai 1982 a ensuite élargi la possibilité de passage au référendaire et à l'auditeur.

Enfin, et en vue d'obtenir plus de flexibilité dans les effectifs des deux corps, la nouvelle loi du 25 mai 1999 a abrogé la limitation aux deux premiers grades de la carrière au sein du bureau de coordination et de l'auditorat. Le passage entre les deux services est ainsi devenu possible pour les premiers référendaires et les premiers auditeurs, sans que leur nomination à ce grade, selon le principe de la carrière plane, n'y fasse obstacle.

Concrètement, le nouvel article 71, § 1er, alinéa 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat précise que le transfert a lieu, lors de toute vacance utile, à la demande du membre de l'auditorat ou du membre du bureau de coordination concerné et par priorité, sur avis du premier président et de l'auditeur général. Cette triple garantie permet d'augurer qu'une telle réorientation de leur carrière sera bénéfique pour le fonctionnement des services et satisfaisante pour les magistrats concernés, à l'indépendance desquels il ne sera de la sorte pas porté atteinte.

Enfin, la loi du 25 mai 1999 a encore introduit dans l'article 71, § 1er, des lois coordonnées un nouvel alinéa précisant que tout premier auditeur chef de section ou tout premier référendaire chef de section peuvent également, à leur demande et lors de toute vacance utile, être nommés respectivement premier référendaire chef de section ou premier auditeur chef de section, cette fois sur avis conforme du premier président ou de l'auditeur général.

A ce dernier point de vue, on relèvera toutefois - comme la section de législation l'avait fait observer dans son avis sur le projet devenu la loi du 25 mai 1999 - qu'un obstacle légal était représenté par l'article 71, § 3bis et § 3ter des lois coordonnées, qui dispose que les premiers auditeurs chefs de section et les premiers référendaires chefs de section sont choisis respectivement parmi les premiers auditeurs et les premiers référendaires. Il n'était donc pas possible qu'un magistrat de l'auditorat soit nommé premier référendaire chef de section à la suite d'une nouvelle nomination, même s'il est premier auditeur chef de section. De même, un premier référendaire chef de section ne pouvait être nommé premier auditeur chef de section, sans qu'il soit porté atteinte à la règle prérappelée de l'article 71.

Pour tourner cet obstacle, la loi du 25 mai 1999 a modifié le texte des paragraphes 3bis et 3ter, précités, de l'article 71, en précisant que la nomination des premiers auditeurs chefs de section ou des premiers référendaires chefs de section s'effectue "sans préjudice" de la possibilité ouverte en faveur des mêmes magistrats entre l'auditorat et le bureau de coordination.

D. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 24 DES LOIS COORDONNEES.

L'article 24 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ⁽⁴⁵⁾ s'énonce comme suit :

"Le Roi fixe les délais dans lesquels les rapports écrits établis sur l'affaire par les membres de l'auditorat doivent être déposés et les modalités suivant lesquelles ces délais peuvent être abrégés ou prorogés.

Le cas échéant, le rapport peut se limiter à la fin de non-recevoir ou au moyen de fond qui permet la solution du litige. Dans ce cas, la section d'administration statue par voie d'arrêt sur les conclusions du rapport".

La première phrase de l'alinéa 2 a été insérée par la loi du 17 octobre 1990 ⁽⁴⁶⁾, la seconde par la loi du 4 août 1996.

Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 17 octobre 1990 que l'insertion d'un alinéa 2 à l'article 24 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat visait l'accélération de la procédure et résultait d'un amendement déposé en commission du Sénat (*Doc. Parl.*, Sénat, 1989-90, n/ 984/2, 15) :

"Le rapport se limite à la fin de non-recevoir ou au moyen de fond qui permettent la solution du litige. La section d'administration statue par voie d'arrêt sur les conclusions du rapport".

Aux termes de la justification accompagnant cet amendement, l'intention était de prévoir dans la loi même la procédure suivie depuis la circulaire de mai 1989 de l'auditeur général, à savoir limiter les instructions à la fin de non-recevoir ou au moyen qui permettait de vider la cause (*Doc. Parl.*, Sénat, 1989-90, n/ 984/2, 15).

A la demande du Ministre de l'Intérieur, la rédaction fut quelque peu adaptée : les mots "le cas échéant" ont été ajoutés afin de préciser que cela 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" (*Doc. Parl.*, Sénat, 1989-90, n/ 984/2, 16). La seconde phrase du texte proposé a été omise "puisque le Conseil d'Etat doit de toute manière statuer par voie d'arrêt" (*ibidem*).

⁽⁴⁵⁾ L'alinéa 1er a été remplacé par trois nouveaux alinéas par l'article 15 de la loi du 4 août 1996 (M.B. 20 août 1996, err. 8 octobre 1996). Cette modification n'a toutefois pas encore été mise en oeuvre par le Roi (cf. art. 47, alinéa 3, de la loi du 4 août 1996).

⁽⁴⁶⁾ M.B. du 13 novembre 1990.

Etant donné que tel n'était pas toujours le cas dans la pratique - le conseiller-rapporteur pouvait, par voie d'ordonnance, demander un rapport sur tous les moyens -, l'obligation fut néanmoins introduite par la loi du 4 août 1996⁽⁴⁷⁾. L'exposé des motifs (*Doc. Parl., Sénat, 1995-96, n/ 1-321/1, 8*) précise à cet égard ce qui suit :

"Le Conseil d'Etat, lors de l'examen des moyens susceptibles d'entraîner une annulation, a souvent recours à la notion d'annulation la 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, 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"⁽⁴⁸⁾.

Le législateur a ainsi voulu mettre un terme à la pratique obligeant *systématiquement*⁽⁴⁹⁾ l'auditorat à rechercher le moyen le plus étendu⁽⁵⁰⁾, et ce non seulement pour permettre un fonctionnement plus rapide (objectif : résorption de l'arriéré) mais également parce que cette pratique "est souvent en contradiction avec l'intérêt du requérant lui-même" (*Doc. Parl., Sénat, 1995-96, n/ 1-321/6, 14*) (objectif : protection juridique efficace). "Ce n'est que lors d'une réouverture du débat que l'auditeur devra se prononcer sur d'autres moyens" a déclaré le Ministre de l'Intérieur (*ibidem*). L'obligation pour la chambre saisie de statuer par voie d'arrêt sur les conclusions du rapport permet "en réalité, au juge de déterminer après un débat contradictoire, l'issue la plus favorable

⁽⁴⁷⁾ Voir également l'article 76 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (remplacé par l'art. 28 de la loi du 4 août 1996) qui dispose que les membres de l'auditorat peuvent procéder aux enquêtes (complémentaires) "décidées par la section d'administration par voie d'arrêt" (§ 1er, alinéa 1er).

⁽⁴⁸⁾ Remarquez toutefois que, par la loi du 17 octobre 1990, le législateur ne visait pas seulement à résorber l'arriéré du Conseil d'Etat mais également à "**assurer au citoyen une protection juridique efficace contre l'arbitraire administratif**" *Doc. Parl., Chambre, 1989-90, n/ 1269/2, 3*).

⁽⁴⁹⁾ *Doc. Parl., Sénat, 1995-96, n/ 1-321/6, 13-14*.

⁽⁵⁰⁾ Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il convient de statuer en premier lieu sur les moyens de nature à conduire à une annulation aux effets les plus étendus, par exemple les moyens relatifs à la légalité interne plutôt que les moyens relatifs à la légalité externe (C.d.E., société royale Union nationale des mutualités neutres et l'Union nationale des mutualités libérales, n^{os} 43.834 et 43.835, 27 juillet 1993; C.d.E., Association professionnelle des opticiens de Belgique, n/ 43.854, 12 août 1993). Comparez avec la jurisprudence de la Cour d'arbitrage qui déclare qu'un moyen dont l'accueil conduirait à l'annulation la plus étendue, devrait être examiné en premier lieu (Cour d'arbitrage, n/ 124/99, 25 novembre 1999, B.4.1.).

du litige tant du point de vue du requérant que du point de vue du droit (P. Nihoul, "Dans l'attente des tribunaux administratifs ... La loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973", *J.T.*, 1997, 838).

Selon certains, cette disposition signifie que le Conseil doit d'abord se prononcer sur les conclusions du rapport de l'auditorat⁽⁵¹⁾, sans aucune possibilité pour le siège de soulever de nouveaux éléments ou d'invoquer des moyens d'office⁽⁵²⁾.

Il peut être objecté qu'il appartient au siège de prendre la décision définitive (procédure inquisitoire) après avoir entendu les parties et l'auditorat. Le Conseil peut donc éventuellement se prononcer aussi sur les conclusions du rapport, en ce sens que les moyens dont le bien-fondé est reconnu dans le rapport de l'auditorat ne sont pas examinés parce que d'autres solutions semblent se présenter pour le litige (par exemple, une incompétence *éventuelle* du Conseil d'Etat ou des moyens qui *pourraient* donner lieu à une annulation aux effets plus étendus) et qu'elles doivent être examinées en premier.

Dans le prolongement de ce dernier raisonnement, le Conseil d'Etat a ordonné une instruction complémentaire dans un certain nombre de cas sans admettre d'emblée la solution proposée par l'auditorat en ce qui concerne l'affaire (voir par exemple, C.d.E., Mortier, n/ 76.130, 6 octobre 1998; C.d.E., Godefroid, n/ 80.603, 2 juin 1999).

Une autre illustration du fait que, dans certains cas, le Conseil d'Etat continue de rechercher le moyen le plus étendu, figure dans des arrêts dans lesquels il est constaté que les autres moyens ne donnent pas lieu à une annulation plus ample (voir par exemple, C.d.E., Kulcsar, n/ 76.932, 13 novembre 1998; C.d.E., Duchemin, n/ 78.352, 26 janvier 1999; C.d.E., Hoogsteyns et Van Hemelrijck, n/ 79.855, 21 avril 1999; C.d.E., Ooghe, n/ 80.050, 4 mai 1999; C.d.E., Haumont, n/ 80.683, 7 juin 1999).

Dans l'arrêt *Verstraete*, le Conseil d'Etat a reconnu le droit de la partie requérante à vouloir triompher sur la base de la règle de droit bien déterminée qu'elle avait indiquée et sur la base de cette seule règle (C.d.E., n/ 57.545, 17 janvier 1996, cons. 2.3.5.2.)⁽⁵³⁾.

(51) Pour un exemple d'affaire rejetant la conclusion du rapport de l'auditorat et ordonnant une enquête complémentaire, voir C.d.E., Christophe, n/ 80.046, 4 mai 1999.

(52) Voir, entre autres, J. LUST, "De gevolgen van de schorsing en vernietiging van benoemingen en bevorderingen door de Raad van State" in OPDEBEEK, I. (éd.), *Benoemingen, bevorderingen en de Raad van State*, Bruges, die Keure, 1997, n/ 43.

(53) Comparez avec l'arrêt *s.a. Carrières et fours à chaux Dumont-Wautier et Hervé* selon lequel l'article 24 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat autorise l'auditeur à n'examiner qu'un moyen s'il estime que celui-ci permet de résoudre le litige et permet également au Conseil d'Etat de ne statuer que sur ce moyen. Si l'annulation prononcée sur la base du second moyen aurait pour effet d'empêcher l'autorité de reprendre l'acte attaqué, alors que l'annulation prononcée sur la base du premier moyen l'autorise à refaire l'arrêté annulé, à condition qu'il soit cette fois pourvu d'une motivation formelle conforme aux exigences de la loi du 29 juillet 1991, il échet de constater qu'en invoquant une illégalité de forme, les requérantes ont pris le risque de voir l'affaire tranchée sur cette seule question, risque dont il leur incombe d'assumer les conséquences. La demande adressée au Conseil d'Etat de statuer sur le second moyen, alors que l'annulation intégrale de l'acte peut être prononcée sur la base du premier moyen, revient en fait à solliciter du Conseil d'Etat une consultation juridique sur le second moyen. Dans ce cas, il n'y a pas lieu d'y faire droit (C.d.E., n/ 79.746, 1er avril 1999).

Il ressort également de la jurisprudence existant sur ce point que la demande de statuer sur un moyen autre que celui qui a été examiné dans le rapport de l'auditorat ne peut être recevable si elle est formulée la première fois oralement à l'audience (voir : C.d.E., Neumann et consorts, n/ 65.062, 10 mars 1997, C.D.P.K., 1997, 414, note M. CROOMBEECKE et P. LEFRANC, "Een nieuw praetoriaans vermoeden in de rechtspleging voor de Raad van State?"; C.d.E., s.a. Andrema, n/ 66.908, 24 juin 1997; C.d.E., Roos, n/ 71.514, 3 février 1998).

Deuxième partie

RAPPORTS PARTICULIERS D'ACTIVITES

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

Du 1er septembre 1998 au 31 août 1999, le Conseil d'Etat s'est réuni en assemblée générale à dix reprises. Ses activités particulières ont porté sur les points suivants :

1. Le 29 septembre 1998, les débats de l'assemblée générale ordinaire ont porté sur les points suivants :

- 1/ l'approbation des procès-verbaux des assemblées générales des 23 et 30 juin 1998;
- 2/ l'organisation d'un concours de recrutement de magistrats destinés à l'auditorat et au bureau de coordination.

2. Le 6 octobre 1998, en assemblée générale publique et solennelle, le Conseil d'Etat a procédé à l'élection du premier président.

3. Le 27 octobre 1998, en assemblée générale publique et solennelle, le Conseil d'Etat a procédé :

- à l'installation de M. Jean-Jacques STRYCKMANS, premier président du Conseil d'Etat;
- à l'élection, à la prestation de serment et à l'installation de M. J. BORRET, comme président du Conseil d'Etat.

4. Le 10 novembre 1998, les débats de l'assemblée générale ordinaire ont porté sur les points suivants :

- 1/ l'approbation des procès-verbaux des assemblées générales des 29 septembre, 6 octobre et 27 octobre 1998;
- 2/ le rapport sur le plan de résorption de l'arriéré juridictionnel;
- 3/ la composition du jury du concours de recrutement d'attachés, pour le service de la concordance des textes;
- 4/ la désignation de deux membres du Conseil d'Etat pour faire partie de la Commission des sondages d'opinion.

L'assemblée générale a ensuite repris ses travaux en séance publique afin de présenter des candidats à une place vacante de conseiller d'Etat (N.)

Ont été présentés :

- Premier candidat : M. J. LUST, auditeur;
- Deuxième candidat : M. G. DEBERSAQUES, auditeur;
- Troisième candidat : M. W. DE BEUCKELAERE, juge au tribunal de première instance de Gand.

5. Le 8 décembre 1998, les débats de l'assemblée générale ordinaire ont porté sur les points suivants :

- 1/ l'approbation du procès-verbal de l'assemblée générale du 10 novembre 1998;
- 2/ l'organisation d'un concours de recrutement d'attachés pour le service de la concordance des textes;
- 3/ la proposition de modification du rapport annuel.

6. Le 18 mars 1999, les débats de l'assemblée générale ordinaire ont porté sur les points suivants :

- 1/ l'approbation du procès-verbal de l'assemblée générale du 8 décembre 1998;
- 2/ le tour de rôle des cérémonies officielles.

7. Le 22 juin 1999, les débats de l'assemblée générale ordinaire ont porté sur les points suivants :

- 1/ l'approbation des procès-verbaux des assemblées générales des 18 et 23 mars, et 29 avril 1999;
- 2/ la présentation du rapport annuel 1996-1997;
- 3/ la commission pour la révision du statut des greffiers;
- 4/ la composition de la commission du rapport 1998-1999;
- 5/ la fusion de la commission de la bibliothèque et de la commission ad hoc pour la documentation;
- 6/ la prolongation de la durée de validité des réserves de recrutement de rédacteurs (F + N);
- 7/ la révision du statut du personnel administratif.

8. Le 29 juin 1999, les débats de l'assemblée générale ordinaire a porté sur la révision du statut du personnel administratif.

II. LA SECTION DE LEGISLATION.

Pendant l'année judiciaire 1998-1999, la composition des quatre chambres de législation fut la suivante :

A. COMPOSITION DES CHAMBRES ET DISTRIBUTION DES AFFAIRES.

1. Chambres françaises.

- 2e chambre :

Le lundi

Président : M. KREINS, conseiller d'Etat, président
Membres : MM. LIENARDY et QUERTAINMONT, conseillers d'Etat
Greffier : Mme VIGNERON, greffier assumé

Le mercredi

Président : M. STRYCKMANS, président du Conseil d'Etat et depuis le 22.10.1998 premier président
Membres : MM. KREINS et QUERTAINMONT, conseillers d'Etat
Greffier : Mme VIGNERON jusqu'au 13.1.1999, puis Mme GIELISSEN, greffier assumé

Cette chambre siège les lundi et mercredi matin, ainsi que d'autres jours de la semaine pour l'examen des demandes d'avis dans les trois jours.

- 4e chambre :

Président de chambre : M. ANDERSEN
Membres : MM. WETTINCK⁽⁵⁴⁾ et LIENARDY, conseillers d'Etat
Greffier : Mme PROOST-VERDEYEN

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

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

⁽⁵⁴⁾ Démissionnaire le 9.6.1999; remplacé par MM. HANSE et QUERTAINMONT, conseillers d'Etat.

La distribution des affaires entre les chambres françaises est restée la même qu'au cours de l'année judiciaire 1997-1998 ⁽⁵⁵⁾. Durant le mois d'août 1999, elle a été adaptée aux titres et compétences des membres des nouveaux gouvernements (fédéral, communautaires et régionaux) de la manière suivante :

2e chambre

4e chambre

a) Affaires fédérales.

- | | |
|---------------------------------|--|
| 1. Premier Ministre (partim) | 1. Premier Ministre (partim) |
| 2. Justice | 2. Affaires étrangères (partim) |
| 3. Intérieur (sauf gendarmerie) | 3. Mobilité, Transports (y compris S.N.C.B.) et Sécurité routière |
| 4. Pensions du secteur public | 4. Télécommunications et Entreprises publiques (Postes, Belgacom, Loterie nationale ...) |
| 5. Finances | 5. Défense nationale |
| 6. Affaires étrangères (partim) | 6. Intérieur (gendarmerie) |
| | 7. Budget |
| | 8. Coopération au développement |
| | 9. Commerce extérieur |

b) Affaires communautaires et régionales.

1. Communauté française.

- | | |
|--|---|
| 1. Enseignement fondamental, Enseignement secondaire, Enseignement supérieur et Enseignement de promotion sociale (<i>y compris statut du personnel</i>) | 1. Culture, Arts et Lettres (y compris Monuments et sites) |
| 2. Fonction publique | 2. Audiovisuel |
| 3. Budget et Finances | 3. Relations internationales (partim) |
| 4. Relations internationales (partim) | 4. Affaires personnalisables (Aide à la jeunesse, Enfance, Jeunesse, O.N.E., Santé, Sports) |
| | 5. Recherche scientifique |

⁽⁵⁵⁾ Voyez Rapport annuel 1997-1998, pp. 19-21.

2. Communauté germanophone.

- | | |
|--|--|
| 1. Enseignement | 1. Matières transférées de la Région wallonne (Monuments, Sites et Fouilles) |
| 2. Matières transférées de la Région wallonne (Emploi) | 2. Relations internationales (partim) |
| 3. Relations internationales (partim) | |

3. Région wallonne.

- | | |
|---------------------------------------|---|
| 1. Economie et PME | 1. Affaires intérieures |
| 2. Emploi et formation | 2. Recherche et Technologies nouvelles |
| 3. Fonction publique | 3. Relations internationales (partim) |
| 4. Budget | 4. Energie |
| 5. Relations internationales (partim) | 5. Aménagement du territoire et Urbanisme |
| | 6. Logement |
| | 7. Transports et Mobilité/ Aéroports |
| | 8. Travaux publics/Equipement |
| | 9. Affaires sociales et Santé |
| | 10. Environnement |
| | 11. Agriculture et Ruralité |
| | 12. Tourisme |
| | 13. Patrimoine/Monuments et sites |

4. Région de Bruxelles-Capitale.

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------------------|
| 1. Pouvoirs locaux | 1. Transports et Mobilité |
| 2. Finances et Budget | 2. Aménagement du territoire |
| 3. Relations extérieures (partim) | 3. Monuments et Sites |
| 4. Fonction publique (partim) | 4. Propreté publique |
| | 5. Aide médicale urgente et Incendie |
| | 6. Commerce extérieur |
| | 7. Rénovation urbaine |
| | 8. Taxis |
| | 9. Travaux publics |
| | 10. Relations extérieures |

5. Commission communautaire française.

- | | |
|--|------------------------------|
| 1. Budget | 1. Action sociale |
| 2. Fonction publique | 2. Culture |
| 3. Enseignement et Transport scolaire | 3. Famille |
| 4. Formation professionnelle et des indépendants | 4. Handicapés |
| 5. Cohabitation avec les communautés locales | 5. Jeunesse |
| | 6. Sport |
| | 7. Santé |
| | 8. Relations internationales |

6. Parlement - Assemblées communautaires et régionales.

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

2. Chambres néerlandophones.

- **1^{re} chambre :**

Président : M. VERBIEST, président de chambre
Membres : MM. VAN DAMME et SMETS, 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 demandes d'avis dans les trois jours.

- **3e chambre :**

Président : M. DEROOVER, président de chambre,
Membres : MM. ALBRECHT et LEMMENS, 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 demandes d'avis dans les trois jours.

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

La distribution des affaires entre les chambres néerlandophones est restée la même qu'au cours de l'année judiciaire 1997-1998⁽⁵⁶⁾. Durant le mois d'août 1999, elle a été adaptée aux titres et compétences des membres des nouveaux gouvernements (fédéral, communautaires et régionaux) de la manière suivante :

1^{re} Chambre

3^e Chambre

a) Affaires fédérales.

- | | |
|--|--|
| 1. Premier Ministre (partim) | 1. Premier Ministre (partim) |
| 2. Affaires étrangères (partim) | 2. Affaires étrangères (partim) |
| 3. Economie | 3. Classes moyennes (PME) |
| 4. Emploi et égalité des chances | 4. Agriculture |
| 5. Affaires sociales (séc. soc. salariés, sauf art. 63 loi A.M.I.) | 5. Environnement |
| 6. Pensions (secteur privé) | 6. Affaires sociales (séc. soc. indépendants, + art. 63 loi A.M.I.) |
| 7. Recherche scientifique | 7. Santé publique |
| 8. Fonction publique | 8. Intégration sociale et Economie sociale |
| 9. Protection de la consommation | 9. Justice (partim) |
| 10. Energie | 10. Développement durable |
| | 11. Régie des bâtiments (entreprises publiques, anciennement infrastructure) |

b) Affaires communautaires et régionales

1. Communauté flamande

- | | |
|---|---|
| 1. Enseignement et formation | 1. Affaires culturelles
culture
media
région linguistique |
| 2. Politique étrangère et affaires européennes (partim) | 2. Politique étrangère et affaires européennes (partim) |
| | 3. Matières personnalisables
Santé
Egalité des chances
Bien-être
Famille
Jeunesse
Sport |
| | 4. Fonction publique |

⁽⁵⁶⁾ Voyez Rapport annuel 1997-1998, pp. 19-21.

2. Région flamande

- | | |
|--|---------------------------|
| 1. Economie et PME | 1. Environnement |
| 2. Emploi | 2. Logement |
| 3. Aménagement du territoire (mod. L 26.7.62) et politique urbaine | 3. Affaires intérieures |
| 4. Recherche scientifique et politique de l'innovation technologique | 4. Agriculture |
| 5. Finances et budget | 5. Travaux publics |
| 6. Politique de l'énergie | 6. Transports et mobilité |
| | 7. Affaires bruxelloises |
| | 8. Tourisme |

3. Communauté germanophone

- | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 1. Finances | 1. Santé et Affaires sociales ... |
| 2. Relations extérieures (partim) | 2. Media et Sport |
| | 3. Culture, Formation et Tourisme |
| | 4. Jeunesse et Famille |
| | 5. Relations extérieures (partim) |

4. Région de Brux.-Cap.

- | | |
|-----------------------------------|---|
| 1. Emploi | 1. Relations extérieures (partim) |
| 2. Economie et Energie | 2. Environnement, préservation de la nature, politique de l'eau |
| 3. Relations extérieures (partim) | 3. Logement et habitations sociales |
| 4. Recherche scientifique | |

5. Commission comm. comm.

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

6. Parlement - Conseil flamand.

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

B. AFFAIRES EXAMINEES PAR L'ASSEMBLEE GENERALE OU LES CHAMBRES REUNIES DE LA SECTION DE LEGISLATION.

1. Assemblée générale de la section.

Aucune affaire n'a été examinée en Assemblée générale de la section de législation au cours de l'année judiciaire 1998-1999.

2. Chambres réunies ⁽⁵⁷⁾ ou multiples.

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

- * 28.147 : Arrêté du Gouvernement flamand "tot wijziging het besluit van de Vlaamse Regering van 18 februari 1997 tot vaststelling van de procedure voor het verkrijgen van een planningsvergunning en een exploitatievergunning voor intramurale en transmurale voorzieningen in de gezondheidszorg".
- * 28.248 : Arrêté royal réglementant l'accès au marché de l'assistance en escale aux aéroports.
- * 28.854 : Ordonnance portant ratification de l'Accord de coopération entre la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission Communautaire française relatif au statut des agences de voyage.
- * 29.003 : Décret "houdende bekrachtiging van het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijke Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende het statuut van de reisbureaus".
- * 29.005 : Décret "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken".
- * 29.051 : Décret portant approbation de l'accord de coopération concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.
- * 29.053 : Loi portant assentiment à l'accord de coopération du ... entre l'Etat fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-capitale relatif à la maîtrise de dangers majeurs impliquant des substances dangereuses.

⁽⁵⁷⁾ Conflits de compétences.

- * 29.055 : Décret portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française relatif au statut des agences de voyage.
- * 29.115 : Ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.
- * 29.120 : Décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française relatif au statut des agences de voyages.
- * 29.136 : Décret portant approbation de l'Accord de coopération entre la Région wallonne, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française relatif au statut des agences de voyage.
- * 29.351 : Décret visant à dispenser partiellement les organisations syndicales représentatives des remboursements visés à l'article 78 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.
- * 29.536 : Loi relative à la création de l'Agence Fédérale pour la Sécurité Alimentaire.

- Des chambres multiples ont donné quatre avis respectivement sur :

- * 28.359 : un avant-projet de décret "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999".
- * 28.360 : un avant-projet de décret "houdende diverse bepalingen naar aanleiding van de begroting 1999".
- * 28.442 : un avant-projet de décret-programme portant diverses mesures en matière d'impôts, de taxes, d'emploi, d'action sociale, de protection des eaux usées et de pouvoirs locaux.
- * 28.601 : un avant-projet de loi portant des dispositions budgétaires et diverses.

C. VOLUME DES ACTIVITES.

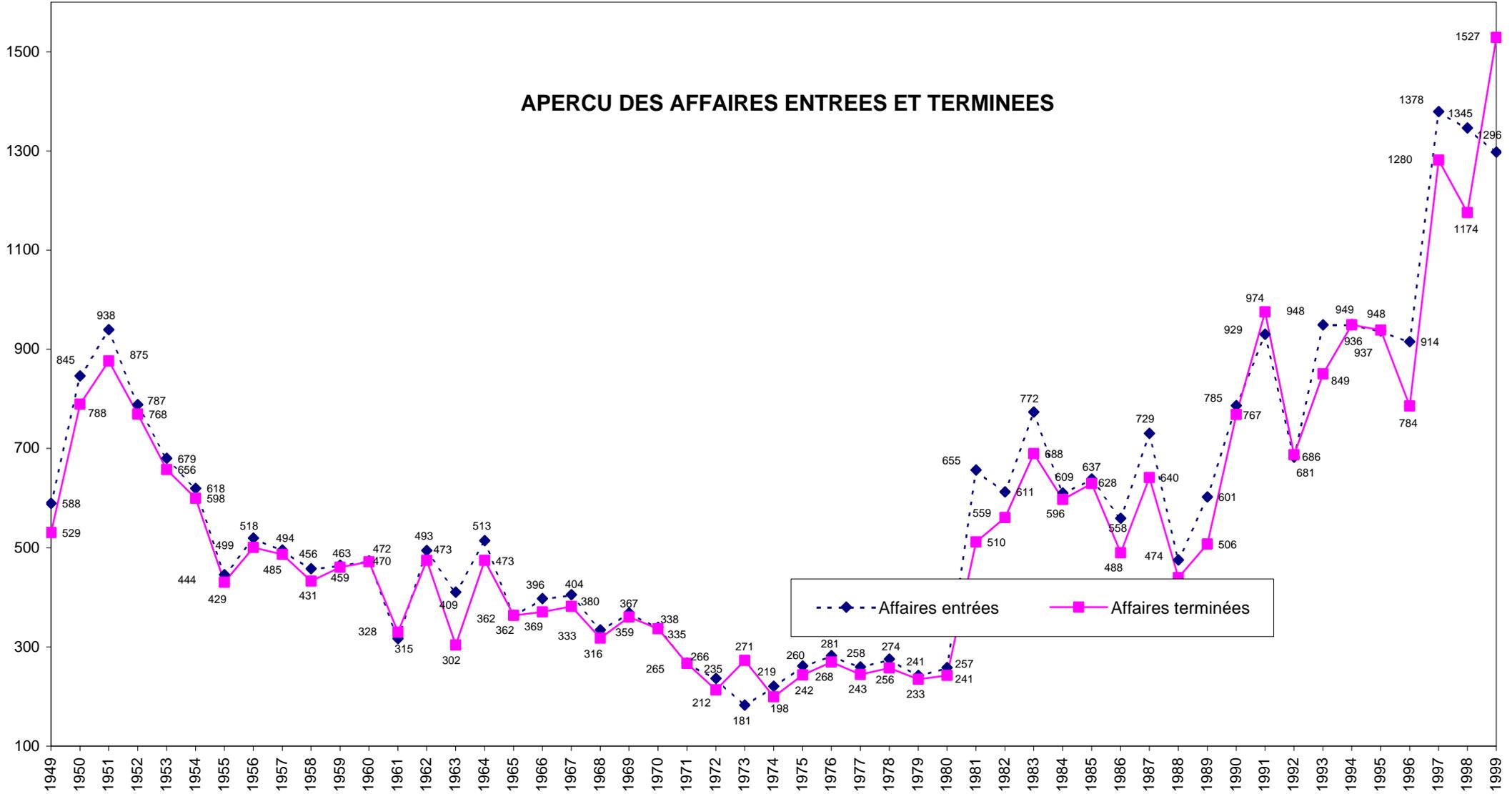
1. Bref aperçu statistique de l'activité de la section de législation depuis 1948.

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

CONSEIL D'ETAT

Section Législation

APERCU DES AFFAIRES ENTREES ET TERMINEES



2. Affaires introduites du 16.09.1998 au 15.09.1999.

	sans délai	Art.84 1 mois	Art.84 3 jours	VR	VR Art. 85bis	AG	AG Art. 85bis	Art. 84bis	TOTAL
Président Chambre des représentants	1	9	17						27
Président Sénat	1	2	3						6
Président Cons. Com. Française	1	3							4
Président Parl. wallon	2	1	1						4
Président du Parlement flamand		1	7						8
Président Cons. Rég. Bxl-Capitale									
Président Cons. Com. germ.									
Premier Ministre	3	3	8						14
Min. Economie et Télécom.	22	11	27					3	63
Min. Affaires étrangères	40	21	5						66
Min. Justice	11	13	5						29
Min. Finances	16	5	23						44
Min. Affaires sociales	30	47	105					1	183
Min. Politique scientifique		2	1						3
Min. Com. ext.									
Min. Intérieur	27	14	22						63
Min. Fonction publique	1	5	2						8
Min. Transports	4	6	7						17
Min. Emploi et Travail	4	3	21						28

	sans délai	Art.84 1mois	Art.84 3jours	VR	VR Art. 85bis	AG	AG Art. 85bis	Art. 84bis	TOTAL
Min. P.M.E. et Agriculture	5	7	10						22
Min. Défense nat.	8	3	5					5	21
Min. Santé publ. et Pensions	9	49	19					1	78
Min. Budget	1								1
Secr. d'Etat à la Sécurité		2	9						11
Secr. d'Etat à la Coop. au dévelop- pement		1	12						13
Min.-Prés. du Gouvernement flamand	1	10	1						12
Min. flamand	10	111	94						215
Min.-Prés. du Gouv. de la Com. française	3	63	7						73
Min. Com. fr.	6	47	6						59
Min.-Prés. Gouv. de la Rég. wal.	1	9	2						12
Min. Rég. wal.	7	68	36						111
Min.-Prés. de la Rég. de Bxl-Cap.		2	3						5
Min. Rég. de Bxl- Cap.	19	22	16						57
COCOM	1	7	2						10
COCOF	1	9	7						17
Min.-Prés. Gouv. de la Com. germ.	1	3							4
Min. Com. Germ.	3	12	1						16
TOTAUX	239	571	484					10	1304⁽⁵⁸⁾

⁽⁵⁷⁾ 1296 affaires inscrites au rôle (n/s L. 28.264 à L. 29.560).

	L O I S	AR	AM	DECRETS ET ORDON- NANCES	Ar. GOU- VERNE- MENTS	Ar. MIN. GOU- VERNE- MENTS	PROPOSI- TIONS LOIS	AMEN- DE- MENTS LOIS	AMEN- DE- MENTS PRO- POSI- TIONS LOIS	PROPO- SI- TIONS DE- CRETS ET ORDON- NANCES	AMENDE- MENTS DECRETS ET OR- DON- NANCES	AMENDE- MENTS PROPOSI- TIONS DECRETS ET ORDON- NANCES	COOR- DINA- TIONS	REDAC- TIONS DE TEXTES	CONFLIT COMPE- TENCE GOUVER- NEMENT EXECU- TIFS	TOTAL
Min. Rég. wal.				47	64											111
Min.- Prés. Rég. Bx- Cap.				1	4											5
Min. Rég. Bx- Cap.				44	13											57
COCOM				5	5											10
COCOF				5	12											17
Min.- Prés. Gouv. Comm. Germ.				4												4
Min. Comm. Germ.				10	6											16
	1 4 6	456	65	209	381	1	26	2	2	11	5					1304

CONSEIL D'ETAT LEGISLATION - AFFAIRES INTRODUITES - STATISTIQUES DU 16.09.1998 AU 15.09.1999

EXTRAIT DE ROLE	1ère chambre				
	sans délai	1 mois	Urg. 3 j.	84 bis	T.
Obligatoire sur :					
Projet de loi	17	10	13	1	41
Projet d'arrêté royal	43	57	107	5	212
Projet d'arrêté ministériel	3	5	18	1	27
Projet décret et d'ordonnance	10	24	11		45
Projet d'arrêté gouv.	5	51	48	2	106
Arrêté min. (C et R)					
TOTAUX	78	147	197	9	431

3ème chambre				
sans délai	1 mois	Urg. 3 j.	84 bis	T
	10	11		21
10	50	29	1	90
2	3	2		7
7	17	16		40
4	52	25	2	83
1				1
24	132	83	3	242

I/V				
sans délai	1 mois	Urg. 3 j.	84 bis	T
		1		1
		2		2
		2		2
		4		4
		9		9

AG				TOTAL GENERAL
Sans délai	1 mois	Urg. 3 j.	T	
				63
				304
				36
				85
				193
				1
				682

CONSEIL D'ETAT LEGISLATION - AFFAIRES INTRODUITES - STATISTIQUES DU 16.09.1998 AU 15.09.1999

EXTRAIT DE ROLE	2ème chambre					4ème chambre					II/V					AG				TOTAL GENERAL
	sans délai	1 mois	Urg. 3 j.	84 bis	T.	sans délai	1 mois	Urg. 3 j.	84 bis	T	sans délai	1 mois	Urg. 3 j.	84 bis	T	Sans délai	1 mois	Urg. 3 j.	T	
Projet de loi	22	15	17		54	16	11	10		37			1		1					92
Projet d'arrêté royal	39	19	16	1	75	12	13	43	4	72										147
Projet d'arrêté ministériel	7		5		12	7	3	3	4	17										29
Projet décret et d'ordonnance	2	23	17		42	11	57	9		77			2		2					121
Projet d'arrêté gouv.	4	68	10		82	13	70	30		113			1		1					196
Arrêté min. (C et R)																				
TOTAUX	74	125	65	1	265	59	154	95	8	316			4		4					585

3. Avis donnés (par chambre) du 16.09.1998 au 15.09.1999

		Sans délai	Art.84 3 jours	Art 84 1 mois	Art. 84bis	Art. 85bis 8 jours	TOTAL	TOTAUX
I		93	213	136	1		443	447
	VR		2	2			4	
II		82	63	149			294	297
	VR		2	1			3	
III		57	95	140			292	307
	VR		9	6			15	
IV		81	106	206			393	407
	VR		9	5			14	
AG								
I/V		12	12	14	3		41	41
II/V		17	3	6	1		27	27
VR I/V & II/V			1				1	1
TOTAUX		342	515	665	5		1527	1527

Section de législation : Activité en général
Avis donnés du 16.09.1998 au 15.09.1999

POUVOIR	Sans délai	Art. 84 1 mois	Art. 84 3 jours	Art 84 bis	Art. 85bis 8 jours	Total des avis donnés pendant l'année
EXECUTIF	337	650	483	5		1475
LEGISLATIF	5	16	31			52
TOTAUX	342	666	514	5		1527

4. Quelques constatations.

Les constatations que permettent les divers tableaux statistiques qui précèdent confirment celles qui ont été formulées dans le rapport 1997-1998 (pp. 38-41) tout en leur apportant certaines nuances :

- a) Le nombre de demandes d'avis est resté presque aussi élevé qu'au cours de l'année 1997-1998 : 1.296 au lieu de 1.345 (- 3,7 %), soit en moyenne 108 affaires par mois.

Cette légère baisse doit par ailleurs être attribuée aux élections législatives du 13 juin 1999 ainsi qu'à l'installation des nouveaux gouvernements au cours du mois de juillet. En effet, si l'on se réfère à la période du 16 septembre 1998 au 11 juin 1999, antérieure auxdites élections, nous arrivons à un total de 1.161 affaires introduites en 9 mois, soit 129 affaires par mois, ce qui donne donc un rythme d'entrée des affaires encore supérieur à celui des deux années précédentes.

- 1/ Le Gouvernement fédéral a introduit quasiment le même nombre d'affaires en 1998-1999, à savoir 658, qu'en 1996-1997 (665). Les Gouvernements communautaires et régionaux ont au contraire diminué leur nombre de demandes, à savoir 589 en 1998-1999 pour 650 en 1996-1997, soit une diminution d'environ 9,5 %.
- 2/ Au niveau fédéral, la Ministre des Affaires sociales reste le plus important demandeur d'avis; avec 183 affaires nouvelles, le niveau de 1996-1997 est presque retrouvé, ce qui constitue une augmentation d'environ 27 % par rapport à l'année 1997-1998 (145 affaires) et forme presque 25 % des demandes d'avis introduites par le Gouvernement fédéral. Le Ministre de l'Intérieur (63 affaires au lieu de 46), le Ministre des Affaires étrangères (66 affaires au lieu de 42) et le Ministre de la Santé publique et des Pensions (78 affaires au lieu de 66) ont eux-aussi introduit nettement plus d'affaires que l'année précédente. Les autres membres du Gouvernement fédéral ont introduit plus ou moins le même nombre d'affaires (le Premier Ministre : 14 affaires les deux années; le Ministre de l'Economie et des Télécommunications : 63 affaires les deux années) ou ont diminué leur nombre de demandes (par exemple, le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Agriculture : 22 au lieu de 31).
- 3/ Les Gouvernements communautaires et régionaux ont introduit moins de projets en 1998-1999 qu'en 1997-1998, à l'exception des Gouvernements de la Communauté flamande (227 affaires au lieu de 183, soit une augmentation de près de 25 %) ainsi que, dans une faible mesure, le Gouvernement de la Communauté française (132 affaires au lieu de 128, soit \pm 3 % d'augmentation).

La diminution a été particulièrement forte en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale (62 affaires au lieu de 104, soit une diminution d'environ 40 %), moins accentuée en ce qui concerne les autres autorités (par exemple : Région wallonne, 123 affaires au lieu de 147, soit moins 20 % environ).

- 4/ L'évolution récente du rythme global d'introduction des affaires semble donc rester fort stable, mais la répartition en a été à nouveau modifiée, les demandes d'avis émanant des Gouvernements communautaires et régionaux étant devenues moins nombreuses que celles en provenance du

Gouvernement fédéral. Aucune constante ne paraît donc se dessiner en ce qui concerne la répartition des affaires entre, d'une part, l'autorité fédérale et, d'autre part, les autorités communautaires et régionales.

Il est à noter qu'un grand nombre de projets, tant au niveau fédéral que communautaire ou régional, porte assentiment à des actes internationaux (232 affaires).

- 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 (48 affaires, soit environ 4 % des demandes d'avis), la proportion restant identique par rapport à l'année judiciaire 1997-1998.
- b) Le nombre d'avis donnés au cours de l'année judiciaire 1998-1999 a fortement augmenté, passant de 1.174 en 1997-1998 à 1.527 en 1998-1999, soit une augmentation de 353 avis ou environ 30 %. Il y a donc un grand contraste avec le nombre d'affaires introduites, qui a diminué de 3,7 % au cours de la même période. Cette situation peut s'expliquer parce que l'on se trouvait en fin de législature et que beaucoup de demandeurs d'avis ont sollicité un examen urgent de leurs projets, quelle que soit l'urgence dont la demande était revêtue au moment de l'introduction du dossier. D'autre part, le ralentissement du rythme d'introduction des demandes d'avis au cours des mois de juillet à septembre, suite aux élections et à l'installation des nouveaux gouvernements, a permis de résorber une partie de l'arriéré ⁽⁵⁸⁾.

Toutes les chambres ont été fortement sollicitées, plus particulièrement les 1re et 4e chambres. La 1re chambre a donné 447 avis au lieu de 312, soit une augmentation d'environ 43 % par rapport à l'année 1997-1998, qui peut s'expliquer par le nombre très élevé de projets en matière sociale. La 4e chambre a donné 407 avis, soit une augmentation de près de 36 % par rapport aux 300 avis de 1997-1998. Cette chambre examine, entre autres, de nombreux projets portant assentiment à des traités internationaux, domaine dans lequel le nombre de demandes d'avis a été particulièrement élevé au cours de l'année écoulée.

La 2e chambre a donné 297 avis pour 265 en 1997-1998, soit une augmentation de 12% environ ⁽⁵⁹⁾ et la 3e chambre a donné 307 avis, au lieu de 214, soit une augmentation de 43 % environ, explicable par la forte augmentation du nombre de projets introduits par le Gouvernement de la Communauté flamande.

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

- 26.796 : Avant-projet de loi "instaurant la responsabilité pénale des personnes morales" (Loi du 4 mai 1999 publiée au Moniteur belge du 22 juin 1999 - Doc. parl., Chambre, 98/99, 2093/1).

⁽⁵⁸⁾ Les nouveaux ministres ont repris à leur compte une grande partie des projets pendants de leurs prédécesseurs, suite au courrier qui leur avait été adressé à ce sujet par le Premier Président au cours du mois de juillet 1999.

⁽⁵⁹⁾ Cette augmentation moins forte peut s'expliquer par le fait que cette chambre examine avant tout les projets émanant des départements "d'autorité" (Justice, Intérieur, Finances, ...), aux projets souvent longs et complexes.

- 27.544 : Avant-projet de décret flamand "betreffende de openbaarheid van bestuur" (Décret du 18 mai 1999 publié au Moniteur belge du 15 juin 1999 - Doc. Vlaams Parlement, 98/99, 1334/1).
- 27.844 : Projet d'arrêté royal "relatif à l'évaluation du personnel des greffes et des parquets des cours et tribunaux et aux chambres de recours" (Arrêté du 28 février 1999 publié au Moniteur belge du 6 mars 1999).
- 27.976 : Avant-projet de loi "portant des dispositions fiscales et diverses" (Loi du 4 mai 1999, publiée au Moniteur belge du 4 juin 1999 - Doc. parl., Chambre, 98/99, 2073/1).
- 28.018 : Avant-projet de loi "relatif au contrat de travail ALE" (Loi du 7 avril 1999 publiée au Moniteur belge du 20 avril 1999 - Doc. parl., Chambre, 98/99, 2000/1) et ses arrêtés d'exécution :
 - 29.339 : Projet d'arrêté royal "modifiant les articles 27, 79, 80, 83 et 137 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage" (Arrêté royal du 13 juin 1999 publié au Moniteur belge du 3 juillet 1999).
 - 29.340 : Projet d'arrêté royal "modifiant les articles 79bis et 79ter de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage" (Arrêté royal du 13 juin 1999 publié au Moniteur belge du 3 juillet 1999).
 - 29.341 : Projet d'arrêté royal "fixant un modèle de contrat de travail ALE et portant exécution de l'article 17, 3/, de la loi du 7 avril 1999 relative au contrat de travail ALE" (Arrêté royal du 13 juin 1999 publié au Moniteur belge du 3 juillet 1999).
 - 29.342 : Projet d'arrêté royal "établissant l'exonération des prestations effectuées dans le cadre d'un contrat de travail ALE de cotisations sociales" (Arrêté royal du 13 juin 1999 publié au Moniteur belge du 3 juillet 1999).
 - 29.343 : Projet d'arrêté ministériel "modifiant les articles 54 et 56 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage" (Arrêté ministériel du 13 juin 1999 publié au Moniteur belge du 3 juillet 1999).
 - 29.344 : Projet d'arrêté royal "fixant la date d'entrée en vigueur de certains textes relatifs au contrat de travail ALE" (Arrêté royal du 13 juin 1999 publié au Moniteur belge du 3 juillet 1999).
- 28.030 : Avant-projet de décret de la Communauté germanophone "relatif à l'enseignement fondamental ordinaire" (Décret du 26 avril 1999 publié au Moniteur belge du 6 octobre 1999 - Doc. Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft, 98/99, 132/1).

- 28.209 : Projet d'arrêté royal "organisant la nomination, la carrière et l'évaluation des agents chargés de la gestion de certains services publics" (Arrêté royal du 20 avril 1999 publié au Moniteur belge du 16 juin 1999).
- 28.343 : Avant-projet de loi "portant diverses mesures en matière de fonction publique" (Loi du 22 mars 1999 publiée au Moniteur belge du 30 avril 1999 (Doc. parl., Chambre, 98/99, 2003/1) et loi du 11 avril 1999 "modifiant la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités", publiée au Moniteur belge du 12 mai 1999 (Doc. parl., Chambre, 98/99, 2004/1)).
- 28.367 : Projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics".
et
28.609 : Projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 10 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications".
(Arrêtés royaux du 25 mars 1999 publiés au Moniteur belge du 9 avril 1999).
- 28.400 et 28.554 :
Avant-projet de décret flamand "tot wijziging van de decreten betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten" (Décret du 13 avril 1999 publié au Moniteur belge du 5 mai 1999 - Doc. Vlaams Parlement, 98/99, 1326/1).
- 28.467 : Avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif au Patrimoine" (Décret du 1er avril 1999 publié au Moniteur belge du 22 mai 1999 - Doc. Conseil régional wallon, 98/99, 488/1).
- 28.487 et 29.234 :
Avant-projet de décret flamand "houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening" (Décret du 18 mai 1999 publié au Moniteur belge du 8 juin 1999 - Doc. Vlaams Parlement, 98/99, 1332/1).
- 28.509 : Avant-projet de loi "modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ainsi que le Code judiciaire" (Loi du 25 mai 1999 publiée au Moniteur belge du 22 juin 1999 - Doc. parl., Chambre, 98/99, 1960/1).
- 28.618 : Avant-projet de loi "relatif à l'organisation du marché de l'électricité" (Loi du 29 avril 1999 publiée au Moniteur belge du 11 mai 1999 - Doc. parl., Chambre, 98/99, 1933/1).

- 28.651 : Avant-projet de loi "modifiant la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales" (Loi du 25 mai 1999 publiée au Moniteur belge du 25 août 1999 - Doc. parl., Chambre, 98/99, 2113/1).
- 28.839 : Avant-projet de loi "portant des dispositions diverses 'Santé publique'" (Loi du 13 mai 1999 publiée au Moniteur belge du 19 juin 1999 - Doc. parl., Chambre, 98/99, 2096/1).
- 29.191 : Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "adoptant le projet de plan régional d'affectation du sol" (Arrêté du 30 août 1999 publié au Moniteur belge du 2 septembre 1999).
- 29.536 : Avant-projet de loi "relatif à la création de l'Agence Fédérale pour la Sécurité Alimentaire" (Loi du 4 février 2000 publiée au Moniteur belge du 18 février 2000 (Doc. parl., Chambre, 1999-2000, 232/1).

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

- article 84, alinéa 1er, 1/ (1 mois) : 665, soit 43,45 % des avis donnés, soit une augmentation de 1,45 % par rapport à l'année 1997-1998 (pour rappel, 571 affaires introduites durant la même période);
- article 84, alinéa 1er, 2/ (3 jours) : 515, soit 33,66 % des avis donnés, soit une augmentation de 1,51 % par rapport à l'année 1997-1998 (pour rappel, 484 affaires introduites durant la même période).

d) Le nombre total des affaires urgentes a encore augmenté de 4,5 % par rapport à l'année 1997-1998; les demandes d'avis dans le délai d'un mois sont restées les plus nombreuses (environ 43,9 %, soit une diminution de 5,1 %), mais les demandes d'avis dans le délai de trois jours ont augmenté à environ 37,25 % du total (+ 10,25 % par rapport à l'année 1997-1998).

Les chiffres montrent que la diminution du recours à l'urgence de trois jours, constatée au cours de l'année 1997-1998 suite à l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 4 août 1996, ne s'est malheureusement pas renouvelée au cours de l'année 1998-1999, bien au contraire. Sans doute, faut-il y voir un effet néfaste de l'approche de la fin d'une législature, du moins en ce qui concerne le Gouvernement fédéral (281 demandes d'avis dans les trois jours pour 192 demandes d'avis dans le mois); en effet, au niveau des communautés et régions, les effets bénéfiques du nouvel article 84 semblent s'être maintenus puisque 175 demandes d'avis dans les trois jours ont été enregistrées, mais 363 dans le délai d'un mois, soit plus du double.

Cependant, ceci étant la conséquence de ce qui précède, il faut constater qu'il est peu souvent fait appel à la procédure ordinaire d'examen dans l'ordre d'inscription au rôle.

- e) Il est à remarquer que ce travail a été exécuté avec un effectif en personnel qui reste inchangé depuis plusieurs années à la dactylographie, dont le travail est cependant facilité par le développement du traitement de texte et par le fait que les membres de l'auditorat et du bureau de coordination rédigent leurs rapports et leurs notes sur ordinateur, ce qui permet de les transférer automatiquement dans le texte des avis.

En ce qui concerne le greffe, l'effectif a été augmenté d'un emploi de rédacteur - ou équivalent - dans chaque rôle linguistique au cours de l'année 1999, ce qui était indispensable pour faire face tant au nombre très élevé de dossiers à traiter que de projets d'avis ou d'avis à collationner.

5. L'application de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Les deux précédents rapports annuels du Conseil d'Etat, à propos des conséquences du remplacement, par la loi du 4 août 1996, de l'article 84 des lois coordonnées, conduisaient à conclure que les objectifs de cette modification législative n'avaient sans doute pas été atteints. Il sera brièvement examiné ci-après si les données relatives à l'année judiciaire 1998-1999 permettent ou non de nuancer ces observations ⁽⁶⁰⁾.

L'évolution, au cours des trois années judiciaires écoulées, se présente comme suit :

ANNEE JUDICIAIRE	3 jours	1 mois	sans délai
1996 - 1997	39,6 %	22,9 %	37,5 %
1997 - 1998	25,4 %	47,7 %	26,9 %
1998 - 1999	38 %	42,2 %	19,8 %
Moyenne	34,3 %	37,6 %	28,1 %

⁽⁶⁰⁾ Il est renvoyé au rapport 1997-1998 pour ce qui concerne les objectifs et la portée de l'article 84 actuel des lois coordonnées.

Une évidence est que les demandes pour lesquelles aucun délai n'est précisé sont devenues une minorité. En d'autres termes, le système que la loi présente comme la règle est dans les faits devenu l'exception.

Même si, pour l'année judiciaire 1997-1998, l'on peut trouver une part d'explication dans la situation propre à une fin de législature, il n'en reste pas moins que l'évolution est claire et que les espoirs fondés sur la modification législative de 1996 ont été déçus.

Il faut dès lors à nouveau constater que les demandeurs d'avis qui recourent à la procédure ordinaire sont lésés, alors même qu'ils ont fait preuve de la diligence nécessaire.

Il est trop tôt pour dire si la procédure introduite par l'article 84bis des lois coordonnées ⁽⁶¹⁾ sera de nature à modifier ces constatations. L'on peut à tout le moins espérer que le fait d'être informé rapidement d'éventuels problèmes de formalités préalables pour les dossiers introduits sans qu'un délai ne soit précisé soit un encouragement pour le recours à cette procédure.

⁽⁶¹⁾ Voyez à ce sujet le rapport particulier relatif au bureau de coordination.

III. LA SECTION D'ADMINISTRATION.

A. COMPOSITION DES CHAMBRES.

La composition des chambres fut la suivante au cours de l'année judiciaire 1998-1999 :

1. Chambres françaises.

- 6e chambre :

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

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

- 8e chambre :

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

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

- 11e chambre :

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

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

- 13e chambre :

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

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

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

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

(...)

2. Chambres néerlandophones.

- 7e chambre :

Président : Mme BRACKE, président de chambre,
Membres : MM. STEVENS et MOONS, conseillers d'Etat,
Greffiers : Mme WYNANTS et MM. VANHOUTTE et
MILOJKOVIC (greffier assumé).

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

- 9e chambre :

Président : M. BORRET, président,
Membres : MM. BEIRLAEN et HELLIN, conseillers d'Etat,
Greffiers : Mmes VAN AELST, WAUTERS et GOOSSENS (greffier assumé).

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

- 10e chambre :

Président : Mme VRINTS, président de chambre,
Membres : M. BOVIN et, depuis le 29 avril 1999, M. LUST,
conseillers d'Etat,
Greffiers : Mmes TRUYENS et EYLENBOSCH (greffier assumé).

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

- 12e chambre :

Président : M DE BRABANDERE, président de chambre,
Membres : MM. VANDENDRIESSCHE et BAERT, conseillers d'Etat,
Greffiers : Mme DOMS et M. GEURTS (greffier assumé).

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

3. Chambre bilingue

- 5e chambre :

Président : M. STRYCKMANS, premier président,
Membres : M. LIENARDY ou Mme GEHLEN et MM. BEIRLAEN
ou HELLIN, conseillers d'Etat,
Greffier : Mme NOTEBAERT.

ou

- 5e chambre :

Président : M. DE BRABANDERE, président de chambre,
Membres : MM. BEIRLAEN ou HELLIN et M. LIENARDY ou
Mme GEHLEN, conseiller d'Etat,
Greffier : Mme NOTEBAERT.

La chambre a siégé le jeudi ou le vendredi.

B. REPARTITION DES AFFAIRES ENTRE LES CHAMBRES.

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

Les affaires de langue allemande et les affaires bilingues (français-allemand) le sont par la treizième chambre dans la composition indiquée ci-dessus (voir B., point I, 1).

Les affaires unilingues francophones et néerlandophones sont distribuées entre les chambres suivant les critères ci-après.

1. Chambres françaises.

- 6e chambre :

- santé publique,
- affaires sociales, INAMI,
- intégration sociale,
- maisons de repos,
- C.P.A.S.,
- pensions,
- O.N.S.S.,
- classes moyennes,
- formation professionnelle,
- professions, différents ordres,
- emploi et travail,
- permis de travail,
- Office de contrôle des assurances,
- Office de contrôle des mutuelles,
- centres P.M.S.,

- Office de l'enfance,
 - pharmacies et médicaments,
 - fabriques d'églises,
 - provinces, communes et intercommunales (tutelle, fonction publique, enseignement, y compris les enseignants),
 - unions professionnelles.
- **8e chambre :**
- réglementation en matière de fonction publique,
 - agents des ministères et parastataux fédéraux, communautaires et régionaux,
 - enseignants,
 - magistrats, notaires,
 - armée,
 - gendarmerie,
 - prisons (statuts des gardiens, etc ...),
 - Secrétariat permanent au recrutement.
- **11e chambre :**
- contentieux des étrangers,
 - enseignement hors fonction publique.
- **13e chambre :**
- urbanisme,
 - aménagement du territoire,
 - environnement,
 - voirie,
 - eau,
 - monuments et sites,
 - expropriations,
 - travaux publics,
 - logement,
 - agriculture,
 - tourisme,
 - transports,
 - affaires économiques,
 - finances,
 - crédit professionnel,
 - radios, télévisions (réglementations hors statut du personnel),
 - affaires étrangères et coopération au développement (y compris le statut des agents),
 - justice (à l'exception de la fonction publique),
 - intérieur (arrêtés réglementaires).
 - affaires de langue allemande.

2. Chambres néerlandophones.

- **7e chambre :**

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

- **9e chambre :**

- officines,
- justice,
- C.P.A.S.,
- fabriques d'église,
- chambre de recours,
- défense nationale,
- pensions de réparation,
- agriculture,
- expertise vétérinaire,
- secrétariat permanent au recrutement,
- culture,
- affaires économiques,
- P.M.E.,
- maisons de repos,
- flats-service,
- emploi et travail,
- gendarmerie,
- intégration sociale,
- statuts,
- finances,
- communications et P.T.T.,
- statuts (Communautés et Régions),
- fonction publique,
- C.G.E.R.,
- S.N.C.B.

- **10e chambre :**

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

- **12e chambre :**

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

C. VOLUME DES ACTIVITES (Statistiques)

1. Requêtes introduites par chambre et par langue.

**Période du 1.9.1998 au 31.8.1999.
Du numéro 80061 au numéro 86421.**

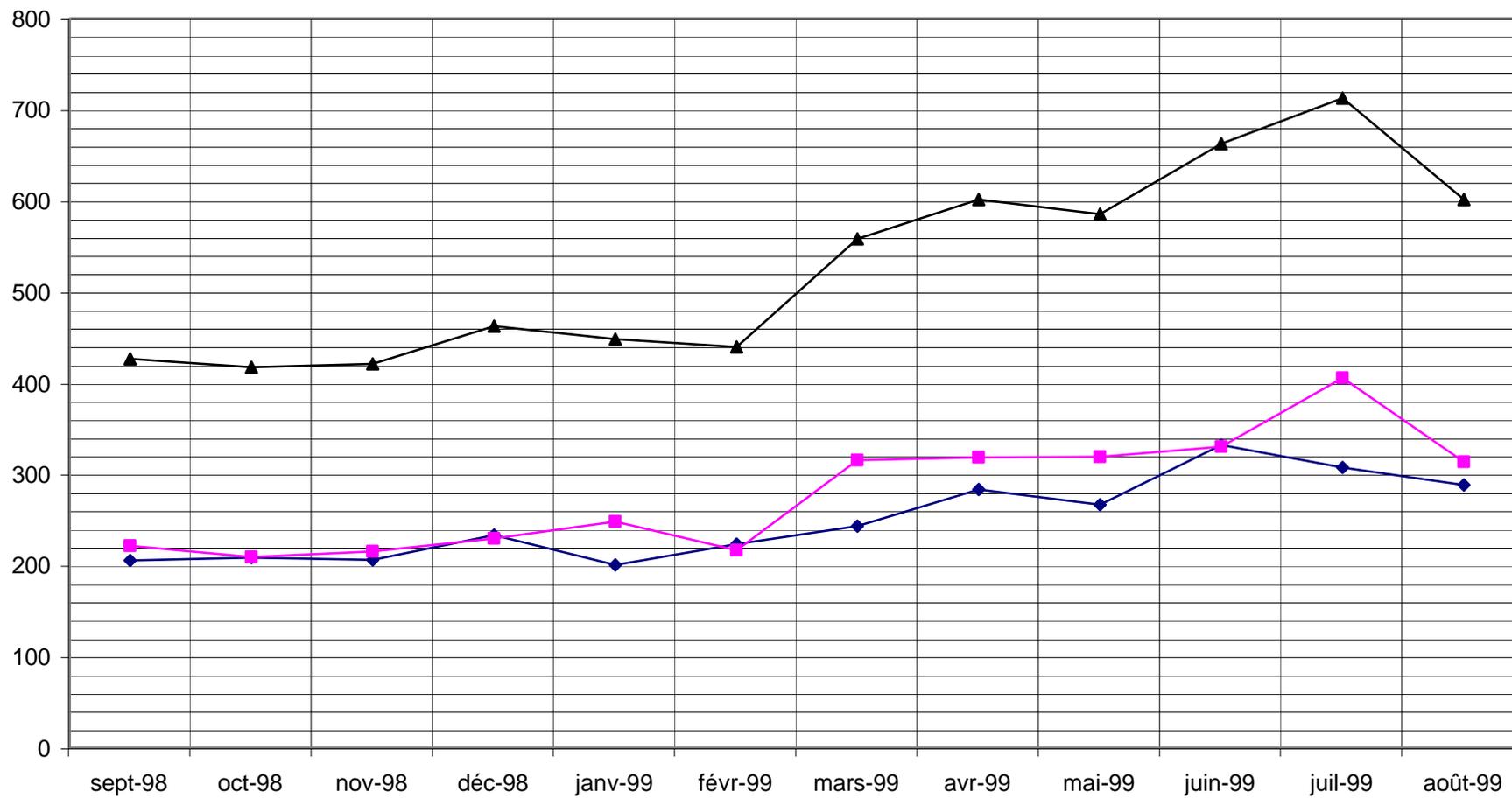
Chambre	Tot.	Etrang.
AGVA	0	0
III	0	0
IV	0	0
IX	344	0
V	22	0
VI	460	0
VII	2034	1707
VIII	310	1
X	539	0
XI	1814	1750
XII	411	0
XIII	417	2
Total	6351	3460

Langue de la chambre	Nombre
Français	3001
Néerlandais	3328
Bilingue	22
Total	6351

Requête	Fr	Nl	Al	Tot.
Suspension	307	587	3	897
Suspension (extrême urgent)	72	100	0	172
Annulation	1168	1558	11	2737
Suspension étranger	798	997	1	1796
Suspension étranger (extrême urgent)	303	101	0	404
Annulation étranger	1547	1627	2	3176
Total	4195	4970	17	9182

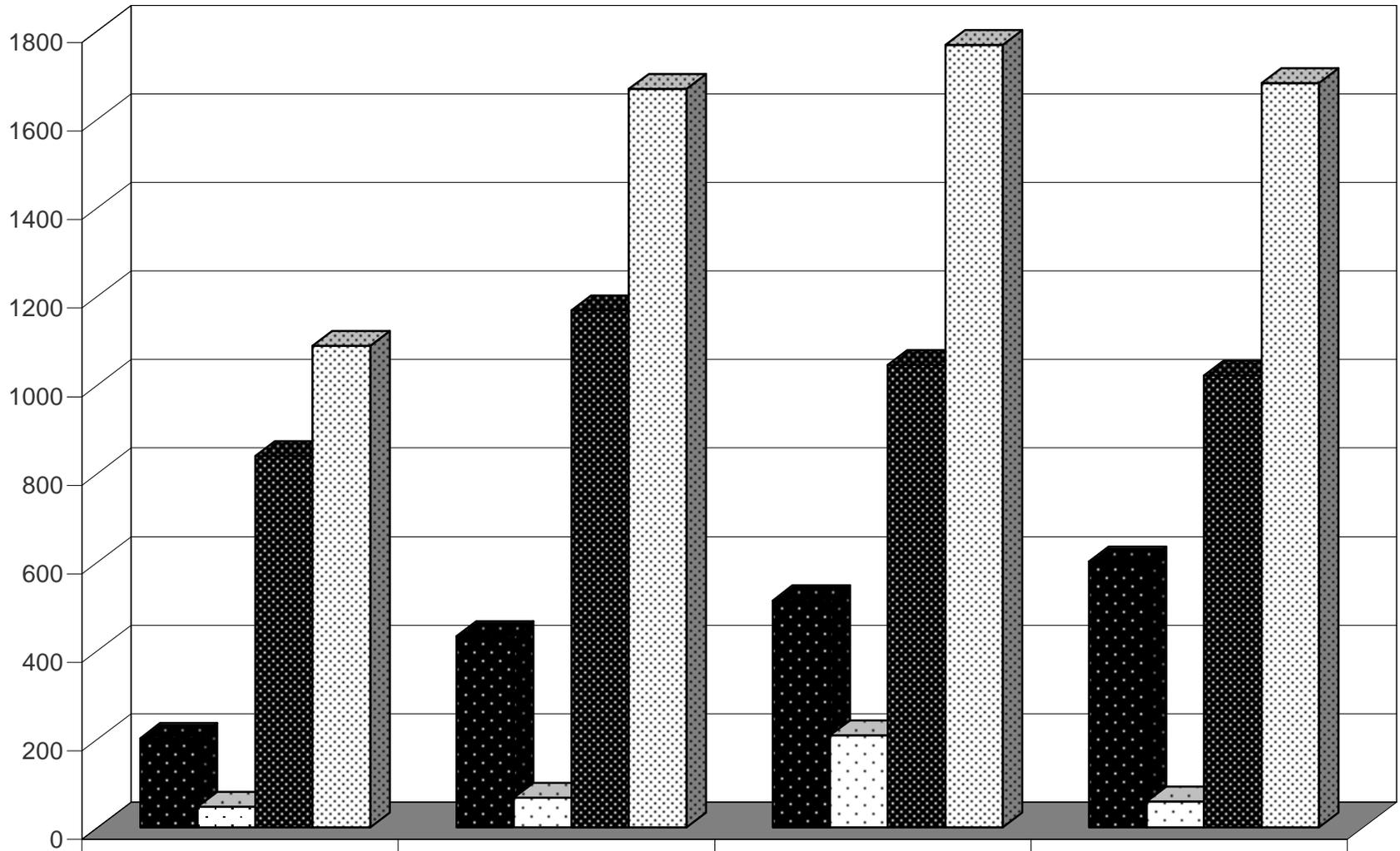
Nombre de numéros au rôle général	
Français	2987
Néerlandais	3328
Bilingue	23
Allemand	13
Non attribué	10
Total	6361

Nombre d'affaires inscrites au rôle général pour l'année 1998 - 1999



	sept-98	oct-98	nov-98	déc-98	janv-99	févr-99	mars-99	avr-99	mai-99	juin-99	juil-99	août-99
◆ FR	205	208	206	233	200	223	243	283	266	332	307	288
■ NL	221	209	215	229	248	216	315	318	319	330	405	313
▲ TOTAL	426	417	421	462	448	439	558	601	585	662	712	601

3. Nombre de requêtes par matière, par type de procédure et par langue 1998-1999



	Aff. Ord. FR	Aff. Ord. NL	Aff. Etr. FR	Aff. Etr. NL
■ Suspension	202	432	513	601
□ Extrême Urgent	47	68	209	59
■ Annulation	839	1168	1045	1021
▣ Total	1088	1668	1767	1681

4. Requêtes introduites par type de procédure.

Période du 1.9.1998 au 31.8.1999.

Type de procédure	Bi	Fr	Nl	Tot.
Procédure générale	16	1508	1528	3052
	0	0	1	1
Election du conseil du C.P.A.S	6	1481	1784	3271
	0	3	2	5
Suspension	0	4	6	10
	0	1	3	4
Déchéance d'un conseiller communal	0	1	2	3
	0	3	1	4
Astreinte	0	0	1	1
Article 9				
Office de Contrôle des Assurances				
Office de Contrôle des Mutualités				
Divers				
TOTAL	22	3001	3328	6351

Le nombre de requêtes en annulation jointes aux requêtes en suspension, concernant le même acte, n'est pas repris dans ce tableau (voir tableau "Requête-procédure").

5. Données concernant les recours contre les décisions prises en application de la loi du 15.12.1980.

**Nombre de recours introduits du 1.9.1998 au 31.8.1999
contre les décisions des instances suivantes.**

	Nombre de numéros au rôle général (*)		Annulation		Suspension	
	NI	Fr	NI	Fr	NI	Fr
L'Office des étrangers	290	381	255	289	231	290
L'Office des étrangers (demandeurs d'asile)	196	277	180	221	135	227
Le Commissaire général aux réfugiés et apatrides	878	699	849	637	680	548
La Commission permanente de recours des réfugiés	342	399	340	400	52	38
Total	1706	1756	1624	1547	1098	1103

(*) Veuillez remarquer que les totaux "Annulation" et "Suspension" forment ensemble la rubrique "Nombre de numéros au rôle général.". Un seul numéro de rôle constitue une seule affaire entrée, mais peut recouvrir une requête en annulation et/ou en suspension en cause des mêmes parties et concernant le même acte.

6. Aperçu des affaires entrées.

a) Recours (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	4.816	13.532
1995-96	5.333	4.207	14.658
1996-97	4.891	4.653	14.896
1997-98	4.541	5.610	13.827
1998-99	6.347	4.880	15.294
Situation au 31.8.99	84.999	69.705	15.294

b) Affaires terminées :

par arrêt	: 4.113
par jonction	: 158
par biffure (avec arrêt)	: 501
par biffure (sans arrêt)	: 108
	: -----
TOTAL	: 4.880

c) Arrêts rendus entre le 1er septembre 1998 et le 31 août 1999.

Type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGVA	
- Suspension extrême urgence	20	10	335	26	127	21	28	50	-	-	617
- Suspension	65	43	556	80	507	102	138	132	7	5	1635
- Mesures provisoires	2	-	-	4	-	-	-	-	-	-	6
- Astreinte	-	2	-	1	-	-	6	2	-	-	11
- Au fond	181	199	207	115	278	137	206	205	37	-	1565
- Art. 14bis	36	21	167	30	202	20	28	23	-	-	527
- Art. 14quater	27	22	198	24	94	47	80	17	4	-	513
- Art. 15bis	1	1	27	3	12	2	14	5	-	-	65
- Art. 15ter	12	9	449	10	334	44	24	39	-	-	921
- Art. 59	41	23	23	17	29	-	1	-	2	-	136
- Art. 93	12	13	339	22	8	6	9	9	1	-	419
- Art. 94	25	12	10	19	-	11	5	10	3	-	95
- Assurances	1	-	-	-	-	7	-	-	-	-	8
- Demande de récusation	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
* Total des arrêts prononcés	423	355	2311	352	1591	397	539	492	54	5	6519

d) Types de décisions rendues par arrêt.

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

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGV A	
* Suspension extrême urgence	10	7	182	22	97	17	13	33	-	-	381
- Rejet											
- Rejet pour le surplus	-	2	1	-	-	-	1	2	-	-	6
- Non lieu à statuer	-	-	36	-	1	-	1	-	-	-	38
- Désistement	1	1	-	-	4	1	1	2	-	-	10
- Biffure	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
- Publication	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
- Arrêt rectificatif	2	-	3	-	-	-	-	3	-	-	8
- Astreinte rejetée	1	-	-	2	-	2	3	-	-	-	8
- Réouverture des débats	-	-	2	1	2	-	-	-	-	-	5
- Nouvelle fixation	-	-	2	1	-	-	-	-	-	-	3
- Jonction	-	-	6	-	-	-	-	-	-	-	6
- Renvoi au rôle général	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	3
- Intervention accordée	2	1	-	8	2	-	16	8	-	-	37
- Ordonnée	7	2	101	3	21	3	10	11	-	-	158
- Confirmée	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	3
- Mesures provisoires rejetées	3	2	13	2	1	3	1	-	-	-	25
- Levée	-	-	3	-	1	1	3	2	-	-	10
* Total des décisions	26	15	355	39	132	27	49	61	0	0	704

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGV	
* Suspension	-	1	-	-	-	-	-	2	-	-	3
- Annulation	-	1	-	-	-	-	-	2	-	-	3
- Rejet	45	25	436	56	455	76	87	103	5	3	1291
- Rejet pour le surplus	-	1	4	1	-	4	6	6	-	-	22
- Non lieu à statuer	2	6	11	2	1	-	4	-	1	-	27
- Désistement	-	1	1	7	3	6	8	4	-	-	30
- Rayé	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
- Biffure	-	-	1	-	2	-	-	-	-	-	3
- Publication	-	-	-	1	20	-	8	2	-	1	32
- Arrêt rectificatif	-	2	2	-	6	-	1	2	-	-	13
- Imposition d'astreinte	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	2
- Astreinte rejetée	-	-	-	3	-	5	-	1	-	-	9
- Réouverture des débats	2	-	7	1	5	-	7	2	-	-	24
- Poursuite de procédure ordinaire	1	-	1	-	-	-	-	2	-	-	4
- Question préjudicielle	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	2
- Sursis à statuer	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	2
- Nouvelle fixation	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	2
- Jonction	4	-	20	3	-	-	1	5	-	-	33
- Renvoi au rôle général	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
- Intervention accordée	2	2	2	44	57	14	59	30	3	2	215
- Intervention non accueillie	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2
- Ordonnée	9	9	60	14	34	20	30	16	-	2	194
- Ordonnée provisoirement	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
- Non confirmée	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
- Mesures provisoires ordonnées	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
- Mesures provisoires rejetées	1	-	3	4	-	4	-	3	-	1	16
- Levée	3	-	39	-	1	-	-	-	-	-	43
- Rejet de la rayure	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
* Total des décisions	71	47	588	143	584	130	213	180	10	9	1975

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGVA	
* Mesures provisoires - Rejet	1	-	-	3	-	-	-	-	-	-	4
- Arrêt rectificatif	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
- Astreinte rejetée	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
- Nouvelle fixation	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
- Intervention accordée	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2
- Ordonnée	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
* Total des décisions	2	0	0	8	0	0	0	0	0	0	10

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGVA	
* Astreinte - Rejet	-	2	-	-	-	-	-	2	-	-	4
- Non lieu à statuer	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-	5
- Imposition d'astreinte	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
- Ordonnée	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
* Total des décisions	0	2	0	1	0	0	6	2	0	0	11

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGVA	
* Au fond	58	55	61	31	95	38	58	72	2	-	470
- Annulation											
- Rejet	62	84	106	52	119	46	76	69	25	-	639
- Rejet pour le surplus	9	5	3	-	1	4	9	35	2	-	38
- Retrait d'acte	-	7	-	-	-	-	-	-	-	-	7
- Non lieu à statuer	23	22	28	15	5	-	21	1	1	-	116
- Désistement	11	15	1	7	46	42	36	43	7	-	208
- Désistement d'instance	1	-	1	-	3	-	-	1	-	-	6
- Rayé	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2
- Biffure	3	3	3	2	5	3	10	4	-	-	33
- Publication	4	5	-	7	70	5	7	3	2	-	103
- Arrêt rectificatif	7	4	1	-	-	2	-	2	-	-	16
- Astreinte rejetée	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
- Réouverture des débats	19	11	7	9	11	6	12	10	2	-	87
- Poursuite procédure ordinaire	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	2
- Question préjudicielle	-	6	-	2	-	2	1	6	-	-	17
- Sursis à statuer	2	7	-	2	-	-	-	1	-	-	12
- Nouvelle fixation	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
- Jonction	10	5	4	2	6	2	7	2	1	-	39
- Renvoi au rôle général	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
- Intervention accordée	-	-	-	3	1	2	-	1	3	-	10
- Intervention non accueillie	-	-	-	-	3	-	1	2	-	-	6
- Levée	-	-	-	-	2	-	4	1	-	-	7
- Dépersonnalisation	2	-	-	-	-	3	-	-	-	-	5
- Transcription/renvoi	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
* Total des décisions	213	229	216	133	368	157	242	254	45	0	1857

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGVA	
* Art. 14bis - Annulation	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
- Rejet	31	20	162	24	198	18	26	20	-	-	499
- Non lieu à statuer	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	3
- Désistement	3	-	-	5	1	1	-	-	-	-	10
- Biffure	-	-	-	-	2	-	-	2	-	-	4
- Réouverture des débats	-	-	2	-	-	1	2	1	-	-	6
- Poursuite de procédure ordinaire	2	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3
- Question préjudicielle	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	2
- Sursis à statuer	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2
- Jonction	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2
- Intervention accordée	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
- Levée	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
* Total des décisions	36	21	170	30	203	21	29	25	0	0	535

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGV A	
* Art. 14quater - Annulation	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	3
- Rejet	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
- Désistement	26	22	197	1	86	47	76	17	4	-	476
- Désistement d'instance	1	-	-	22	4	-	3	-	-	-	30
- Réouverture des débats	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	2
- Question préjudicielle	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
- Sursis à statuer	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
- Jonction	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2
* Total des décisions	27	22	200	25	94	47	80	17	4	0	516

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGV A	
* Art. 15bis - Annulation	1	-	26	2	4	2	11	-	-	-	46
- Rejet	-	-	-	-	7	-	-	5	-	-	12
- Retrait d'acte	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
- Non lieu à statuer	-	1	1	1	-	-	3	-	-	-	6
- Désistement	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
- Désistement d'instance	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
- Astreinte rejetée	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
- Levée	-	-	-	-	6	-	-	-	-	-	6
* Total des décisions	1	2	28	3	18	2	14	6	0	0	74

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGV A	
* Art. 15ter - Rejet	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
- Non lieu à statuer	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2
- Désistement	11	9	53	1	314	43	24	38	-	-	493
- Désistement d'instance	-	-	395	9	20	-	-	-	-	-	424
- Rayé	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
* Total des décisions	12	9	449	10	334	44	24	39	0	0	921

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGV A	
* Art. 59 - Rejet	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
- Désistement	41	23	22	17	29	-	1	-	2	-	135
- Désistement d'instance	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
- Jonction	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
- Intervention accordée	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
* Total des décisions	44	23	23	17	29	0	1	0	2	0	139

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGV A	
* Art. 93 - Annulation	-	-	2	-	-	-	-	1	-	-	3
- Rejet	10	11	190	12	7	6	7	5	-	-	248
- Rejet pour le surplus	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
- Retrait d'acte	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
- Non lieu à statuer	-	2	137	10	-	-	3	-	1	-	153
- Désistement	1	-	2	-	-	-	-	1	-	-	4
- Désistement d'instance	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2
- Biffure	-	-	3	-	1	-	-	-	-	-	4
- Réouverture des débats	1	-	7	-	-	-	-	2	-	-	10
- Poursuite procédure ordinaire	1	-	-	-	-	-	-	2	-	-	3
- Jonction	-	-	16	-	-	-	-	-	-	-	16
- Intervention accordée	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2

- Levée	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
* Total des décisions	13	14	361	24	8	6	10	11	1	0	448

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGV	
* Art. 94 - Annulation	22	9	8	16	-	8	4	4	1	-	72
- Rejet	1	-	-	2	-	1	1	4	-	-	9
- Rejet pour le surplus	4	-	-	-	-	1	-	1	-	-	6
- Retrait d'acte	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
- Non lieu à statuer	8	2	6	11	-	-	1	3	1	-	32
- Désistement	1	1	-	-	-	1	-	-	-	-	3
- Publication	-	-	-	1	-	2	-	-	-	-	3
- Réouverture des débats	1	1	-	-	-	1	-	1	2	-	6
- Poursuite procédure ordinaire	1	1	-	-	-	1	-	3	-	-	6
- Jonction	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
- Intervention accordée	-	1	-	5	-	-	3	3	3	-	15
- Ordonnée	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	2
* Total des décisions	38	16	15	36	0	15	9	20	7	0	156

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGV	
* Assurances - Rejet	1	-	-	-	-	7	-	-	-	-	8
* Total des décisions	1	0	0	0	0	7	0	0	0	0	8

Décisions par type de procédure	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGV	
* Demande de récusation - Rejet	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
* Total des décisions	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1

Nature	Répartition par chambre										Total
	VI	VIII	XI	XIII	VII	IX	X	XII	V	AGV	
* Total des arrêts définitifs	308	280	1401	229	944	262	352	294	43	-	4113
* Total des arrêts interlocutoires	105	69	904	123	641	133	186	191	11	5	2368
* Total des arrêts rectificatifs	10	6	6	-	6	2	1	7	-	-	38
* Total global	423	355	2311	352	1591	397	539	492	54	5	6519

**NOMBRE TOTAL DES ARRETS RENDUS PAR LES DIFFERENTES
CHAMBRES ENTRE LE 1^{ER} SEPTEMBRE 1998 ET LE 31 AOUT 1999 :**

Néerlandophone	:	3019
Francophone	:	3441
Bilingue	:	54

TOTAL	:	6514

NOMBRE DES ARRETS RENDU PAR L'ASSEMBLEE GENERALE :

Suspension : Rejet	:	3
Suspension : Ordonnée	:	2

TOTAL :		5

NOMBRE TOTAL DES ARRETS : **6519**

7. Affaires non contentieuses.

a) Demandes d'avis (article 9).

	Affaires entrées	Affaires terminées	Affaires en instance
Situation au 31.08.1990	1.107	1.079	28
1990-1991	24	19	33
1991-1992	16	17	32
1992-1993	19	10	41
1993-1994	13	9	45
1994-1995	7	9	43
1995-1996	13	3	53
1996-1997	5	13	45
1997-1998	8	11	42
1998-1999	4	3	43
Situation au 31.08.1999	1.216	1.173	43

b) Affaires minières.

	Affaires entrées	Affaires terminées	Affaires en instance
Situation au 31.08.1990	1.824	1.790	34
1990-1991	19	29	29
1991-1992	24	28	16
1992-1993	23	27	9
1993-1994	14	15	11
1994-1995	15	25	3
1995-1996	5	5	4
1996-1997	5	1	9
1997-1998	0	9	0
1998-1999	0	0	0
Situation au 31.08.1999	1.929	1.929	0

c) Unions professionnelles.

	Affaires entrées	Affaires terminées	Affaires en instance
Situation au 31.08.1990	22.148	21.917	233
1990-1991	230	203	245
1991-1992	241	239	258
1992-1993	208	169	273
1993-1994	160	106	353
1994-1995	228	198	383
1995-1996	185	170	398
1996-1997	281	350	329
1997-1998	229	160	398
1998-1999	212	190	420
Situation au 31.08.1999	24.122	23.702	420

1/ VUE D'ENSEMBLE JUSQU'AU 31.8.1998.

**Affaires entrées
jusqu'au 31.8.1998**

23.910

23.910

**Distribution
par chambre**

VI : 12.840

IX : 10.225

V : 845

23.910

2/ **VUE D'ENSEMBLE DES AFFAIRES ENTREES DU 1.9.1998 au 31.8.1999.**

Total	Distribution par chambre
au 31.8.1999 : 24.122	VI : 82
au 1.9.1998 : - 23.910	IX : 108
-----	V : 22
212	----- 212

3/ **SITUATION AU 31.8.1999.**

- Report des affaires en instance jusqu'au 1.9.1999 :	398
- Affaires entrées du 1.9.1998 au 31.8.1999 :	212

	610

Pour décision à la chambre	Décisions prises	Rapport fait	
VI 27	35	32	
IX 58	147	155	
V 21	8	25	
-----	-----	-----	
106	190	212	190

Auditorat pour rapport

VI 159
IX 103
V 52

314

Greffe : 0

Affaires en instance au 31.8.1999 : 420

D. REMARQUES CONCERNANT LES ASPECTS ADMINISTRATIFS DE L'EXECUTION DU PLAN QUADRIENNAL ^{(62) (63) (64)}.

1. Rappel des points de départ et des hypothèses du plan quadriennal.

a) Points de départ du plan quadriennal.

Le plan quadriennal comportait les points de départ et hypothèses ci-après.

- * Le nombre des affaires pendantes au 1er septembre 1997 fut fixé à 16.395 requêtes.
- * Le nombre des nouvelles requêtes fut évalué à 6.560 à 7.056 par an, ce qui donnait une moyenne de 6.808 requêtes; la proportion des requêtes "doubles" (suspension + annulation) fut évaluée à 38 %.
- * Le nombre des affaires résolues "sans arrêt" fut évalué à 492 cas par an. Sont visées en l'occurrence, d'une part les affaires ayant donné lieu à l'ouverture d'un numéro de rôle, mais qui n'atteignent jamais le stade de l'arrêt, dès lors qu'elles ont été à nouveau biffées du rôle dans l'entre temps, et d'autre part les affaires qui - au cours de l'instruction d'une demande de suspension - sont immédiatement traitées sur le fond également, dès lors qu'elles sont jugées, soit manifestement fondées, soit manifestement non fondées (articles 93 et 94), de sorte que l'arrêt qui statue sur la suspension statue également, en même temps, sur la requête en annulation.
- * Compte tenu de "l'investissement temps" requis pour trancher chaque "type" d'affaire ainsi que du fait que 23 conseillers d'Etat ont pu y contribuer, le nombre annuel des arrêts fut évalué de 7.295 à 7.791 (soit une moyenne de 7.543 arrêts).

⁽⁶²⁾ Application de l'article 102bis, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat : "L'administrateur exerce ses attributions sous l'autorité et la direction du premier président et de l'auditeur général. Il leur transmet annuellement ses observations sur les aspects administratifs de l'exécution du plan quadriennal visé à l'article 120".

Article 120 :

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

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

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

⁽⁶³⁾ Le présent rapport contient un nombre de prévisions en matière de volumes du travail au Conseil d'Etat, y compris les volumes qui pourraient résulter de la nouvelle politique gouvernementale en matière de droit d'asile. Il ne comporte aucune évaluation quant à la possibilité pratique de réaliser les effets de ces prévisions, mais il décrit uniquement quels sont ces effets.

⁽⁶⁴⁾ Rapport rédigé par l'administrateur F. FRANCEUS et revu, en ce qui concerne la forme, par la Commission du rapport 1998-1999.

Compte tenu de ce qui précède, le plan quadriennal -pour ce qui concerne les aspects quantitatifs de celui-ci - a pu être résumé comme suit :

SITUATION INITIALE				RESOLUES "SANS EXAMEN SUR LE FOND"		ARRETS REQUIS		
Début de l'année judiciaire	Réserve (a)	Nouvelles requêtes au cours de l'année (b)	Total à la fin de l'année judiciaire	Par la voie d'un arrêt interlocutoire/d'un arrêt final (art.93/94)	Radiation/jonction	Nombre annuel d'arrêts requis pour rester à jour	Nombre annuel d'arrêts requis pour rattraper le retard	Nombre total d'arrêts requis (b)
sep-88	6314							
sep-89	6144							
sep-90	5738							
sep-91	5853							
sep-92	6990							
sep-93	9975							
sep-94	12774							
sep-95	13532							
sep-96	14658							
sep-97	16395	6560	14177	492	991	5077	2218	7295
sep-98	14177	6560	11959	492	991	5077	2218	7295
sep-99	11959	6560	9741	492	991	5077	2218	7295
sep-00	9741	6560	7523	492	991	5077	2218	7295

- (a) Jusqu'en 1996 : nombre des numéros du rôle; à partir de 1997 : nombre des requêtes; année judiciaire commençant en septembre 1997 : 14.896 numéros du rôle, pour 16.395 requêtes.
- (b) Dans l'hypothèse où il entrerait 6.560 nouvelles requêtes par an; une seconde hypothèse avançait un nombre de 7.056 nouvelles requêtes par an, ce qui requerrait dès lors la "production" de 7.791 arrêts.

b) Situation à la fin de l'année judiciaire se clôturant en août 1998.

Les résultats suivants ont été obtenus au 31 août 1998 :

- * Le nombre de requêtes encore pendantes au 31 août 1998 est évalué à 14.022, soit 2.373 de moins qu'un an auparavant. Au cours de l'année judiciaire 1997-1998 le nombre des nouvelles requêtes est descendu à 6.251, soit 8,2 % de moins que la moyenne prévue de 6.808.
- * La proportion du nombre des requêtes "doubles" par rapport aux numéros du rôle était de 37 % au lieu des 38 % attendus, étant entendu toutefois que cette proportion était de 27 % pour le contentieux normal et de 42,5 % pour le contentieux étrangers.
- * Le nombre des requêtes susceptibles de recevoir une solution "sans" arrêt avait également diminué et s'élevait à 621 cas en application des articles 93 ou 94 et à 235 autres cas.

- * Le nombre d'arrêts prononcés s'élevait à 7.768, chiffre se situant entre les nombres prévus (de 7.295 à 7.791).
- * Pour les années à venir, et compte tenu des chiffres pour l'année judiciaire 1997-1998, le nombre des nouvelles requêtes fut évalué de 6.251 à 6.434 par an; le nombre d'arrêts à rendre fut évalué à 7.543.

2. Aperçu de l'année judiciaire 1998-1999.

a) Evolution du nombre des requêtes.

- * Selon les statistiques du greffe au 31 août 1999, le nombre annuel des requêtes s'est accru au cours de l'année judiciaire 1998-1999 jusqu'à atteindre 9.193 requêtes (colonne noire - échelle de gauche) pour 6.361 numéros du rôle (colonne à rayure blanche - échelle de gauche); le nombre des requêtes doubles s'élevait à une moyenne de 44 % sur l'année (ligne - échelle de droite).
Cela représente 2.759 à 2.942 requêtes de plus que les 6.251 à 6.434 qui étaient prévues pour cette année judiciaire (44,1 % à 45,7 % de plus).

Trois observations s'imposent à cet égard :

- D'une part, l'augmentation s'est produite de la manière la plus marquée depuis mars 1999.
Si les nombres notés au cours de la première moitié de l'année (6 mois allant de septembre 1998 à février 1999 inclusivement : 2.580 numéros du rôle et 3.588 requêtes) avaient été représentatifs pour l'ensemble de l'année, l'on n'aurait noté à la fin de l'année que 5.160 numéros du rôle et 7.176 requêtes.
Si, par contre, l'on prend en considération la seconde moitié de l'année (6 mois à partir de mars 1999), l'on aboutit à 3.741 numéros du rôle et 5.529 requêtes, soit en extrapolant pour une année, à 7.482 numéros du rôle et 11.058 requêtes.
 - Il appert d'autre part que, s'il est vrai que 6.361 nouveaux numéros du rôle ont été ouverts et que 9.193 requêtes ont effectivement été introduites, 5.928 de ces requêtes seulement étaient des requêtes en annulation.
En d'autres termes : 433 numéros du rôle ne concernaient donc qu'une demande de suspension non accompagnée d'un recours en annulation. Ces demandes ne doivent être traitées que pour la forme. Il n'est toutefois pas impossible que certaines de ces demandes de suspension aient été introduites pendant les mois de juillet et d'août et aient pu avoir été suivies aux mois de septembre et d'octobre 1999 d'une requête en annulation (chiffres qui ne figurent toutefois pas dans la période présentement traitée).
 - Enfin, le contentieux étrangers constituait 58,3 % du nombre total de requêtes sur l'ensemble de l'année, et le contentieux non étrangers comporte 41,7 % des nouvelles requêtes.
- * Il y a aussi l'augmentation importante du nombre des requêtes doubles, qui atteint une moyenne de 44,5 % (+ 8 % par rapport à 1997-1998) : sur 6.361 numéros du rôle, cela représente une augmentation annuelle de l'ordre de 508 requêtes. En matière d'affaires d'étrangers, la proportion est même de 55,1 %.

b) Evolution du nombre des arrêts et des affaires pendantes.

- * Le nombre d'arrêts sur l'ensemble de l'année judiciaire 1998-1999 s'élevait à 6.519 ⁽⁶⁵⁾.
- * Un nombre d'affaires fut traité "sans arrêt" :
- 514 arrêts furent rendus en application des articles 93 et 94, ce qui implique que dès le stade de la suspension, l'ensemble du contentieux est tranché en raison du bien-fondé ou de l'absence de fondement manifestes. Ces arrêts statuent donc sur deux requêtes à la fois et peuvent compter pour deux.

⁽⁶⁵⁾ Il convient de noter qu'un certain nombre de ces arrêts ne tranche pas l'affaire : il s'agit p. ex. d'arrêts de réouverture des débats, ou d'arrêts rectificatifs, ou encore, de demandes de récusation ou de levée de suspension; au cours de l'année judiciaire écoulée, il s'agissait d'un total de 120 arrêts.

- 158 numéros du rôle ont été joints, de sorte que, pour ces affaires, il ne faudra qu'un seul arrêt pour deux requêtes (ou éventuellement plus);
 - 108 affaires ont été biffées sans arrêt.
- * Le nombre d'affaires pendantes au 1er septembre 1998 ayant été évalué à 14.022 requêtes, et 9.193 nouvelles requêtes étant venues s'ajouter dans le courant de l'année judiciaire 1998-1999, tandis que 6.519 ⁽⁶⁶⁾ arrêts ont été prononcés, répondant en principe à autant de requêtes, le nombre d'affaires pendantes s'élève au total au 31 août 1999 à 16.696 requêtes.
- Il convient cependant de déduire les 514 requêtes traitées par la voie des articles 93 et 94, les 158 affaires jointes et les 108 affaires biffées sans arrêt;
- Le solde des requêtes pendantes peut être évalué, au 31 août 1999, au nombre de 16.036.
- * L'on notera que cette augmentation est en grande partie la résultante de la hausse inattendue du nombre de requêtes (de 2.683 à 2.866) et de l'accroissement du nombre de requêtes doubles (l'impact d'un nombre supplémentaire de 508 requêtes). Sans cette augmentation, le nombre d'affaires pendantes se serait situé entre 12.845 et 12.662 requêtes, c'est-à-dire malgré tout un surplus de 703 à 886 par rapport aux 11.959 requêtes pendantes prévues au plan quadriennal.
- * Pour une bonne compréhension, il y a lieu d'ajouter que le nombre des affaires pendantes ne peut être assimilé à un "retard" : en effet, le nombre des affaires pendantes comprend un nombre de requêtes qui doit être considéré comme une "réserve de travail" normale. Ce nombre ayant été évalué à 7.525 au plan quadriennal, il doit être déduit du nombre des affaires pendantes, pour aboutir ainsi au "retard" proprement dit. A la fin de l'année judiciaire 1998-1999, le retard s'élève donc à 8.511 requêtes.

⁽⁶⁶⁾ Ne peuvent toutefois être pris en considération, les 120 arrêts qui ne statuent pas sur une requête (voir ci-dessus), de sorte que le nombre d'arrêts à prendre en considération est en fait de 6.399.

3. Evolution pluriannuelle du nombre des affaires entrantes.

a) Aperçu général de l'évolution du nombre des requêtes.

Le graphique ci-après indique clairement qu'à long terme, il se produit un accroissement considérable du nombre des requêtes, et que celui-ci est surtout devenu manifeste à partir du début de l'année judiciaire 1998-1999 (la pointe de septembre 1996 concerne une augmentation sensible, mais tout à fait temporaire, du contentieux spécifique en matière d'affaires d'assurances), lorsque le minimum d'il y a trois ans fut à nouveau dépassé pour la première fois.

Une figuration selon le rôle linguistique donne le résultat suivant :

En ce qui concerne la proportion entre les affaires annulation et les affaires suspension, et Extr. Urg., il se produit également une évolution qui accuse une nouvelle augmentation du contentieux suspension :

b) Contentieux étrangers et contentieux non étrangers.

Une analyse plus avancée démontre que l'augmentation susvisée se produit surtout dans les affaires d'étrangers, tandis que le contentieux normal reste stable :

Une subdivision selon le type de contentieux par rôle linguistique complète cette représentation et confirme les mêmes tendances. Nous donnons d'abord la représentation du contentieux non étrangers :

Le contentieux étrangers :

Les deux derniers graphiques indiquent que le nombre des requêtes n'a pas toujours été réparti dans les mêmes proportions entre les deux rôles linguistiques. L'égalisation progressive entre les deux rôles linguistiques en ce qui concerne le contentieux étrangers résulte indubitablement d'une adaptation opérée dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui dispose que pour certains dossiers, l'administration peut déterminer la langue dans laquelle le dossier sera traité. Il résulte de cette disposition que la prédominance du rôle linguistique français - qui pouvait d'ailleurs inciter certains requérants au "forum-shopping" - se trouve éliminée au niveau des autorités administratives et, partant, au Conseil d'Etat.

IV. L'AUDITORAT.

PRECISIONS CONCERNANT LA LECTURE DES DONNEES STATISTIQUES.

Les chiffres relatifs au nombre d'affaires d'administration entrées, sur lesquels se basent les présentes statistiques, concernent les requêtes effectivement réceptionnées au secrétariat de l'Auditorat, à savoir les requêtes transmises par le greffe d'administration aux services administratifs de l'Auditorat.

Ceci implique que ces chiffres peuvent s'écarter des chiffres présentés par le greffe d'administration.

Un procédé identique a été adopté pour comptabiliser le nombre de demandes d'avis à traiter par la section de législation.

Il est à noter par ailleurs que le nombre indiqué de rapports "déposés" ne comprend pas les rapports article 14quater. Ces chiffres sont mentionnés dans une note de bas de page lorsque cela s'avère nécessaire.

A. STATISTIQUES GLOBALES.

STATISTIQUES ANNEE JUDICIAIRE 1998-1999 (1er septembre 1998 - 31 août 1999)	
ADMINISTRATION	
REQUÊTES ENTREES	
SUSPENSIONS	
Etrangers	1.809
Affaires ordinaires	1.072
Total	2.881
ANNULATIONS	
Etrangers	2.781
Affaires ordinaires	2.857
Total	5.638
TOTAL GENERAL	8.519
RAPPORTS REDIGES	
SUSPENSIONS	
Etrangers	1.597
Affaires ordinaires	1.061
Total	2.658
ANNULATIONS	
Etrangers	2.480
Affaires ordinaires	2.380
Total	4.860
TOTAL GENERAL	7.518

1. Evolution du volume des affaires de 1988 jusqu'au 31 août 1999.

a) Affaires entrées.

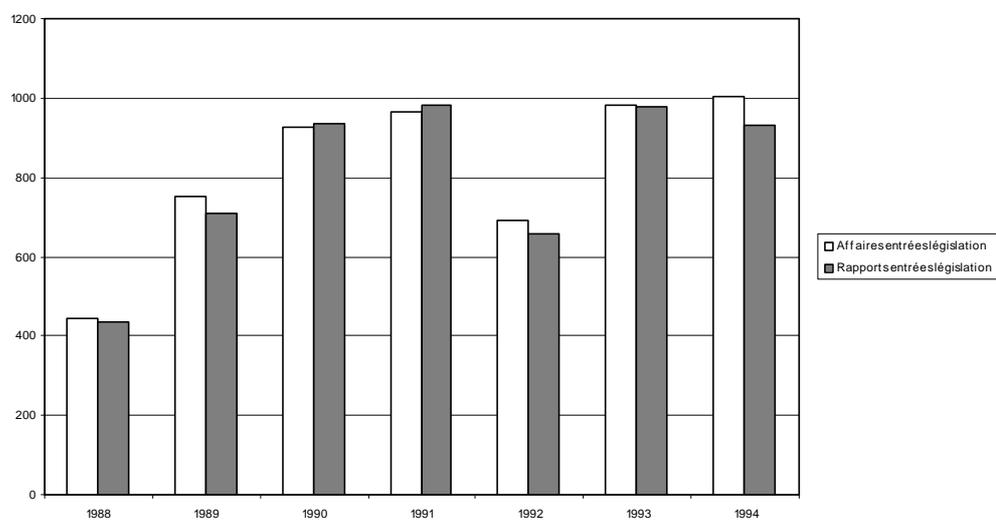
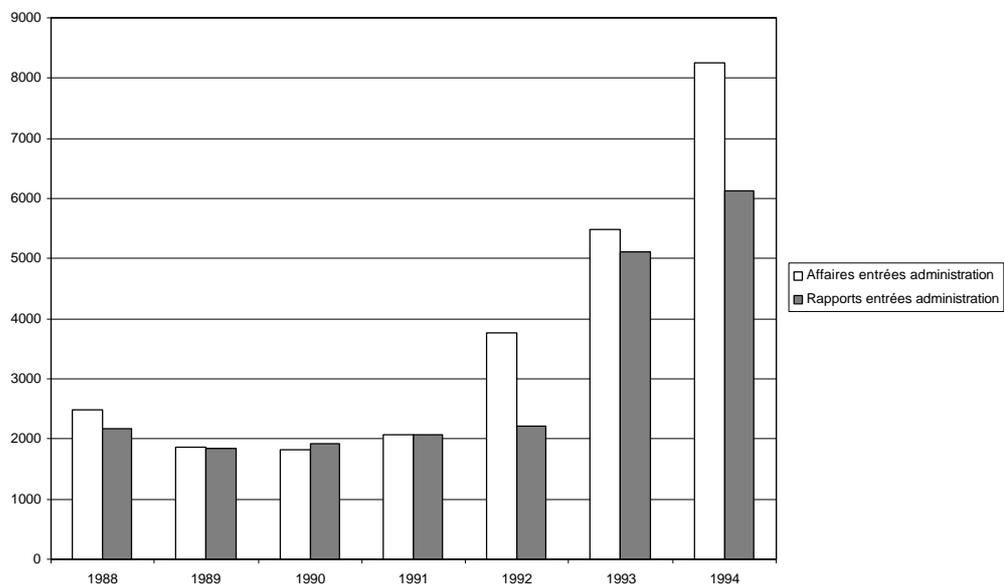
Affaires entrées en	Administration	Législation
1988	2.488	444
1989	1.853	753
1990	1.820	928
1991	2.079	963
1992	3.773	692
1993	5.482	983
1994	8.252	1.004
année jud. 1995-1996	7.900	947
1996-1997	6.138	1.398
1997-1998	6.021	1.410
1998-1999	<u>8.519</u>	1.351

Le chiffre 8.519 représente 5.638 recours en annulation et 2.881 recours en suspension.

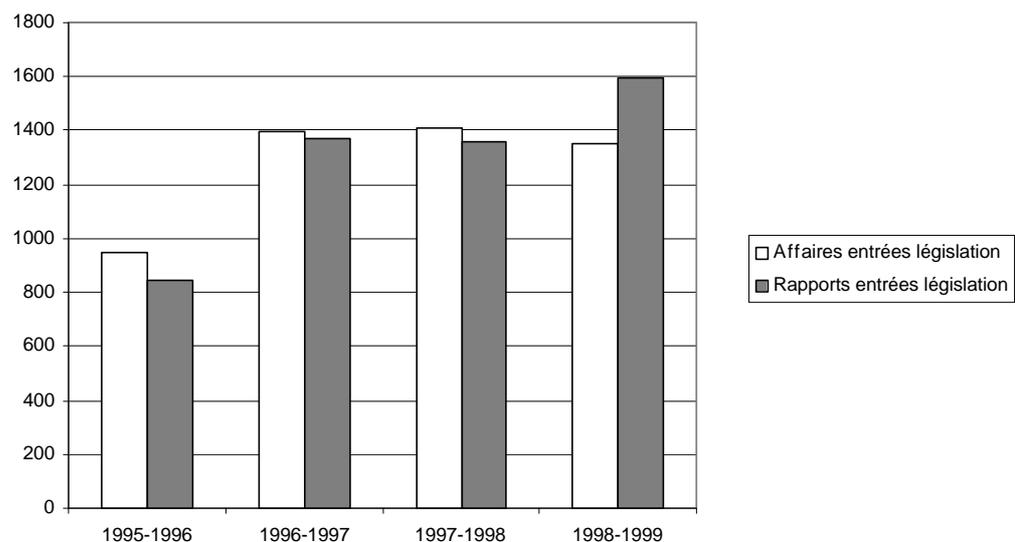
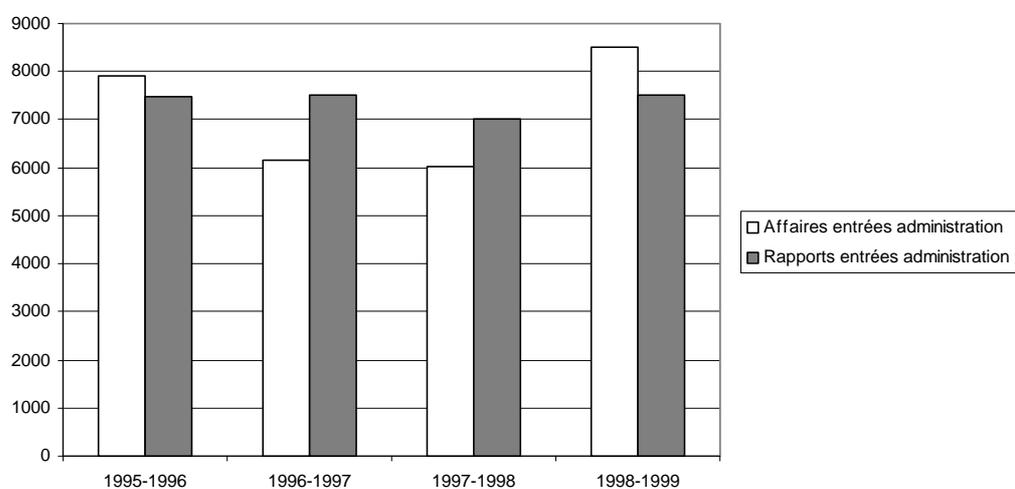
b) Rapports rédigés.

Rapports déposés en	Administration	Législation
1988	2.172	436
1989	1.843	708
1990	1.925	937
1991	2.077	982
1992	2.218	659
1993	5.108	978
1994	6.130	932
année jud. 1995-1996	7.486	844
1996-1997	7.517	1.368
1997-1998	7.022	1.355
1998-1999	7.518	1.594

Affaires entrées	Affaires entrées		Rapports rédigés	
	administration	législation	administration	législation
1988	2488	444	2172	436
1989	1853	753	1843	708
1990	1820	928	1925	937
1991	2079	963	2077	982
1992	3775	692	2218	659
1993	5482	983	5108	978
1994	8252	1004	6130	932



Affaires entrées	Affaires entrées		Rapports rédigés	
	administration	législation	administration	législation
1995-1996	7900	947	7486	844
1996-1997	6138	1398	7517	1368
1997-1998	6021	1410	7022	1355
1998-1999	8519	1351	7518	1594



2. **Affaires traitées par la section de législation au cours de l'année judiciaire 1998-1999.**

a) **Affaires entrées.**

	AFFAIRES DE LEGISLATION ENTREES
1995-1996	947
1996-1997	1.398
1997-1998	1.410
1998-1999	1.351

Au cours de l'année judiciaire 1998-1999, l'Auditorat a reçu à traiter 1.351 affaires de législation ⁽⁶⁷⁾. Par rapport à l'année judiciaire 1997-1998, cela représente une légère diminution.

b) **Rapports rédigés.**

	RAPPORTS DE LEGISLATION REDIGES
1995-1996	844
1996-1997	1.368
1997-1998	1.355
1998-1999	1.594

c) **Affaires pendantes.**

	AFFAIRES DE LEGISLATION PENDANTES
1995-1996	117
1996-1997	221
1997-1998	316
1998-1999	118

⁽⁶⁷⁾ Le décompte se fait à partir de la date de réception de la demande d'avis au secrétariat de l'Auditorat.

Pour l'année judiciaire 1998-1999, le nombre de rapports de législation rédigés s'élève à 1.594, soit en moyenne par auditeur : 1.594 divisés par 11 ⁽⁶⁸⁾ = 145 rapports par an.

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 a diminué de 198 unités par rapport à l'année judiciaire 1997-1998.

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

Le nombre d'affaires entrées s'élève à : 1.351.

Les rapports auxquels un numéro de rôle a été attribué sont au nombre de 1.527.

Le nombre de rapports de législation rédigés par les membres de l'Auditorat, à savoir 1.594, comprend 67 rapports complémentaires, de sorte que le point d'équilibre est dépassé de 243 unités.

Ainsi, il n'y a plus d'"arriéré" pour l'année judiciaire 1998-1999.

⁽⁶⁸⁾ 11 auditeurs sont affectés à la section de législation.

3. **Affaires traitées par la section d'administration au cours de l'année judiciaire 1998-1999.**

a) **Affaires inscrites au rôle de l'Auditorat du 1er septembre 1998 jusqu'au 31 août 1999** ⁽⁶⁹⁾.

- Statistiques globales.

AFFAIRES D'ADMINISTRATION ENTREES	
1995-1996	7.900
1996-1997	6.138
1997-1998	6.021
1998-1999	8.519

Au cours de l'année judiciaire 1998-1999, l'Auditorat a été chargé de 8.519 affaires d'administration. 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 1997-1998 (6.021 affaires entrées), cela représente une augmentation de ± 42 %.

b) **Rapports d'administration rédigés (1er septembre 1998 - 31 août 1999).**

- Statistiques globales.

RAPPORTS D'ADMINISTRATION REDIGES	
1995-1996	7.486
1996-1997	7.517
1997-1998	7.022
1998-1999	7.518

Au cours de l'année judiciaire 1998-1999, les magistrats de l'Auditorat ont rédigé 7.518 rapports d'administration ⁽⁷⁰⁾. Ce chiffre comprend le nombre de

⁽⁶⁹⁾ Le décompte du nombre total d'unités se fait à partir de la date de réception des requêtes au secrétariat de l'Auditorat.

⁽⁷⁰⁾ La transposition du nombre de rapports en chiffres absolus se fait à partir de la date à laquelle le rapport est transmis par le secrétariat de l'Auditorat au greffe d'administration, ou selon le cas, au secrétariat des chambres.

rapports en matière de recours en annulation et de rapports de suspension ⁽⁷¹⁾ tant pour le contentieux "ordinaire" que pour les étrangers. Par rapport à l'année judiciaire 1997-1998 (7.022 rapports), cela représente une augmentation de $\pm 7\%$.

c) **Affaires en état.**

AFFAIRES EN ETAT (uniquement les recours en annulation)	
1995-1996	5.866
1996-1997	6.612
1997-1998	6.100
1998-1999	6.167

d) **Situation de la section d'administration.**

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

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

⁽⁷¹⁾ Ce chiffre ne comprend pas le nombre de rapports article 14quater (à savoir 606).

B. VENTILATION - SECTION DE LEGISLATION.

1. Demandes d'avis entrées.

AFFAIRES ENTREES	
1.351 ou 100 %	
NEERLANDAISES	FRANCAISES
703 ou 52 %	648 ou 48 %

2. Rapports rédigés.

RAPPORTS	
1.594 ou 100 %	
EN NEERLANDAIS	EN FRANCAIS
850 ou 53 %	744 ou 47 %

C. VENTILATION - SECTION D'ADMINISTRATION.

1. Requêtes entrées.

- a) **Répartition du nombre total de requêtes, entrées au cours de l'année judiciaire 1998-1999, entre le contentieux des étrangers et les affaires "ordinaires", ainsi qu'entre les recours en suspension et en annulation, et leur pourcentage respectif.**

REQUÊTES ENTREES ⁽⁷²⁾		
	NOMBRE	POURCENTAGE
Etrangers	4.590	54 %
Affaires ordinaires	3.929	46 %
TOTAL GENERAL	8.519	100 %
Recours en suspension	2.881	34 %
Recours en annulation	5.638	66 %
TOTAL GENERAL	8.519	100 %

AFFAIRES D'ETRANGERS ENTREES		
	NOMBRE	POURCENTAGE
Recours en suspension	1.809	39 %
Recours en annulation	2.781	61 %
TOTAL	4.590	100 %
AFFAIRES "ORDINAIRES" ENTREES		
	NOMBRE	POURCENTAGE
Recours en suspension	1.072	27 %
Recours en annulation	2.857	73 %
TOTAL	3.929	100 %
TOTAL GENERAL Affaires d'étrangers + affaires ordinaires	8.519	

⁽⁷²⁾ Les requêtes en langue allemande sont comptabilisées dans le nombre total de requêtes en langue française et néerlandaise suivant le rôle linguistique du magistrat auquel elles ont été attribuées.

- b) Répartition du nombre total de requêtes entrées au cours de l'année judiciaire 1998-1999, ventilées entre les sections françaises et néerlandaises, en distinguant les affaires d'étrangers et les affaires "ordinaires", respectivement les recours en suspension et les recours en annulation, et en mentionnant, pour chaque catégorie, le pourcentage du nombre total d'affaires.

AFFAIRES ENTREES							
8.519 OU 100 %							
NEERLANDAISES				FRANCAISES			
4.396 OU 52 %				4.123 OU 48 %			
AFF. ETR.		AFF. ORDIN.		AFF. ETR.		AFF. ORDIN.	
2.046 OU 24 %		2.350 OU 28 %		2.544 OU 30 %		1.579 OU 18 %	
SSP.	ANL.	SSP.	ANL.	SSP.	ANL.	SSP.	ANL.
775 OU 9 %	1.271 OU 15 %	667 OU 8 %	1.683 OU 20 %	1.034 OU 12 %	1.510 OU 18 %	405 OU 5 %	1.174 OU 13 %

c) **Sections néerlandaises.**

Le nombre d'affaires, dans lesquelles un magistrat néerlandophone de l'Auditorat a été désigné, s'est élevé à **4.396 unités** au cours de l'année judiciaire 1998-1999.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu du nombre d'affaires d'étrangers et d'affaires "ordinaires", ventilées en recours en suspension et en recours en annulation, ainsi que leur pourcentage.

AFFAIRES ENTREES - SECTIONS NEERLANDAISES					
	AFF. ETR.		AFF. ORDIN.		TOT.
	NOMBRE	POUR-CENTAGE	NOMBRE	POUR-CENTAGE	
SSP.	775	18 %	667	15 %	1.442
ANL.	1.271	29 %	1.683	38 %	2.954
TOTAL	2.046	47 %	2.350	53 %	4.396

POURCENTAGE RESPECTIF DES RECOURS EN SUSPENSION ET EN ANNULATION DANS LES AFFAIRES D'ETRANGERS ET LES AFFAIRES "ORDINAIRES"						
	AFF. ETR.			AFF. ORDIN.		
RECOURS SSP.	54 %	7	6	46 %		
RECOURS ANL.	43 %	7	6	57 %		

d) Sections françaises.

Le nombre d'affaires, dans lesquelles un magistrat francophone de l'Auditorat a été désigné, s'est élevé à **4.123 unités** au cours de l'année judiciaire 1998-1999.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu du nombre d'affaires "étrangers" et d'affaires "ordinaires", ventilées en recours en suspension et en recours en annulation, ainsi que leur pourcentage.

AFFAIRES ENTREES - SECTIONS FRANCAISES					
	AFF. ETR.		AFF. ORDIN.		TOT.
	NOMBRE	POUR-CENTAGE	NOMBRE	POUR-CENTAGE	
SSP.	1.034	25 %	405	10 %	1.439
ANL.	1.510	37 %	1.174	28 %	2.684
TOTAL	2.544	62 %	1.579	38 %	4.123 OU 100 %

POURCENTAGE RESPECTIF DES RECOURS EN SUSPENSION ET EN ANNULATION DANS LE CONTENTIEUX DES ETRANGERS ET LES AFFAIRES "ORDINAIRES"					
	AFF. ETR.			AFF. ORDIN.	
RECOURS SSP.	72 %	6	7	28 %	
RECOURS ANL.	56 %	6	7	44 %	

- e) Pourcentage respectif des requêtes françaises et néerlandaises dans les affaires "ordinaires" et les affaires "étrangers", ventilées par catégorie en recours en suspension et en recours en annulation.

AFFAIRES "ORDINAIRES"		
3.929		
NEERLANDAISES	POURCENTAGE	FRANCAISES
2.350	60 % : 40 %	1.579
SUSPENSIONS		SUSPENSIONS
667	62 % : 38 %	405
ANNULATIONS		ANNULATIONS
1.683	59 % : 41 %	1.174

AFFAIRES ETRANGERS		
4.590		
NEERLANDAISES	POURCENTAGE	FRANCAISES
2.046	45 % : 55 %	2.544
SUSPENSIONS		SUSPENSIONS
775	43 % : 57 %	1.034
ANNULATIONS		ANNULATIONS
1.271	46 % : 54 %	1.510

2. Rapports rédigés.

- a) Répartition du nombre total de rapports rédigés au cours de l'année judiciaire 1998-1999 entre le contentieux des étrangers et les affaires "ordinaires", ainsi qu'entre les recours en suspension et en annulation, et leur pourcentage respectif.

RAPPORTS REDIGES ⁽⁷³⁾		
	NOMBRE	POURCENTAGE
Etrangers	4.077	54 %
Affaires ordinaires	3.441	46 %
TOTAL GENERAL	7.518	100 %
Recours en suspension	2.658	35 %
Recours en annulation	4.860	65 %
TOTAL GENERAL	7.518	100 %

RAPPORTS REDIGES DANS LE CONTENTIEUX DES ETRANGERS		
	NOMBRE	POURCENTAGE
Recours en suspension	1.597	39 %
Recours en annulation	2.480	61 %
TOTAL	4.077	100 %
RAPPORTS REDIGES SUR LES AFFAIRES "ORDINAIRES"		
	NOMBRE	POURCENTAGE
Recours en suspension	1.061	31 %
Recours en annulation	2.380	69 %
TOTAL	3.441	100 %
TOTAL GENERAL Contentieux des étrangers + affaires ordinaires	7.518	

⁽⁷³⁾ Les rapports en langue allemande sont comptabilisés dans le nombre total de rapports rédigés en langue française et néerlandaise, suivant le rôle linguistique du magistrat qui les a rédigés.

- b) Répartition du nombre total de rapports rédigés au cours de l'année judiciaire 1998-1999 par les magistrats des sections françaises et néerlandaises, en distinguant les affaires d'étrangers et les affaires "ordinaires", respectivement les recours en suspension et les recours en annulation, et en mentionnant, pour chaque catégorie, le pourcentage du nombre total d'affaires.

RAPPORTS REDIGES							
7.518 OU 100 %							
EN NEERLANDAIS				EN FRANCAIS			
3.325 OU 44 %				4.193 OU 56 %			
AFF. ETR.		AFF. ORDIN.		AFF. ETR.		AFF. ORDIN.	
1.216 OU 16 %		2.109 OU 28 %		2.861 OU 38 %		1.332 OU 18 %	
SSP.	ANL.	SSP.	ANL.	SSP.	ANL.	SSP.	ANL.
526 OU 7 %	690 OU 9 %	722 OU 10 %	1.387 OU 18 %	1.071 OU 14 %	1.790 OU 24 %	339 OU 5 %	993 OU 13 %

c) **Sections néerlandaises.**

Le nombre de rapports rédigés par des magistrats néerlandophones de l'Auditorat s'est élevé à **3.325 unités** au cours de l'année judiciaire 1998-1999.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu du nombre d'affaires dans le contentieux des étrangers et d'affaires "ordinaires", ventilées en recours en suspension et en recours en annulation, ainsi que leur pourcentage.

RAPPORTS REDIGES - SECTIONS NEERLANDAISES					
	AFF. ETR.		AFF. ORDIN.		TOT.
	NOMBRE	POUR-CENTAGE	NOMBRE	POUR-CENTAGE	
SSP.	526	16 %	722	22 %	1.248
ANL.	690	21 %	1.387	41 %	2.077
TOTAL	1.216	37 %	2.109	63 %	3.325 OU 100 %

POURCENTAGE RESPECTIF DES RAPPORTS SUR LES RECOURS EN SUSPENSION ET EN ANNULATION DANS LE CONTENTIEUX DES ETRANGERS ET LES AFFAIRES "ORDINAIRES"					
	AFF. ETR.			AFF. ORDIN.	
RECOURS SSP.	42 %	7	6	58 %	
RECOURS ANL.	33 %	7	6	67 %	

**APERCU DES RAPPORTS DEPOSES DANS LES AFFAIRES NEERLANDAISES
D'ADMINISTRATION AU COURS
DE L'ANNEE JUDICIAIRE 1998-1999**

	AFFAIRES ORDINAIRES	ETRANGERS	TOTAL
Suspensions	722	526	1248
Annulations			
<u>répartition</u>			
art. 15ter	128	228	
art. 15bis	31	12	
art. 93	38	7	
art. 94	30	-	
art. 12	881	287	
art. 13	40	2	
art. 14bis	100	150	
art. 22	61	1	
art. 59	69	3	
art. 6 (astreinte)	4	-	
art. 8 (comm. de contrôle)	3	-	
art. 9 (demande d'avis)	2	-	
Total	1387	690	2077
Art. 14quater	203	66	269
TOTAL GENERAL	2312	1282	3594

d) Sections françaises.

Le nombre de rapports rédigés par des magistrats francophones de l'Auditorat s'est élevé à **4.193 unités** au cours de l'année judiciaire 1998-1999.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu du nombre de rapports rédigés sur des affaires d'étrangers et des affaires "ordinaires", ventilés en rapports sur des recours en suspension et des recours en annulation, ainsi que leur pourcentage.

RAPPORTS REDIGES - SECTIONS FRANCAISES					
	AFF. ETR.		AFF. ORDIN.		TOTAL
	NOMBRE	POUR-CENTAGE	NOMBRE	POUR-CENTAGE	
SSP.	1.071	25 %	339	8 %	1.410
ANL.	1.790	43 %	993	24 %	2.783
TOTAL	2.861	68 %	1.332	32 %	4.193 OU 100 %

POURCENTAGE RESPECTIF DES RAPPORTS SUR LES RECOURS EN SUSPENSION ET EN ANNULATION DANS LES AFFAIRES D'ETRANGERS ET LES AFFAIRES "ORDINAIRES"					
	AFF. ETR.			AFF. ORDIN.	
RECOURS SSP.	76 %	7	6	24 %	
RECOURS ANL.	64 %	7	6	36 %	

- e) **Pourcentage respectif des rapports en français et en néerlandais dans les affaires "ordinaires" et les affaires d'étrangers, ventilées par catégorie en recours en suspension et en recours en annulation.**

AFFAIRES "ORDINAIRES"		
3.441		
NEERLANDAISES	POURCENTAGE	FRANCAISES
2.109	61 % : 39 %	1.332
SUSPENSIONS		SUSPENSIONS
722	68 % : 32 %	339
ANNULATIONS		ANNULATIONS
1.387	58 % : 42 %	993

CONTENTIEUX DES ETRANGERS		
4.077		
EN NEERLANDAIS	POURCENTAGE	EN FRANCAIS
1.216	30 % : 70 %	2.861
SUSPENSIONS		SUSPENSIONS
526	33 % : 67 %	1.071
ANNULATIONS		ANNULATIONS
690	28 % : 72 %	1.790

f) Affaires en état.

AFFAIRES EN ETAT	
6.167	
NEERLANDAISES	FRANCAISES
3.593 ou 58 %	2.574 ou 42 %

**COMPOSITION DES SECTIONS FRANCOPHONES DE L'AUDITORAT
AU 31 AOUT 1999**

Ch. MENDIAUX, auditeur général adjoint

SECTION I (Législation)

J. REGNIER	premier auditeur chef de section
B. JADOT	auditeur
X. DELGRANGE	auditeur
P. VANDERNACHT	auditeur
L. DETROUX	auditeur

SECTION II

B. DEROUAUX	premier auditeur chef de section
P. NIHOUL	auditeur
C. DEBROUX	auditeur
M. PAUL	auditeur
E. THIBAUT	auditeur

SECTION III

M. QUINTIN	premier auditeur chef de section
S. GUFFENS	auditeur
I. KOVALOVSKY	auditeur
J.-F. NEURAY	auditeur
W. VOGEL	auditeur

SECTION IV

J.-M. DAGNELIE	premier auditeur chef de section
A. DEBUSSCHERE	auditeur
J.-L. PAQUET	auditeur
B. LOMBAERT	auditeur

SECTION V

Ph. BOUVIER	premier auditeur chef de section
P. HERBIGNAT	auditeur
P. ERNOTTE	auditeur
R. HENSENNE	auditeur

SECTION VI

P. GILLIAUX	premier auditeur chef de section ff.
St. SAINT-VITEUX	auditeur
J. JAUMOTTE	auditeur
G. BEECKMAN de CRAYLOO	auditeur
B. CUVELIER	auditeur
G. JOTTRAND	auditeur

**SAMENSTELLING VAN DE NEDERLANDSTALIGE AFDELINGEN
VAN HET AUDITORAAT
OP 31 AUGUSTUS 1999**

M. ROELANDT, auditeur-generaal

AFDELING I (Wetgeving)

G. JACOBS	eerste auditeur-afdelingshoofd (<i>gedetacheerd</i>)
P. DEPUYDT	eerste auditeur
B. SEUTIN	Wvd eerste auditeur-afdelingshoofd
W. VAN VAERENBERGH	auditeur
G. VAN HAEGENDOREN	auditeur
R. THIELEMANS	auditeur
J. VAN NIEUWENHOVE	adjunct-auditeur

AFDELING II

W. VAN NOTEN	eerste auditeur-afdelingshoofd
F. GEENS	eerste auditeur
R. AERTGEERTS	eerste auditeur
R. VANDER ELSTRAETEN	eerste auditeur
M. LEFEVER	auditeur

AFDELING III

R. VAN DER GUCHT	eerste auditeur-afdelingshoofd
F. DE BUEL	eerste auditeur-wvd afdelingshoofd <i>afdeling V</i>
B. THYS	auditeur
D. MAREEN	adjunct-auditeur

AFDELING IV

H.F.J. VERHULST	eerste auditeur-afdelingshoofd
E. LANCKSWEERDT	auditeur
P. SOURBRON	auditeur
P. PROVOOST	auditeur
C. ADAMS	auditeur

AFDELING V

J. HUBREGTSEN

eerste auditeur-afdelingshoofd
(*afwezig*)

J. CLEMENT

auditeur (*gedetacheerd*)

P. BARRA

auditeur

Ch. BAMPS

auditeur

AFDELING VI

P. DE WOLF

eerste auditeur-afdelingshoofd

E. HAESBROUCK

eerste auditeur

J. STEVENS

auditeur

G. DEBERSAQUES

auditeur (*gedetacheerd*)

L. VERMEIRE

auditeur

W. WEYMEERSCH

adjunct-auditeur

V. BUREAU DE COORDINATION.

A. MISSIONS.

Depuis la loi du 25 mai 1999 "modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat, ainsi que le Code judiciaire", l'article 77, § 1er, desdites lois coordonnées se lit comme suit :

"Art. 77. § 1er. Les membres du bureau de coordination ont notamment pour mission :

- 1° de tenir à jour l'état de la législation;*
- 2° de mettre la documentation du bureau à la disposition des deux sections du Conseil d'Etat;*
- 3° de mettre à la disposition du public, dans les formes et selon les conditions déterminées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, la documentation du bureau relative à l'état de la législation;*
- 4° de préparer la coordination, la codification et la simplification de la législation;*
- 5° d'assurer l'élaboration et la diffusion des principes de la technique législative;*
- 6° de participer aux travaux de la section de législation, conformément aux directives du premier président."*

La nouvelle rédaction de cette disposition reprend, pour une grande part, (en ses points 1/, 2/, 4/ et 6/), le contenu de l'ancienne; elle comporte cependant deux nouveautés d'importance en ses points 3/ et 5/. Chacune des tâches énoncées est examinée brièvement ci-après, des développements particuliers étant consacrés aux banques de données documentaires et à la nouvelle circulaire "légistique formelle".

1. Tenue à jour de l'état de la législation, technique législative et participation aux travaux de la section de législation.

1.1. Tenir à jour l'état de la législation et mettre à la disposition des deux sections du Conseil d'Etat la documentation du bureau de coordination (art. 77, § 1er, 1/ et 2/).

La tenue à jour de l'état de la législation peut être considérée comme une tâche prioritaire dans le chef du bureau de coordination. Elle conditionne en effet le travail de la section de législation et celui de la section d'administration, qui doivent disposer des indications nécessaires, au jour le jour, quant à l'état actuel et passé des textes législatifs et réglementaires.

Le volume de travail en la matière dépend logiquement de la quantité de textes publiés au Moniteur.

En l'espèce, l'année judiciaire 1998-1999 s'est signalée par un nombre particulièrement élevé de textes législatifs et réglementaires divers. C'est ainsi qu'au cours de cette période - c'est-à-dire en tenant compte des textes publiés au Moniteur entre le 16 septembre 1998 et le 15 septembre 1999 - ont été notamment répertoriés et analysés :

- 267 lois;
- 261 décrets et ordonnances;
- 1255 arrêtés royaux;
- 945 arrêtés des gouvernements et collèges;
- 503 arrêtés ministériels fédéraux;
- 110 arrêtés ministériels des communautés et régions.

Parmi ces textes :

- 1476 revêtaient un caractère exclusivement modificatif;
- 681 textes autonomes comportaient également des dispositions modificatives;
- 216, soit 6%, avaient déjà subi des modifications au 15 septembre 1999;
- 128, soit 3,5%, n'étaient déjà plus en vigueur à cette date;
- 85, toujours au 15 septembre 1999, ont fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat;
- 17 ont, dans les mêmes conditions, fait l'objet d'un recours devant la Cour d'Arbitrage.

En outre :

- 126 textes législatifs étaient d'initiative parlementaire;
- l'avis de la section de législation a été demandé pour 1115 des textes publiés;
- l'urgence a été invoquée 1357 fois pour se dispenser de l'avis de la section de législation.

De nombreux arrêtés ont été publiés sans que la section de législation ait été consultée ou sans que l'urgence ait été invoquée, mais il convient de noter qu'il s'agit dans la quasi-totalité des cas de textes pour lesquels il n'existe pas d'obligation de consulter la section de législation: fixation de cadres organiques ou de cadres linguistiques, actes de tutelle, etc.

En tout, 3611 actes et textes divers ont été enregistrés, en ce compris des arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'Etat (en tant qu'ils modifiaient l'ordre juridique), ainsi que des circulaires d'intérêt général ou qui pouvaient se voir éventuellement reconnaître un caractère réglementaire d'autres textes présentant de l'intérêt pour les activités du Conseil d'Etat.

Si l'on compte le nombre de textes effectivement publiés au Moniteur pendant cette période, l'on aboutit à un nombre assez nettement plus élevé que celui qui a été répertorié par le bureau de coordination. Cette différence s'explique aisément. D'une part, tous les textes repris sous la rubrique "lois décrets, ordonnances et règlements" ne sont pas systématiquement

enregistrés: c'est le cas notamment des lois accordant des naturalisations, des arrêtés ayant trait à des comités paritaires spécifiques, portant répartition de crédits, autorisant certains départements ministériels à recruter des contractuels. D'autre part, les actes repris sous la rubrique "autres arrêtés" sont en principe omis. Il arrive cependant que certains textes figurant sous cette rubrique soient repris, comme des plans de secteur, de même que pour certains textes figurant parmi les avis officiels, comme, par exemple, des règlements d'ordre intérieur.

Les données figurant sur support informatisé sont accessibles au sein du Conseil d'Etat, par la voie du réseau. Les banques de données du bureau de coordination sont en constante évolution et subissent en permanence des modifications et remaniements. Il arrive donc que certains textes qui figuraient antérieurement dans les banques de données n'y sont plus repris, tandis que certains autres connaissent un sort inverse. Les données chiffrées ci-avant peuvent dès lors légèrement varier au fil du temps, bien qu'en ce qui concerne les textes récents de tels mouvements soient limités.

1.2. Mettre à la disposition du public la documentation du bureau de coordination relative à l'état de la législation.

Le 3/ du nouvel article 77, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui établit le principe de la *mise à la disposition du public de la documentation du bureau de coordination* opère un revirement significatif en ce qui concerne l'accès à cette documentation. Le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat, en son article 54, prévoyait en effet que le bureau de coordination ne donnait suite à aucune demande de renseignements venant de l'extérieur sans l'autorisation du premier Président ⁽⁷⁴⁾. L'on peut trouver une justification de cette réserve dans le fait que la recherche et la communication de renseignements pouvaient empiéter sur le travail des membres du bureau de coordination au détriment du bon fonctionnement de l'institution.

La situation a cependant changé au fil des ans du fait de la mise sur support informatisé de la documentation. Il est dès lors parfaitement envisageable de mettre de telles informations à la disposition du public, sans que cette communication se fasse au détriment des prestations à effectuer pour l'institution. Il faut également noter un changement des mentalités, le souci actuel d'accessibilité et de transparence rendant logique et commandant presque le fait que tout un chacun puisse être le mieux informé de l'état de la législation.

Les membres du bureau de coordination se réjouissent du reste de cette évolution, qui donne sans conteste une nouvelle dimension à leur travail.

Il reste à déterminer les formes et conditions de cette mise à disposition, ce qui doit se faire par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

⁽⁷⁴⁾ Règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat, approuvé par l'arrêté du Régent du 15 avril 1949 (M.B. 3 juin 1949).

1.3. Préparer la coordination, la codification et la simplification de la législation.

En ce qui concerne les coordinations et codifications, il a été spécialement oeuvré, durant l'année judiciaire 1998-1999, à l'achèvement des dossiers en cours. Le bureau de coordination a par ailleurs été saisi d'une demande d'avis relative à un projet de "code des télécommunications".

La possibilité, introduite par la loi du 4 août 1996, de demander au bureau de coordination, par l'intermédiaire du premier président, de coordonner, de codifier ou de simplifier une législation déterminée n'a pas encore été utilisée par les autorités auxquelles elle est offerte.

1.4. Assurer l'élaboration et la diffusion des principes de la technique législative.

Si le 5/ de l'article 77, § 1er, nouveau, charge le bureau de coordination d'assurer l'élaboration et la diffusion des principes de technique législative, l'on pourrait en l'espèce difficilement parler d'une tâche nouvelle. Le bureau de coordination s'est en effet toujours chargé, par le passé, de rédiger et de rendre publics lesdits principes, dits aussi de "légistique formelle", le dernier document en la matière ayant été diffusé en début d'année 1999.

Le législateur en convenait d'ailleurs, puisque l'amendement introduisant cette modification dans la loi précisait qu'il ne s'agissait en l'espèce que de consacrer le rôle déjà joué par le bureau de coordination en matière d'aide aux légistes ⁽⁷⁵⁾.

Outre la consécration de ce rôle, la loi assure également la pérennité des circulaires en la matière, l'obligation ainsi créée s'inscrivant dans le souci clairement énoncé par d'aucuns d'une amélioration de la législation.

Une section est consacrée ci-après à la nouvelle circulaire relative à la légistique formelle.

1.5. Participer aux travaux de la section de législation, conformément aux directives du premier président.

- 1.5.1. La participation aux travaux de la section de législation a continué à représenter, comme par le passé, l'activité la plus importante en volume du travail des référendaires du bureau de coordination. Cinq ou éventuellement six (lorsque l'examen d'une coordination ou d'une codification n'est pas en cours) des référendaires de chaque groupe linguistique y ont à traiter chacun, en moyenne, plus de cent dossiers par an et à participer aux séances des chambres de la section de législation qui y sont relatives.

⁽⁷⁵⁾ Chambre, Session 1998/1999, Doc. 1960/3.

1.5.2. L'article 23 de la loi du 25 mai 1999 précitée a introduit dans les lois coordonnées un article 84bis, ainsi rédigé :

"Art. 84bis. Dès réception d'une demande d'avis qui n'est pas assortie d'un délai en application de l'article 84, alinéa 1er, la chambre saisie examine si les formalités préalables requises par l'avant-projet ou la proposition qui lui est soumis ont été accomplies.

Dans les quinze jours qui suivent la réception de la demande visée à l'alinéa 1er, elle signale, s'il échet, à l'autorité, par écrit, les formalités préalables qui n'auraient pas été accomplies.

Au cas où la chambre saisie constate dans les formes et délais prescrits par l'alinéa 2 que le dossier n'est pas en état d'être examiné, celle-ci peut décider, par dérogation à l'article 84, alinéa 1er, de procéder à l'examen de l'affaire qui suit immédiatement dans l'ordre de l'inscription au rôle.

L'affaire dont l'examen est suspendu en application de l'alinéa précédent est omise du rôle et inscrite dans un rôle d'attente. L'examen en est repris au plus tôt après que le président de la chambre a constaté le complet accomplissement des formalités."

L'objet de cette disposition, qui concerne exclusivement les dossiers dits "sans délai" est d'éviter que les demandeurs d'avis se voient opposer, après une période plus ou moins longue, une fin de non-recevoir due au non accomplissement de certaines formalités. Il faut reconnaître que l'importance, pour ne pas dire l'excès du recours aux demandes dans un délai de trois jours ou d'un mois, désorganise le calendrier de l'examen des demandes d'avis au point que les dossiers pour lesquels aucun délai n'est demandé ne sont bien souvent examinés qu'après plusieurs mois.

Cette modification législative entraîne des contraintes supplémentaires dans l'organisation du travail de la section de législation, puisque les demandes d'avis doivent désormais être examinées - en tout ou en partie - dans les délais respectifs de trois jours, huit jours, quinze jours et un mois. Ces contraintes touchent tout particulièrement le bureau de coordination, puisque par décision d'une assemblée générale informelle du 11 juin 1999, celui-ci a été chargé de rédiger les notes relatives aux formalités préalables, la chambre concernée prenant attitude après examen de ladite note.

Quant à la quantité de travail que l'article 84bis impose, elle dépend évidemment d'une part du nombre de dossiers "sans délai" et d'autre part de l'étendue de l'examen que cet article requiert.

Pour l'année judiciaire 1998-1999, 256 demandes sur 1297 ne sollicitaient pas l'avis dans les trois jours ou dans le mois, soit 19,8 %. L'on peut cependant ne pas écarter l'hypothèse d'un regain d'intérêt pour les demandes "sans délai", dans la mesure où les demandeurs d'avis sont rapidement informés d'éventuels problèmes en matière de formalités préalables. L'examen de l'accomplissement desdites formalités peut quelquefois conduire à de très longs développements; certains avis très fouillés se bornent d'ailleurs à ce seul examen. Dès lors, même si dans un certain nombre de cas, il peut être conclu sans

recherches particulières à l'absence de problème en matière de formalités, l'ampleur de la tâche supplémentaire que l'introduction de l'article 84bis représente ne peut être négligé. C'est pourquoi le bureau de coordination, compte tenu également du surcroît de travail que lui impose tout spécialement la mise à la disposition du public de ses données (point 1.2. ci-avant) a sollicité l'octroi de moyens supplémentaires.

2. La documentation du bureau de coordination.

2.1. La mise à jour et reprise des données antérieures sur support informatisé permet une estimation du nombre de textes normatifs en Belgique.

Comme il a déjà été signalé dans les rapports antérieurs, le développement de la gestion informatisée de la documentation législative et réglementaire a été, par priorité, axée sur la reprise dans le répertoire principal ⁽⁷⁶⁾ des textes *encore en vigueur*. Cette reprise a été achevée au tout début de l'année judiciaire 1998-1999.

Le contenu de cette banque de données revêt dès à présent un intérêt particulier, dans la mesure où elle permet une approche de l'ampleur réelle de l'arsenal normatif belge.

Les conclusions que l'on peut tirer des chiffres ci-après doivent être nuancées en fonction des caractéristiques propres de la banque de données et de la nature des actes qui y sont repris.

Divers points doivent dès lors être précisés :

- les banques de données du bureau de coordination, comme il a déjà été signalé ci-avant, font l'objet de fréquents remaniements et adaptations et c'est tout spécialement le cas pour le répertoire principal ("chrono"). Les textes qui y figurent ont été repris des anciens répertoires, dès lors qu'ils n'avaient pas été expressément abrogés et qu'il ne revêtaient manifestement pas un caractère normatif. Il ne s'agit donc que d'un *premier tri* et une analyse ultérieure conduira certainement à supprimer un assez grand nombre d'entre eux, par exemple s'il s'agit de textes temporaires qui ont perdu toute validité du fait de l'écoulement du temps;
- de très nombreux textes ne revêtent qu'un *caractère modificatif*. A titre d'exemple, plusieurs dizaines d'arrêtés répertoriés dans la banque de données ne font-ils que modifier l'arrêté royal du 27 août 1993 d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992 (AR/CIR 92); il s'agit là d'une situation très fréquente. La banque de données, dans son état actuel, ne permet pas encore de déterminer quel est le nombre de textes autonomes (c'est-à-dire les textes de base auxquels des modifications ont été apportées) qui sont encore en vigueur;

⁽⁷⁶⁾ Répertoire toujours dénommé "Chrono", en raison du fait qu'il a été développé au départ du répertoire chronologique autrefois tenu sur support papier.

- les réformes institutionnelles ont eu pour résultat que des matières autrefois gérées par un seul législateur le sont maintenant par plusieurs. Cette multiplication n'a toutefois pas pour conséquence que le citoyen serait confronté à autant de textes, puisqu'il n'est normalement concerné que par les seuls textes de sa région ou de sa communauté.

Il faut donc tenir compte du fait que ces données représentent davantage un ordre de grandeur qu'un inventaire précis. Malgré ces réserves, l'on peut déjà formuler une première constatation, qui ne fait que confirmer un sentiment général, à savoir que la plus grande partie des textes qui nous gouvernent sont récents.

Au 15 septembre 1999, **49172 textes encore en vigueur** étaient répertoriés, le premier étant un règlement du 5 avril 1487, dit "Paix de Saint-Jacques" et le dernier un arrêté ministériel du 6 septembre 1999 relatif au problème de la contamination par les dioxines.

La moitié des textes encore en vigueur datent d'après le 1er octobre 1985, ce qui revient à dire que la moitié des textes normatifs date de ces 14 dernières années. Par ailleurs, les textes d'avant-guerre ne représentent que 6,4 % de l'ensemble.

ANNEES	TEXTES EN VIGUEUR	POURCENTAGE
du 5/4/1487 au 31/12/1899	1333	2,3 %
du 1/1/1900 au 31/12/1909	125	0,2 %
du 1/1/1910 au 31/12/1919	189	0,4 %
du 1/1/1920 au 31/12/1929	549	1,1 %
du 1/1/1930 au 31/12/1939	1180	2,4 %
du 1/1/1940 au 31/12/1949	1510	3,1 %
du 1/1/1950 au 31/12/1959	2661	5,4 %
du 1/1/1960 au 31/12/1969	4524	9,2 %
du 1/1/1970 au 31/12/1979	7315	14,9 %
du 1/1/1980 au 31/12/1989	9779	20,3 %
du 1/1/1990 au 15/09/1999	20016	40,7 %
du 5/4/1487 au 15/09/1999	49172	100 %

2.2. Tenue des fichiers informatisés.

2.2.1. Mise à jour au 15 septembre 1999.

L'on trouvera ci-après un aperçu actualisé des fichiers, tels qu'ils existaient à l'issue de l'année judiciaire 1998-1999. Il est renvoyé au rapport 1997-1998 pour l'indication de leur contenu :

1. Si le *répertoire principal*, dit "Chrono", dont il a été question au 2.1., est en principe complet quant aux textes encore en vigueur il doit, pour prétendre à l'exhaustivité, reprendre aussi les textes qui ne le sont plus, ceci revêtant une importance particulière en matière de contentieux. Au 15 septembre 1999, ce répertoire contenait, outre les 49172 textes encore en vigueur, 11858 fiches relatives à des textes abrogés, retirés ou sans objet, soit 61030 textes en tout. Sont en tout cas déjà repris, les textes à partir de 1985 qui ne sont plus en vigueur;
2. le *rôle des demandes d'avis* comportait quant à lui 6836 fiches relatives à de telles demandes. L'intention est d'intégrer dans ce fichier toutes les données de l'ancien rôle "papier" (29560 demandes au 15 septembre 1999), cette opération n'étant toutefois pas considérée comme prioritaire;
3. le *répertoire des documents parlementaires* reprenait les références aux documents parlementaires depuis la session 1993-1994, soit 9964 références;
4. le *répertoire des traités* est en voie d'achèvement : 2493 traités de toute nature y étaient répertoriés;
5. les *répertoires des recours* avaient enregistré 675 recours devant la section d'administration du Conseil d'Etat et 985 recours introduits ou questions préjudicielles posées devant le Cour d'arbitrage étaient enregistrés;
6. le *répertoire des actes de l'Union européenne* contenait 2687 directives et autres actes;
7. le *fichier Benelux*, déjà complet lors de l'année judiciaire 1997-1998, répertoriait 389 textes concernant l'union Benelux.

2.2.2. Adaptations réalisées et nouveaux développements.

1. Les liens entre fichiers et au sein de ceux-ci ⁽⁷⁷⁾ ont continué à être développés. Ainsi, notamment, tous les liens avec les textes du Moniteur disponibles en format PDF, c'est-à-dire depuis juin 1997, étaient menés à bien.
2. Une procédure a été mise au point, dans un souci de rationalisation, afin que certaines données introduites dans des banques de données d'autres services du Conseil d'Etat puissent être importées automatiquement dans celles du bureau de coordination. C'est ainsi que depuis février 1999, diverses données provenant du greffe ne doivent plus être réintroduites par le bureau de coordination.

⁽⁷⁷⁾ Voyez rapport annuel 1997-1998, p. 88.

3. Une nouvelle version des banques de données a été développée : elle permet une utilisation plus conviviale et dispose de potentialités supplémentaires. Le nombre croissant d'utilisateurs au sein de l'institution ainsi que la perspective d'une mise à disposition accrue rendent cette évolution très utile. A l'issue de l'année judiciaire, elle n'attendait plus, pour être opérationnelle, que l'installation généralisée d'une nouvelle version du logiciel utilisé.

2.2.3. Développement du "thésaurus".

Début septembre 1999, a été décidé l'abandon de l'ancien outil d'indexation au profit de la première phase d'utilisation du thésaurus dont la construction se poursuit suivant la procédure dite "a continuo".

3. La circulaire "Légistique formelle".

3.1. Elaboration.

La première circulaire en matière de légistique formelle (technique législative), élaborée par le bureau de coordination, date de 1960. Deux autres éditions ont suivi, en 1971 et en 1982. En raison notamment des réformes institutionnelles, une mise à jour de l'édition de 1982 s'avérait nécessaire. Le bureau de coordination a dès lors établi, fin 1997, un projet de circulaire qui a été soumis à l'avis des membres de la section "législation" de l'auditorat et ensuite aux conseillers membres de la section de législation. Après divers échanges de courrier et réunions, un accord a pu être obtenu sur un texte définitif mis au point, dans les trois langues nationales⁽⁷⁸⁾, avec la collaboration active du service de la concordance des textes. Il s'agit donc d'une circulaire qui reflète l'attitude de la section de législation en son ensemble et non du seul bureau de coordination. La diffusion de cette circulaire a été annoncée par un avis paru au Moniteur du 9 janvier 1999.

3.2. Forme.

La diffusion de la circulaire se fait sous forme électronique⁽⁷⁹⁾. Le choix de ce support a été essentiellement dicté par la volonté d'assurer une distribution la plus large possible⁽⁸⁰⁾ et de permettre de procéder aux adaptations nécessaires dans les délais les plus brefs.

3.3. Contenu.

⁽⁷⁸⁾ La diffusion de la version en langue allemande, quoique achevée en ce qui concerne le service de la concordance des textes, a été postposée en raison d'une concertation avec des organes extérieurs.

⁽⁷⁹⁾ La circulaire est disponible en format pdf par e-mail à l'adresse cht@raadvst-consetat.be (les versions ultérieures sont envoyées d'office) ou sur le site Internet <http://www.raadvst-consetat.be>. Des versions "papier" en quantité limitée peuvent être disponibles.

⁽⁸⁰⁾ L'expérience a montré que la distribution des anciennes circulaires, au sein des administrations, ne se faisait pas toujours de manière satisfaisante.

Nombreux sont les destinataires de la nouvelle circulaire qui étaient déjà des utilisateurs des anciennes. Il ne fallait dès lors pas innover à tout prix, mais bien actualiser tout en gardant, tant que faire se pouvait, les anciennes recommandations. Les nouveautés ont donc été davantage dictées par l'actualité que par des revirements d'attitude et les points communs sont plus nombreux que les modifications. La structure est cependant différente, en ce que les formules ne sont plus reprises en bloc, mais accompagnent chaque chapitre auquel elles se rapportent. Cette nouvelle répartition a été adoptée pour inciter les utilisateurs à attacher autant d'importance aux recommandations de technique législative qu'aux formulations proprement dites.

La circulaire comporte désormais diverses recommandations relatives à certains points particuliers, comme la transposition des directives ou le problème des redevances. La problématique des formalités préalables, avec un inventaire des principales de celles-ci, est dorénavant abordée. Ont été également introduits divers modèles de textes législatifs et d'arrêtés.

Au 15 septembre 1999, trois versions de la circulaire nouvelle s'étaient succédées, les modifications intervenues, d'ailleurs peu nombreuses étant toutes d'ordre mineur. Les évolutions futures devraient être dans le même sens, afin de ne pas confronter les utilisateurs à d'inutiles revirements, sauf à aborder de nouveaux thèmes en tenant compte des souhaits énoncés par ces derniers.

4. Perspectives.

Dans l'accord de gouvernement du 7 juillet 1999, l'on trouve notamment la phrase suivante :

"(...) le gouvernement, avec le parlement et en collaboration avec le bureau de coordination du Conseil d'Etat, procédera à une évaluation de la législation. Celle-ci est un moyen d'améliorer l'efficacité, l'adhésion citoyenne et la qualité juridique de la législation. Cette évaluation de la législation permettra de juger leur fonctionnement et leur efficacité, de sorte qu'elles puissent être revues et, au besoin, abrogées."

Cette déclaration va en quelque sorte dans le même sens que le rôle déjà attribué au bureau de coordination en matière de simplification de la législation⁽⁸¹⁾ et qui traduit un besoin généralisé d'une législation à la fois moins touffue et plus accessible. Sans préjuger de la façon dont le bureau de coordination sera appelé à remplir ces différentes tâches, il apparaît certain que les instruments documentaires dont dispose d'ores et déjà le bureau de coordination seront un outil indispensable dans la satisfaction de ce besoin d'une meilleure législation, auquel devra également concourir l'accès généralisé aux données évoqué plus haut.

⁽⁸¹⁾ Voyez point 1.3, ci-dessus.

ANNEXE 1

COMPOSITION DU BUREAU DE COORDINATION (au 15 septembre 1999)

Néerlandophones :

M.-C. CEULE,	premier référendaire chef de section
K. VERMASSEN,	premier référendaire chef de section
J. DRIJKONINGEN,	référendaire
E. VANHERCK,	référendaire
P. DE SOMERE,	référendaire adjoint
A. VAN MINGEROET,	référendaire adjoint
H. COLIN,	référendaire adjoint ⁽⁸²⁾

Ont quitté le bureau de coordination pour l'auditorat : J. VAN NIEUWENHOVE et W. PAS.

Francophones :

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

A quitté le bureau de coordination pour l'auditorat : G. JOTTRAND.

⁽⁸²⁾ Nommé par arrêté royal du 12 septembre 1999 et entré en service le 4 octobre.

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 1998-1999.

Il fallait notamment permettre de pourvoir aux places rendues vacantes en raison de l'augmentation du nombre de membres de l'auditorat opérée par la loi du 25 mai 1999, qui a modifié les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Les résultats suivants ont été enregistrés :

	F	N
Candidats inscrits	59	56
Candidatures refusées par le jury	-	1
Candidats ayant participé à l'épreuve écrite	45	31
Candidats admis à l'épreuve orale	19	12
Nombre de lauréats	7	6

VI. LE SERVICE DE LA CONCORDANCE DES TEXTES.

A. ORGANISATION DU SERVICE.

1. Composition.

Le service de la concordance compte, à l'heure actuelle, 20 personnes se répartissant comme suit :

- 18 attachés
(9 F - 9 N : 11 attachés, dont 2 stagiaires,
5 premiers attachés,
1 conseiller linguistique,
1 premier conseiller linguistique);

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 le premier conseiller linguistique, qui répartit le travail, révise les traductions des arrêts, des avis, des rapports et des textes divers du néerlandais en français, assure une dernière lecture des avis français-néerlandais et traduit également.

Les textes traduits par les attachés et premiers attachés sont actuellement révisés par cinq réviseurs : 2 francophones et 3 néerlandophones.

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 (informatisés et papier) et effectue l'enregistrement provisoire des fiches de terminologie pour MultiTerm.

B. FONCTIONNEMENT.

Le service de la concordance reçoit pour traduction :

1. les avis transmis par les chambres de législation : traductions en langues française, néerlandaise et allemande; il examine également les différentes versions des textes législatifs et réglementaires du point de vue de la correction de la langue, fait des propositions sur ce point ainsi que sur le plan légistique;
2. les arrêts sélectionnés pour être traduits, qui lui sont envoyés par le greffe de la section d'administration;
3. les arrêts de langue allemande;

4. les rapports rédigés par l'auditeur rapporteur pour la Ve chambre bilingue et les projets d'arrêts de cette chambre, envoyés respectivement par l'auditeur et la chambre;
5. les projets d'arrêts à prononcer en assemblée générale;
6. des documents divers (notes, lettres, avis de publication, ordonnances, discours, rapports et rapport annuel, cahiers des charges, budgets, documents destinés à l'assemblée générale, formulaires, procès-verbaux divers, Liber Memorialis, Circulaire de légistique formelle, manuels informatiques, listes de mots-clés etc.) qui lui sont adressés par des membres du conseil, de la commission du rapport et de l'auditorat ou par leurs services.

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

Par ailleurs, le service poursuit la constitution d'une banque de données terminologiques (MultiTerm) qui compte actuellement quelque 140.000 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.

AVIS DONNES ET TRADUITS DU 16/09/1998 AU 15/09/1999

		Sans délai	Art.84 1 mois	Art.84 3 jours	Art. 84bis	TOTAL	TOTAUX
FRANCAIS ET NEERLANDAIS	Féd.	137	83	103	1	324	363
	BXL	14	17	8		39	
NEERLANDAIS ET FRANCAIS	Féd.	122	154	193	4	473	523
	BXL	22	16	12		50	
FRANCAIS ET NEERLANDAIS & NEERLANDAIS ET FRANCAIS	Féd.		1	4		5	9
	BXL		1	3		4	
FRANCAIS ET ALLEMAND & NEERLANDAIS ET ALLEMAND	F	1	13	1		15	23
	N	3	1			4	
	F & N	2	2			4	
TOTAL		01	288	324	5	918	918

2. Arrêts reçus pour traduction du 16.9.1998 au 15.9.1999.

744

3. Traduction d'arrêts du 15.9.1998 au 15.9.1999.

376

4. Traduction de projets d'arrêts.

69

5. Traduction de rapports.

52

6. Traduction de textes divers.

217

7. Dactylographie d'anciens arrêts traduits.

218

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

8. Tableau récapitulatif.

	AVIS	ARRETS RECUS A TRA- DUIRE	ARRETS TRA- DUITS	PRO- JETS D'AR- RETS	RAP- PORTS	DI- VERS
1994		pas de stat.	528	32	30	94
1995		pas de stat.	487	18	21	110
1994- 1995	606	pas de stat.				
1995			802	24	30	140
1996			706	36	28	159
1995- 1996	538					
1996- 1997	835	640	642	42	40	147
1997	716	639	735	50	39	231
1998	918	744	376	69	52	218

D. PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES.

1. Du point de vue des traductions.

a) Les avis.

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

Par rapport à l'année judiciaire 1997-1998, on remarque une nette augmentation du nombre d'avis traduits de 202 unités (716 en 1997-1998 contre 918 en 1998-1999).

La proportion de demandes d'avis dans le mois ou les trois jours a encore connu une évolution significative : 388 en 1996-1997, 462 en 1997-1998 et 612 en 1998-1999. De nouveau, 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 rappelle à nouveau que l'une des missions qui lui ont été confiées lors de la création du Conseil d'Etat était en effet de veiller à forger une langue juridique, essentiellement néerlandaise, correcte et moderne. La nécessité de faire des recommandations à cet égard, même si le temps d'en formuler fait parfois défaut, n'en demeure pas moins toujours d'actualité.

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

b) Les arrêts.

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

En outre, il est à noter qu'en raison de la multiplication des procédures, la même affaire donne lieu à plusieurs arrêts (référé, astreinte, annulation, mesures provisoires). N'oublions pas non plus, les questions préjudicielles adressées à la Cour d'arbitrage ou à la Cour de justice européenne qui, souvent, concernent d'épineuses questions de droit.

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

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

Les traductions sont enregistrées sur le réseau interne du Conseil d'Etat.

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

- 3/ Pour l'année 1998-1999, on remarquera une nette baisse du nombre d'arrêts traduits (c'est-à-dire traduits, révisés, dactylographiés et signés) par rapport à l'année précédente. Ce chiffre peut sans doute s'expliquer par la hausse spectaculaire du nombre d'avis (918 contre 716, à traduire majoritairement dans les plus brefs délais). Un autre motif peut se trouver dans le nombre toujours important de documents internes que le service doit traduire. A cela s'ajoute un problème de personnel qui sera évoqué sous cette rubrique.

c) Textes divers.

Le tableau récapitulatif figurant au point C.8 montre qu'au fil des années, le nombre de traductions d'ordre divers, tant destinées à l'usage interne qu'externe, a considérablement augmenté. Pour l'année 1998-1999, le nombre de textes est de 218, mais il comporte certains textes longs et complexes.

Les différents rapports annuels contribuent également pour une grande part à cette augmentation, de même que les évaluations régulières du rapport quadriennal.

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

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

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

Les versions française et néerlandaise de la nouvelle "Légistique formelle" sont mises à disposition par courrier électronique et sur le site Internet du Conseil d'Etat. La version en langue allemande est soumise à la Commission pour la terminologie juridique allemande qui a été installée le 20 avril 1999.

Par ailleurs, il faut remarquer aussi qu'il s'est constitué ces dernières années au sein du Conseil d'Etat plusieurs commissions dont les procès-verbaux sont envoyés à la concordance pour traduction, le bilinguisme de ces documents étant souhaité à l'intérieur de l'Institution.

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

On peut dire qu'au cours de l'année 1998-1999, la tendance remarquée au cours de l'année précédente s'est maintenue.

Par comparaison au volume général des traductions pour l'année 1996-1997, il est permis d'affirmer que la traduction des textes divers représente toujours une bonne partie des activités du service.

Il s'agit d'une évolution qui inquiète la direction du service : en effet, la mission fondamentale de celui-ci, c'est-à-dire la traduction des avis et des arrêts, s'en trouve perturbée. Les chiffres de l'année 1998-1999 le confirment bien.

2. Du point de vue de l'équipement.

L'informatisation complète du service offre l'avantage de pouvoir disposer d'une banque terminologique, de stocker et de consulter facilement les traductions. Le service est actuellement doté de 19 Pentium dont la capacité et la rapidité permettent la consultation simultanée indispensable de plusieurs documents ou banques de données. Le raccordement à Internet (1 poste accessible à tous) a encore élargi ces possibilités.

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

En 1998-1999, 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.

Par décision du 27 novembre 1998, M. le premier président a soumis à l'approbation de l'assemblée générale la composition du jury d'examen pour le recrutement d'attaché au service de la concordance, préconisée par le service et qui est la suivante : "deux membres du service de la concordance, un professeur d'une école supérieure de traduction ou un philologue, membre du personnel académique d'une université".

Cette nouvelle composition, qui décharge en fait les magistrats du Conseil de leur participation à ce jury, fut approuvée en assemblée générale et un concours a pu être annoncé au Moniteur belge du 2 mars 1999.

Le concours, auquel 17 candidats se sont inscrits, s'est tenu le 21 avril 1999 et a permis le recrutement de deux attachés (le 1er juillet 1999). La réserve de recrutement compte encore deux lauréats.

L'absence prolongée, pour cause de convalescence après accident, d'un premier attaché francophone, traducteur et occasionnellement, réviseur d'arrêts, a sérieusement perturbé cette branche d'activité notamment. Ne pouvant être remplacé, les deux autres réviseurs, dont l'un est en outre chargé de la direction du service, ont dû faire face à la révision des avis, des arrêts, des textes en allemand, en anglais etc. Tous les attachés et premiers attachés traducteurs étant mobilisés par le grand nombre d'avis et de textes divers.

VII. 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. Ce statut a été modifié à plusieurs reprises et est actuellement en cours de remaniement.

La Commission du personnel qui est composée par l'assemblée générale et est présidée par M. ANDERSEN, président de chambre, joue un rôle important dans toutes les décisions concernant la gestion du personnel (recrutements, nominations, promotions) et donne des avis au premier président, qui dispose d'un pouvoir de délégation général, entre autres en matière de nominations et de promotions. En 1998-1999, cette commission s'est réunie à huit reprises.

Au 31 août 1999, le cadre comptait 229 emplois, dont 199 étaient occupés par des membres du personnel statutaires. Le nombre d'agents non disponibles pour cause de congé ou d'interruption de carrière est toutefois plus important qu'à la fin de l'année judiciaire 1997-1998, à savoir 30 contre 17 au 31 août 1998, ce qui constitue un problème auquel il n'y a pas, vraisemblablement, de solution dans l'immédiat. Au 31 août 1999, le Conseil d'Etat comptait au total 13 personnes en service actif en moins par rapport à l'année précédente, ce qui est surprenant vu la politique menée en vue d'étendre le cadre (du personnel administratif). Des études relatives à la situation du personnel du Conseil d'Etat montrent que, dans un avenir proche, l'institution souffrira d'un manque structurel de personnel, ce qui plaide à juste titre en faveur d'une adaptation rapide et étendue du cadre organique.

En vue du recrutement de nouveaux agents, recrutement que le Conseil d'Etat assume lui-même, il a été procédé à l'organisation des examens suivants :

- * un examen d'informaticien
- * un examen de programmeur
- * un examen de commis

Le jury se compose toujours d'un conseiller d'Etat, faisant fonction de président, d'un membre désigné par l'auditeur général ainsi que du greffier en chef ou de l'administrateur; Des experts externes peuvent, s'il y a lieu, être appelés à faire partie du jury.

L'organisation de telles épreuves, surtout l'épreuve écrite, entraîne un travail très important. Le Conseil d'Etat fait dès lors appel depuis peu, et plus particulièrement pour le recrutement de secrétaires d'administration, à des lauréats inscrits dans les réserves de recrutement du Secrétariat permanent de recrutement (rebaptisé "SELOR" au début de l'année 2000), qui sont soumis par la suite à une épreuve orale organisée par le Conseil. La procédure d'examen s'en trouve ainsi notablement allégée.

Il est toutefois inquiétant de devoir constater que l'évolution des années précédentes s'est poursuivie et que les candidats, versés dans la réserve de recrutement, refusent au bout du compte et presque systématiquement l'emploi qui leur est proposé. Ainsi, au cours de l'année 1998-1999, force a été de constater par trois fois que les candidats de la

réserve n'étaient pas intéressés par un emploi au Conseil d'Etat. Pour nommer de nouveaux secrétaires d'administration stagiaires, il a donc fallu chaque fois réorganiser une épreuve de sélection. Trois personnes ont été nommées à la suite de la sélection. Quatre ont déjà refusé un emploi. L'assemblée générale du Conseil d'Etat estime que la seule solution à ce problème consiste à revaloriser financièrement l'emploi de secrétaire d'administration. Ce problème excède par ailleurs le cas des secrétaires d'administration et concerne pratiquement l'ensemble du personnel administratif. A cet effet, elle peut décider d'introduire le régime de la carrière plane, tel qu'il est mis en oeuvre dans les administrations de l'Etat, ou d'appliquer les barèmes en vigueur à la Cour d'arbitrage. Les discussions sur ce point touchent bientôt à leur fin.

En ce qui concerne l'entrée en fonction des secrétaires d'administration, il convient également de souligner l'étroite collaboration entre ces derniers et les greffiers des chambres de la section d'administration. En effet, les nouveaux secrétaires d'administration, et notamment ceux qui sont affectés aux chambres, sont systématiquement désignés comme greffiers assumés, ce qui leur permet d'aider ou de remplacer les greffiers titulaires à l'audience. Pour pallier cette situation, l'assemblée générale a décidé de demander au Ministre des Finances l'autorisation d'étendre tant le cadre des greffiers, ce qui permettra à chaque chambre de compter à l'avenir deux greffiers, que le nombre de secrétaires d'administration. Ainsi, les secrétaires d'administration-juristes pourront se concentrer sur leur mission première, à savoir assister les magistrats par un travail de fond. Cela résoudra également le problème de la description de la fonction de greffier assumé, une description qui n'est pas adéquate parce que, en tant que membres adjoints au greffe, les secrétaires d'administration ne peuvent être qualifiés de membres du personnel administratif.

Les problèmes (financiers) qui se posent à propos des membres du personnel de niveau 1 (secrétaires d'administration, attachés, ...) ne peuvent toutefois pas occulter ceux qui sont observés pour les niveaux inférieurs, tout aussi essentiels au bon fonctionnement du Conseil d'Etat. A cet égard, il convient d'attirer l'attention sur le besoin croissant de personnel, qui se ressent particulièrement pour ces niveaux. En effet, la charge de travail sur le personnel d'exécution va en augmentant.

En outre, le Conseil d'Etat comptait, au 31 août 1999, 57 agents contractuels, principalement en remplacement d'agents statutaires, absents pour cause d'interruption de carrière ou de congé, ainsi que d'agents ayant opté pour des prestations à temps partiel. Il s'agissait au total de 30 personnes. En ce qui concerne le remplacement de membres du personnel ayant opté pour des prestations à temps partiel, le problème des agents relevant de différents contrats demeure donc à l'ordre du jour.

Le Conseil d'Etat dispose actuellement de deux agents techniques et de 22 agents d'entretien pour la maintenance journalière des bâtiments et des diverses installations. Le gros entretien des bâtiments et installations est à la charge de la Régie des bâtiments.

VIII. DIVERS.

A. BIBLIOTHEQUE.

La gestion de la bibliothèque est assurée par une "commission", créée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, dont la présidence est exercée par M. ANDERSEN, président de chambre, et composée de représentants du Conseil, de l'auditorat, du bureau de coordination, du greffe et de la concordance des textes. Suite à une réunion extraordinaire en date du 28 octobre 1998, la commission a siégé à partir de février 1999 sous le nom de "groupe de travail-documentation", en présence de représentants du service informatique et des documentalistes du bureau de coordination.

Le 22 juin 1999, répondant au vœu de M. le président ANDERSEN, l'assemblée générale a décidé de la fusion de la commission de la bibliothèque et de la commission "ad hoc documentation" et a désigné M. BAERT, conseiller d'Etat, comme président. Au sein de cette nouvelle commission, appelée "commission de la documentation", siègent officiellement un représentant du service informatique ainsi qu'un documentaliste.

La commission a, durant l'année 1998-1999, tenu cinq réunions au cours desquelles elle a été amenée, comme chaque année, à prendre un certain nombre de décisions en vue d'établir le projet de budget et d'assurer l'actualisation de la documentation et son traitement informatique.

Cependant, au cours de l'année 1998-1999, la commission s'est plus particulièrement préoccupée de l'avenir des sources documentaires disponibles au sein du Conseil d'Etat.

A cette fin, il a été demandé de dresser un inventaire de toutes les ressources de la documentation informatisée afin d'en faciliter l'accès pour tous les utilisateurs par le moyen du réseau du Conseil d'Etat et, à moyen terme, de développer un outil d'interrogation le plus efficace possible.

Les documentalistes ont été chargés d'un rapport sur l'étude fonctionnelle de la bibliothèque. Selon ce rapport, deux problèmes majeurs se posent :

- 1/ La modernisation de la bibliothèque : il n'existe actuellement aucun programme informatique spécifique à la bibliothèque. Il existe sans doute FileMaker Pro, mais celui-ci ne constitue pas un programme suffisant pour une gestion adéquate.
- 2/ La disponibilité des revues : leur circulation les rend inaccessibles pour consultation au sein de la bibliothèque et provoque un travail conséquent pour les membres du personnel.

Ils proposent deux solutions :

- 1/ Quant à l'informatisation de la bibliothèque, il conviendrait d'examiner divers programmes existants et d'adapter le plus performant à la bibliothèque. Il est également possible de poursuivre le programme FileMaker Pro, mais ceci ne leur paraît pas l'option idéale.
- 2/ Quant à la disponibilité des revues, ils insistent sur le fait qu'il existe un système de documentation rapide tel IMPALA, système grâce auquel les articles peuvent être fournis dans les 48 heures.

En mars 1999, la commission décide que, dans un premier temps, un inventaire doit être établi. Le personnel de la bibliothèque aura besoin de l'aide de magistrats désignés à cet effet pour effectuer un tri préalable des ouvrages, dont le but est de constituer un premier fonds d'ouvrages dont l'intérêt est encore très évident et actuel, et un second fonds d'ouvrages à caractère plutôt historique ou d'intérêt scientifique. Ceci permettra d'inventorier en priorité les ouvrages encore d'actualité, en n'oubliant pas les ouvrages de nature "historique", mais dont l'inventaire ne représente pas une priorité si absolue.

Dans un deuxième temps, un thésaurus devra être constitué; les documentalistes étudieront de nouveau le problème.

Enfin, en accord avec les documentalistes il est proposé de ne plus dépouiller les revues, mais de travailler via JUDIT.

1. Situation financière.

Evolution du budget de la bibliothèque				
	1996	1997	1998	1999
Budget initial	6.800.000	7.000.000	7.400.000	7.500.000
Crédits supplémentaires	0	0	798.930	1.000.000
TOTAL	6.800.000	7.000.000	8.198.930	8.500.000

Le crédit destiné à l'acquisition de la documentation s'élevait environ à 8,2 millions de francs pour 1998.

Dont :

- 3,5 millions de francs consacrés aux codes et mises à jour (Story, Bruylant, Larcier);
- 0,8 million de francs pour les publications de textes législatifs (Moniteur belge, Pasinomie, Journal officiel C.E., documents parlementaires, ...);
- 2,7 millions de francs pour les abonnements aux périodiques et mises à jour d'ouvrages à feuillets mobiles;
- 0,3 million de francs pour les abonnements et l'acquisition de cédéroms (Judit, dictionnaires, ...);
- 0,8 million de francs consacrés à l'acquisition d'ouvrages.

2. Accroissement de la bibliothèque - Abonnements.

Pendant la période considérée, la bibliothèque a pu s'enrichir de 170 nouveaux ouvrages (monographies).

Par ailleurs, elle a souscrit ou renouvelé des abonnements à 137 revues de droit.

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

3. Informatisation.

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

1/ En ce qui concerne la législation :

- * CELEX -ELEX ⁽⁸³⁾
Commission des Communautés Européennes : Traités et accords, législation, jurisprudence
- * TWS/CD (1)
Codes bilingues : Code civil
Code judiciaire
Code de commerce
Code pénal et
Code d'instruction criminelle
Code de droit du travail
Code de droit de la sécurité sociale
- * Codipers
Collection du Ministère des Finances
- * Cwatup 31

2/ En ce qui concerne la jurisprudence :

- * les sources déjà citées où la jurisprudence est insérée à côté de la législation
- * JOLY
Arrêts de la Cour de cassation de France et du Conseil d'Etat de France
- * Judit F/N (1)
Jurisprudence belge
- * RAJBi
Recueil annuel de jurisprudence belge informatisé

⁽⁸³⁾ Consultables exclusivement à la bibliothèque.

3/ Dictionnaires :

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

4/ Filemaker Pro :

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

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

B. L'INFORMATIQUE AU CONSEIL D'ETAT.

1. Composition de la commission.

La commission de l'informatique a été créée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

Elle est composée de membres ayant tous voix délibérative :

- P. LIENARDY, conseiller d'Etat, président,
- M. ROELANDT, auditeur général,
- G. JACOBS, premier auditeur, chef de section,
- D. LANGBEËN, greffier en chef,
- Fr. FRANCEUS, administrateur.

Assistent aux réunions mensuelles ⁽⁸⁴⁾ de la commission, avec voix consultative, les membres du service informatique. Ils en assurent à tour de rôle le secrétariat.

2. Le service de l'informatique.

Ce service compte huit personnes :

- a) un greffier-informaticien, chef de service,
- b) deux informaticiens, de niveau 1,
- c) deux programmeurs, de niveau 2+,
- d) trois agents d'exécution, dont un à mi-temps.

Le service est placé sous la direction de la commission de l'informatique.

Une partie des tâches administratives, budgétaires ou financières en rapport avec l'informatique est prise en charge par les services administratifs généraux placés sous l'autorité de l'administrateur du Conseil d'Etat ⁽⁸⁵⁾.

3. Mission de la commission.

Au milieu des années 80, le Conseil d'Etat institua une première commission de l'informatique qui fut présidée par feu le Premier président Paul TAPIE. Cette commission et un groupe pilote étudièrent les premiers projets d'informatisation. Au début des années 90, la commission a eu pour mission d'accompagner l'informatisation du Conseil d'Etat qui, par l'attribution de marchés publics de fournitures et de services, avait été confiée à des sociétés informatiques.

⁽⁸⁴⁾ A l'exception des mois de juillet et d'août.

⁽⁸⁵⁾ En application de l'article 102bis des lois coordonnées, "le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et sur avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat et de l'auditeur général, nomme, pour une période de trois ans renouvelable, un administrateur chargé de la gestion administrative du Conseil d'Etat et de son infrastructure". L'administrateur exerce ses attributions sous l'autorité et la direction du premier président et de l'auditeur général.

L'évolution des matériels et des logiciels, le recrutement d'un personnel spécialisé, à savoir des informaticiens et des programmeurs, ont modifié progressivement le rôle de la commission. Celle-ci est à l'écoute des besoins des services du Conseil d'Etat, elle définit désormais les orientations et les choix en matière d'informatique, elle en confie pour partie l'exécution au service de l'informatique placé sous la responsabilité d'un chef de service, le greffier-informaticien. D'autres projets sont réalisés par la voie de marchés publics.

La commission délibère annuellement, lors de la préparation du budget, des dépenses prévisibles et des projets à mener à bien sur la base d'une note préparée par l'administrateur. Elle délibère mensuellement de la liste des projets informatiques mis en oeuvre par le service. Cette liste, nommée "to do", distingue le travail récurrent au sein du service et les projets d'achat de matériel et de logiciels, le développement du réseau, l'amélioration de la qualité du service, etc.

D'une manière particulière participe aux travaux de la commission M. G. JACOBS, premier auditeur chef de section, détaché auprès du Conseil, qui a reçu pour mission d'assurer le traitement de l'information et de la documentation au Conseil d'Etat⁽⁸⁶⁾.

A ce propos, il convient de relever tout particulièrement que ceci a eu pour conséquence que le service de l'informatique a également été impliqué dans différentes initiatives externes ayant ou pouvant avoir des répercussions sur la poursuite de l'informatisation du Conseil d'Etat.

En premier lieu, on signalera sa participation active dans le projet FEDENET⁽⁸⁷⁾. Ce projet vise, d'une part, à mettre en place un réseau permettant l'échange d'informations au sein de l'autorité fédérale et, d'autre part, à permettre à l'autorité fédérale de consulter des données de manière systématique dans les banques de données disponibles, ou de mettre elle-même à la disposition de ce réseau des données d'intérêt politique général. A cet effet, le choix s'est porté sur la technologie Internet (en l'espèce un Intranet).

L'importance de la concertation qui s'est tenue dans le cadre du projet Fedenet a également entraîné la signature d'un protocole d'accord relatif à la réalisation du projet "Accès électronique aux textes actualisés de la législation et de la réglementation belges" entre la Chancellerie du Premier Ministre, le Ministère de la justice, le Conseil d'Etat, les S.S.T.C., la K.U.L. et l'U.L.B. Ce projet AGORA s'étend sur les années 1999 et 2000. Le "plan d'actions coordonnées pour la société de l'information au sein des autorités fédérales" 1997-1999 (T97067N1/10 juin 1997), approuvé par le Conseil des ministres du 30 mai 1997, fit ainsi l'objet d'une mise en oeuvre concrète. Ce plan attribue un rôle-clef au Conseil d'Etat quant au contrôle qualitatif de la documentation juridique. Par ailleurs, il associe explicitement le Conseil d'Etat aux actions que doit entreprendre l'autorité : le Conseil d'Etat est chargé de créer les instruments que requiert

⁽⁸⁶⁾ Par arrêté royal du 18 mai 1998, le détachement au Secrétariat général du Ministère de l'Intérieur de M. Guido JACOBS, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, est prorogé pour une période d'un an prenant cours le 11 mai 1998, afin d'assurer le traitement de l'information et de la documentation interne et externe au Conseil d'Etat, y compris le réseau Fedenet et l'informatique (Moniteur belge du 15 août 1998).

⁽⁸⁷⁾ Circulaire des Services du Premier Ministre, FEDENET-Intranet des autorités fédérales - recommandations techniques et directives, Moniteur belge du 3 mars 1998, 2e éd., pp. 5755 et sv.

ce contrôle qualitatif. On signalera enfin que l'évolution de l'informatisation au niveau européen est suivie par le groupe "Informatique juridique" du Conseil de l'Union européenne.

Membre de la commission, l'administrateur a un rôle d'information et de coordination puisqu'il assure pour partie la gestion budgétaire et financière de l'institution et qu'il dirige les services généraux qui prennent en charge l'exécution de certains marchés publics, ceux qui ne requièrent pas une expertise particulière en informatique.

4. Mission du service informatique.

Le service assure les tâches habituelles nécessaires au bon fonctionnement d'outils informatiques performants, en premier lieu, l'acquisition et la gestion du matériel, y compris les serveurs et le réseau informatique, ensuite l'acquisition ou la conception et la tenue à jour des applications qui permettent le traitement adéquat des données dans tous les services de l'institution.

Le service de l'informatique fournit les moyens et l'appui nécessaire pour permettre aux membres de l'auditorat de remplir la mission qui leur est confiée par l'article 76, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Ceux-ci sont en effet chargés de tenir à jour, de conserver et de mettre à disposition, sous la forme de fichiers automatisés, la documentation relative à la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Le service apporte une assistance particulière au développement des projets gérés par le bureau de coordination.

5. Aperçu des moyens informatiques du Conseil d'Etat.

a) Description du réseau.

Le réseau interne du Conseil d'Etat relie cinq bâtiments. Initialement, ces bâtiments étaient connectés au moyen d'un câble Thick Ethernet en topologie bus à 10 Mbits/s, mais depuis peu, ils sont raccordés à la salle des ordinateurs au moyen de câbles optiques à 100 Mbits/s suite à l'installation d'un *switch* en étoile. Dans la salle des ordinateurs, les serveurs sont raccordés directement au *switch* par une connexion à 100 Mbits/s. Dans chaque bâtiment, tous les postes de travail sont raccordés au moyen d'un câble UTP (10 Mbits/s) et reliés en étoile au moyen d'un *hub* par bâtiment.

b) Serveurs informatiques.

Le Conseil d'Etat utilise huit serveurs centralisés. Il s'agit, sommairement, d'un serveur de fichiers, d'un serveur d'impression et d'utilisation de cédéroms, d'un serveur DHCP, d'un serveur d'applications, d'un serveur "FileMakerPro", d'un serveur courrier, d'un serveur "web" et d'un serveur, destiné au service du personnel, gérant les informations relatives aux membres du personnel (Shérazade).

La configuration des serveurs (Olivetti, Unisys, Dell, Siemens et Priminfo) varie : ils sont équipés de processeurs allant de la série des pentiums à la série des pentiums III et de disques durs conventionnels ou de systèmes de type RAID5. Les systèmes de back-up utilisent la technologie DAT et les systèmes utilisés en cas de panne électrique sont de type UPS.

Le serveur d'applications gère les bases de données ProLex et ProAdmin en Oracle. Le serveur "FileMakerPro" gère les bases de données documentaires du bureau de coordination. Le serveur de courrier, qui gère aussi bien un système de courrier interne qu'un système de courrier permettant de communiquer avec le monde extérieur par le biais d'Internet, utilise NT Mail. Le serveur "web" gère notre site sur Internet, dont l'adresse est "www.raadvst-consetat.be", et se base sur le serveur "Microsoft Internet Information", les possibilités de recherche dans nos fichiers PDF étant assurées au moyen de "Verity Search '97". Notre serveur Internet est également équipé de l'anti-virus gateway pour serveurs de courrier (Norton Antivirus for Internet Email Gateways).

c) **Parc des ordinateurs.**

Type de matériel	Modèles de plus de trois ans (1994-1995)	Modèles de moins de trois ans (1996-1998)	Total
Portables	-	114	114
Modèles de bureau	69	130	199
Total	69	244	313

d) **Parc des imprimantes.**

Type de matériel	Modèles de plus de trois ans (1989-1995)	Modèles de moins de trois ans (1996-1998)	Total
Jet d'encre	76	-	76
Laser	96	95	191,00
Total	172,00	95,00	267,00

e) **Inventaire sommaire des logiciels.**

1/ Applications principales.

Nos systèmes d'exploitation de base sont Windows 3.11 (en français et en néerlandais) et Windows 98 SE (en français et en néerlandais), le protocole de réseau étant le TCP/IP. Nos configurations standard comprennent également certaines applications, à savoir un logiciel de traitement de textes : WordPerfect pour Windows 5.2 (en français et en néerlandais); un logiciel de bases de données utilisateur : FileMakerPro 4.1 (en français et en néerlandais); un logiciel de consultation utilisateur pour les collections en format PDF : Adobe Acrobat Reader 3.01 équipé d'un module de recherche (en français et en néerlandais); un logiciel de courrier électronique utilisateur : Eudora Light 3.0.1 (6); un logiciel de navigation sur Internet : Netscape Navigator 4.0.8. (4.6) et le Norton PCAnywhere pour Windows 2.0 comme contrôleur distant utilisateur.

2/ Autres logiciels.

Les applications développées par nos soins, à savoir ProLex et ProAdmin, gèrent respectivement les informations relatives à la procédure "législation" et à la procédure "administration" du Conseil d'Etat.

Nous distinguons deux types d'applications documentaires au Conseil d'Etat. Les unes permettent de consulter les documents que nous avons produits (c'est-à-dire les avis et les arrêts du Conseil d'Etat ainsi que leurs *capita selecta* ou résumés). Le format documentaire de base utilisé à cet effet est le format PDF, l'utilisation des produits "Adobe Acrobat Exchange 3.0" nous permettant de convertir les fichiers WP et de les indexer de façon à ce qu'ils puissent être consultés en texte intégral.

Notre seconde solution documentaire repose sur l'utilisation des applications mises au point en FileMakerPro pour le bureau de coordination (exemple : CHRONO) ainsi que pour les magistrats.

Par ailleurs, dans la limite du nombre de licences dont nous disposons, nous mettons également toute une série de cédéroms réalisés par des éditeurs extérieurs à la disposition du personnel. Ces cédéroms sont soit centralisés à la bibliothèque, soit consultables au moyen du réseau (exemples : Justel jurisprudence, Justel législation, Codipers, Judit, etc.).

6. Moyens budgétaires alloués à l'informatisation.

a) Les chiffres.

Les moyens budgétaires sont inscrits sous deux allocations de base distinctes des autres crédits de fonctionnement ou d'investissement du Conseil d'Etat, respectivement :

A.B. 13 59 03 1220 - Dépenses de fonctionnement généralement quelconques en rapport avec l'informatisation du Conseil d'Etat.

(en millions de francs)					
1997	1998	1999	2000	2001	2002
10,0	10,3	7,7	8,0	9,0	10,0

A.B. 13 59 03 7408 - Dépenses généralement quelconques pour l'achat de matériel informatique.

(en millions de francs)					
1997	1998	1999	2000	2001	2002
13,4	9,8	11,5	11,5	11,5	11,5

b) Commentaires.

La période couverte par le présent rapport public annuel se situe à cheval sur deux exercices budgétaires, les années civiles 1998 et 1999. En ce qui concerne l'exercice budgétaire 1999, en dépenses courantes (A.B. 1220), la légère diminution de l'allocation est due à la réduction du coût d'entretien d'anciens PC équipés de processeurs 80386 et 80486, faisant suite aux achats, dans les années 1997 et 1998 de nouveaux PC pour lesquels une garantie de trois ans est prévue. Pour le même exercice budgétaire, en dépenses de capital (A.B. 7408), l'augmentation de 1,7 millions de francs sollicitée et obtenue du Parlement est justifiée par le transfert de crédits du poste des dépenses de fonctionnement, en particulier le changement des règles d'imputation tant pour les matériels que pour les logiciels. Cette allocation permet l'acquisition de nouveaux ordinateurs ou le renouvellement progressif des matériels devenus obsolètes. Pour le surplus, il est renvoyé à la note explicative publiée sous chaque allocation de base dans la justification du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1999⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸⁸⁾ Doc. parl., Chambre des Représentants, - 1782/2-98/99, 1re partie, pp. 319 à 321.

7. Réalisations au cours de la période 1998-1999.

a) Matériels.

Il a été procédé à l'achat et à l'installation de 60 PC portables de type Pentium 200MMX et de 15 imprimantes laser personnelles.

b) Logiciels.

Il a été procédé à l'installation de logiciels tels qu'Eudora Light et à la mise à niveau d'autres logiciels tels qu'Adobe Acrobat Reader 3.01 et FileMakerPro 3.0.

Au cours de la période, le service informatique a étudié le besoin de changer de système d'exploitation et le logiciel de traitement de texte. En effet l'un comme l'autre, à savoir Windows 3.11 et WordPerfect 5.2 sont des versions dépassées qui ne sont plus supportées par leur fournisseur.

c) Site web.

Le site "web" du Conseil d'Etat ⁽⁸⁹⁾ a été rénové fin 1998 suite au développement d'un tout nouveau projet. La réalisation de la FAQ ("foire aux questions"), de la clause de non responsabilité et de la page des liens a été exécutée avec soin.

d) Production du Cédérom.

Le premier cédérom du Conseil d'Etat, comprenant des arrêts de l'année judiciaire 1997-1998, a été produit fin 1998 - début 1999.

e) Autres activités.

Au cours de cette période, tous les magistrats et les chefs de services furent reliés au réseau FEDENET. De même l'accès à l'Internet a été étendu aux mêmes personnes car il est désormais possible de se connecter rapidement à de nombreuses banques de données juridiques en Europe ⁽⁹⁰⁾ et dans le monde. La

⁽⁸⁹⁾ Dont l'adresse est: <<http://www.raadvst-consetat.be/>>.

⁽⁹⁰⁾ A titre tout à fait exemplatif, l'on citera les sites suivants :

- a) droit de la Communauté européenne :
<http://europa.eu.int/eur-lex/fr/index.html>
- b) Conseil d' l'Europe :
<http://www.coe.fr/>
- c) Cour de justice et tribunal de première instance de la Communauté européenne :
<http://www.curia.eu.int/>
- d) Cour européenne des Droits de l'Homme :
<http://www.echr.coe.int/>

bande passante de la ligne louée du Conseil d'Etat vers le service BELNET a été adaptée pour faire face à la charge de ces consultations.

Dans le même contexte, par la voie d'un marché de services, un contrat a été attribué à un prestataire ISP afin de permettre au domicile des magistrats la consultation de la jurisprudence mise sur le site du Conseil d'Etat et celle de leur courrier électronique. La possibilité du télétravail a été mise à l'étude.

Pour répondre à diverses demandes, le service a fourni tout au long de l'année un important travail statistique qui n'a été rendu possible que par le détail des bases de données du Conseil d'Etat et la performance des outils informatiques au moyen des quels ces bases de données sont interrogées.

Le service s'est activement attaché à prévenir toutes les difficultés qui pouvaient surgir par l'effet du "bogue de l'an 2000". Dans ce but, toutes les applications furent testées plusieurs fois et les adaptations nécessaires y furent apportées.

Au cours de la même période, plusieurs membres de la commission ont participé aux travaux du groupe de travail ad hoc "documentation" créé en vertu d'une décision de l'assemblée générale du 31 mars 1998.

A cette occasion, le service informatique a pu mieux centrer sa mission d'appui informatique aux différentes composantes de l'institution, l'auditorat, le bureau de coordination, le service de concordance et les membres du Conseil ainsi que les services généraux. Concrètement un service d'assistance interne ("helpdesk") a été installé et les ordinateurs sont équipés d'un logiciel spécifique d'intervention à distance ("remote control").

8. Considérations finales.

Le service de l'informatique est confronté à un double défi permanent : le premier, qui est de nature technologique, est le développement très rapide des outils informatiques, tant dans les matériels que dans les versions des logiciels, ainsi que la mise à jour des applications développées au sein de l'institution, le second, qui est davantage d'ordre interne, est la croissance des besoins liée à l'augmentation du personnel dans les différents services, à l'augmentation des volumes tant au contentieux qu'en section de législation, aux nouvelles possibilités qu'offrent nouveaux matériels et nouveaux logiciels en vue d'augmenter la performance et la production de l'institution. A cet inventaire qui est loin d'être exhaustif s'ajoutent encore l'appui au plan quadriennal et le traitement de données statistiques.

Gérer une infrastructure informatique de cette importance, le fonctionnement correct de 384 postes de travail, de 8 serveurs et de 377 imprimantes, dont certaines fonctionnent en réseau, avec à peine huit personnes relève de la gageure.

Les importants moyens affectés au départ à l'informatisation de base de l'institution ont fait place à un niveau de crédits qui doivent rester constants : il s'agit en effet d'assurer le renouvellement régulier d'un parc de matériel frappé par une rapide obsolescence. Une durée de vie de cinq ans paraît un choix raisonnable en cette matière. De même, d'importants moyens doivent être affectés à la mise à jour des logiciels car les versions anciennes sont remplacées par d'autres plus performantes et les premières ne sont plus supportées par leurs fournisseurs.

Il faut noter que jusqu'ici la baisse des prix des matériels a permis de couvrir l'acquisition de matériels nouveaux à la suite d'extensions de personnel, notamment d'agents sous contrat de travail.

En ce qui concerne le personnel de l'informatique, le Conseil d'Etat a souffert des vives tensions sur le marché des informaticiens qui sont peu nombreux à se destiner au secteur public. Un renfort de personnel sera nécessaire si le personnel du Conseil d'Etat dans son ensemble, titulaires de fonctions, personnel statutaire et personnel contractuel continue à croître. L'on ne pourra plus différer longtemps certaines activités de maintenance ou de formation dont on peut difficilement externaliser le coût.

C. BUDGET.

Le budget du Conseil d'Etat forme la division budgétaire 59 du budget du ministère de l'Intérieur.

Au budget pour l'année 1999 ⁽⁹¹⁾ apparaissent les montants suivants :

Division 59 CONSEIL D'ETAT	Budget ajusté 98	Budget initial	Budget ajusté
Rémunérations statutaires	636.1	642.8	676.2
Rémunérations non statutaires	46.1	58.7	48.5
Dépenses du service social	0.7	0.8	0.8
Dépenses permanentes	47.6	48.4	48.7
Achats exceptionnels	3.0	2.0	2.0
Biens meubles durables	7.0	5.6	6.0
Informatisation	10.3	7.7	7.7
Jurisprudence administr.	1.0	1.0	1.0
Colloque Conseils d'Etat C.E.	-	-	-
Arrêts du Conseil d'Etat	-	-	-
Achat du matériel informatique	-	11.5	11.5
Dépenses fonctionnement : 50 ans du C.E.	4.0		
Investissements : Informatique	9.8		
Divers : Dépenses pour le CD-ROM	0.4		
TOTAUX pour le programme & division organique 59	766.0	778.5	802.4

⁽⁹¹⁾ Programme justificatif et détails des crédits alloués par la Chambre des représentants : Voir Doc. parl., Chambre des représentants, 2125/1-98/99, pp. 272-275. Loi du 22 décembre 1998 contenant le budget des Voies et Moyens pour l'année budgétaire 1999 (Moniteur belge du 31 décembre 1998).

D. 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, à des colloques ou aux travaux d'associations internationales; délégations officielles ou de magistrats du Conseil d'Etat; accueil de stagiaires, etc.

On soulignera le développement croissant des contacts internationaux, notamment de la demande de coopération juridique émanant de pays étrangers qui reconstruisent leur système de contentieux administratif. Le Conseil d'Etat y est particulièrement attentif car de telles réunions présentent l'avantage de favoriser les liens avec les collègues étrangers et l'échange d'informations utiles, tout en contribuant au rayonnement extérieur de l'institution.

1. Relations avec les autorités belges et la presse.

Il y a lieu de se référer au rapport annuel 1994-1995 (pp. 155-156) qui a décrit, sur un plan général, les relations suivies que le Conseil d'Etat entretient avec les différents ministres et les diverses autorités fédérales, communautaires ou régionales. Il en va de même pour ce qui concerne les contacts avec la presse.

Au cours de l'année judiciaire 1998-1999, le Conseil d'Etat a organisé, le 9 janvier 1999, une conférence de presse en vue de présenter son "Liber Memorialis 1948-1998" commémorant le cinquantième anniversaire de sa création. M. le premier président J.-J. STRYCKMANS a prononcé une allocution à cette occasion.

Ce "Liber Memorialis" (432 pages) vise à mieux faire comprendre le fonctionnement d'une institution qui est une pièce essentielle de l'Etat de droit, en offrant un aperçu de son activité entre 1948 et 1998.

L'ouvrage comprend deux parties. Dans la première partie sont évoqués les débuts du Conseil d'Etat ainsi que la personnalité des premiers magistrats qui en firent partie et qui ont jeté les bases de la jurisprudence de la section d'administration. L'on y trouve également une biographie des premiers présidents et auditeurs généraux qui se sont succédé à la tête du Conseil et de l'auditorat. La seconde partie décrit l'évolution de chacune des parties composantes de l'institution : Conseil, auditorat, greffe, bureau de coordination, service de la concordance des textes. Plusieurs contributions rappellent tout à la fois les événements du passé et ouvrent des perspectives d'avenir.

2. Relations avec des autorités ou institutions étrangères.

a) Réception de délégations ou de visiteurs étrangers.

- Le 16 octobre 1998, M. le président STRYCKMANS a reçu le professeur Andrei POPESCU, chef du Département du Conseil législatif de Roumanie pour l'harmonisation de la législation avec les règlements communautaires.

L'entretien a porté sur les travaux du Comité d'association Roumanie/Union européenne, qui s'est réuni à Bruxelles du 14 au 18 octobre 1998, ainsi que sur les perspectives d'échange d'expériences entre le Conseil législatif roumain et le Conseil d'Etat de Belgique.

- Le 22 octobre 1998, le Conseil d'Etat a reçu M. Mohamed Moncef JEHANE, conseiller à la Cour des comptes de Tunisie et Mme Radhia CHAMARI, chargée des fonctions de commissaire du gouvernement auprès de la même institution.

Ces visiteurs ont été accueillis par M. le premier président J.-J. STRYCKMANS et ont participé ensuite à une réunion de travail animée par MM. Y. KREINS et Ph. QUERTAINMONT, conseillers d'Etat. Les échanges de vues ont porté notamment sur les compétences et le contenu des avis donnés par la section de législation, ainsi que sur le travail d'élaboration du rapport public annuel du Conseil d'Etat.

- En décembre 1998, M. le premier président J.-J. STRYCKMANS a accueilli M. Lamine SIDIME, premier président de la Cour suprême de la République de Guinée et M. MPOY-KUMULAYI, conseiller juridique principal auprès de la Banque Mondiale.

Cette visite s'inscrivait dans le cadre de contacts noués par la République de Guinée avec les institutions judiciaires supérieures belges, à l'occasion de la réforme de la Cour suprême. L'entretien a porté sur l'organisation du Conseil d'Etat et sur le processus de restructuration de la Cour suprême de Guinée, laquelle exerce des compétences semblables à celles qui, en Belgique, sont dévolues au Conseil d'Etat.

- Le 17 décembre 1998, le secrétaire du Conseil des Ministres de la République d'Albanie a rendu visite au Conseil d'Etat et a exposé le souhait des autorités albanaises de recevoir une assistance dans les réformes en cours de leur droit administratif et de leur juridiction administrative.

M. M. LEROY, conseiller d'Etat, a examiné avec ce visiteur et un membre de l'ambassade d'Albanie en Belgique, les possibilités concrètes d'accueillir des stagiaires albanais en Belgique ou d'organiser des missions d'assistance juridique de magistrats du Conseil d'Etat belge en Albanie.

- Le 22 avril 1999, le Conseil d'Etat a reçu une délégation de hauts magistrats de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, conduite par son président, M. Mirko ZOVKO.

L'échange de vues avec M. le premier président J.-J. STRYCKMANS a porté notamment sur le modèle fédéral belge et sur l'exercice par le Conseil d'Etat de ses missions consultatives.

- Le 6 mai 1999, M. le premier président J.-J. STRYCKMANS a reçu, à la demande du secrétariat général de la Chambre des représentants, Mme KARLOVA, directeur adjoint aux relations internationales de la Chambre des députés tchèque.

M. l'auditeur P. GILLIAUX a participé à cet entretien, au cours duquel a été examiné le rôle du Conseil d'Etat à l'égard de la transposition du droit européen.

- Le 7 mai 1999, le Conseil d'Etat a organisé un séminaire à l'intention des participants suisses et belges à des journées d'études sur les juridictions supérieures, organisées conjointement par les facultés de droit de l'Université catholique de Louvain et de l'Université de Genève.

Les professeurs J. van COMPERNOLLE et F. DELPEREE, assesseurs au Conseil d'Etat, y ont présenté des exposés, consacrés respectivement à une description des juridictions supérieures en Belgique et à la légitimité du contrôle par les Cours supérieures de la législation fédérée.

Plusieurs membres du Conseil et de l'auditorat, dont M. le premier président J.-J. STRYCKMANS et M. le président de chambre R. ANDERSEN, ont participé activement à ce séminaire.

- Le 16 juin 1999, un groupe de parlementaires et de fonctionnaires rwandais et burundais, venus en Belgique à l'initiative du Parlement et dans le cadre de la coopération entre parlements occidentaux et africains, a été accueilli au Conseil d'Etat.

M. le président de chambre Ch.-L. CLOSSET leur a fait un exposé circonstancié sur le rôle du Conseil d'Etat dans la procédure de validation des élections communales. Cet exposé a été suivi d'un échange de vues.

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

Le Conseil d'administration de l'Association s'est réuni à Dakar le 19 avril 1999. Le Conseil d'Etat de Belgique y était représenté par M. le conseiller d'Etat Ph. QUERTAINMONT.

Le Conseil, présidé par M. Ousmane CAMARA, président du Conseil d'Etat du Sénégal, a entendu le rapport d'activités présenté par le secrétaire général de l'Association, Mme M. de BOISDREFFE, et a approuvé, sur proposition du commissaire aux comptes, M. L. LINDSTAM, les comptes de l'année 1998 et le rapport financier du trésorier, M. Y. KREINS.

Le Conseil d'administration a également débattu du thème général et des travaux des commissions du prochain congrès triennal de l'Association, qui aura lieu à Dakar en 2001. Le thème retenu est : "La protection des droits et libertés de l'individu par le juge administratif".

Le Conseil d'Etat belge a été choisi pour assumer la présidence de la troisième commission de ce congrès, qui traitera du sous-thème : "L'étranger devant le juge administratif".

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

Le Comité permanent des colloques s'est réuni à Vienne le 11 mai 1999. La délégation belge était composée de M. J.-J. STRYCKMANS, premier président du Conseil d'Etat, M. J. BORRET, président, et M. Y. KREINS, conseiller d'Etat.

Il y fut notamment discuté d'un projet de statuts d'une nouvelle association internationale groupant les juridictions administratives suprêmes des Etats membres de l'Union européenne, à l'instar, au niveau mondial, de l'Association internationale des Hautes juridictions administratives. Un groupe de travail, présidé par la Belgique, a été chargé de finaliser les statuts.

Cette nouvelle association qui pourrait voir le jour en mai 2000, lors du prochain colloque des Conseils d'Etat des pays de l'Union européenne, constituerait un puissant facteur de rapprochement des jurisprudences et des "légisprudences" nationales dans le domaine du droit communautaire. Il serait également possible d'y associer, par exemple comme observateurs, les juridictions administratives suprêmes des Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne, lesquelles pourraient ainsi anticiper certains problèmes qui se poseront à elles.

Par ailleurs, au cours de sa réunion du 11 mai 1999, le Comité permanent des colloques a également arrêté la date du prochain colloque des Conseils d'Etat et juridictions administratives suprêmes des pays de l'Union européenne. Ce colloque se tiendra à Vienne du 7 au 10 mai 2000. Le thème retenu est le suivant : "L'influence de l'article 6 (1) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme sur les procédures devant les Cours suprêmes administratives et les Conseils d'Etat." M. le conseiller d'Etat P. LEMMENS a été désigné en qualité de rapporteur national.

d) Réunions des Conseils d'Etat des trois pays membres de l'Union économique Benelux - Commémoration du bicentenaire du Conseil d'Etat de France.

Depuis 1986, les liens entretenus avec les Conseils d'Etat néerlandais et luxembourgeois sont formalisés dans le cadre de rencontres régulières. La dernière réunion s'est tenue à Bruxelles le 20 novembre 1998, dans les locaux du Secrétariat permanent de l'Union économique Benelux.

Y a participé également le Conseil d'Etat de France, à l'occasion de la commémoration de son bicentenaire et compte tenu des liens historiques qui unissent la Haute juridiction administrative française aux Conseils d'Etat des pays du Benelux.

Cette commémoration de l'anniversaire du Conseil d'Etat de France (créé par l'article 52 de la Constitution du 22 frimaire de l'an VIII) s'est traduite par l'organisation d'un colloque franco-Benelux, dont les travaux ont été présidés par M. J.-J. STRYCKMANS, premier président du Conseil d'Etat de Belgique, et M. R. DENOIX de SAINT-MARC, vice-président du Conseil d'Etat de France. Le thème retenu était : "La place des principes non-écrits dans les avis et les décisions des Conseils d'Etat".

Pour la Belgique, des rapports ont été rédigés et présentés par M. le conseiller d'Etat P. LEWALLE ("Les règles non-écrites dans la jurisprudence du juge de l'excès de pouvoir - Les principes généraux du droit", avec la collaboration de M. le premier auditeur Ph. BOUVIER) et par M. le conseiller d'Etat Ph. QUERTAINMONT ("Les principes de bonne législation dans la pratique de la section législation du Conseil d'Etat de Belgique"). Les conclusions des discussions du colloque ont donné lieu à un rapport de synthèse présenté par M. le professeur F. DELPEREE, assesseur au Conseil d'Etat. Une réception, organisée dans les salons du Musée royal des Beaux-Arts, a clôturé les travaux.

La délégation officielle belge au colloque franco-Benelux du 20 novembre 1998 était composée de MM. J.-J. STRYCKMANS, premier président du Conseil d'Etat, J. BORRET, président du Conseil d'Etat, R. ANDERSEN, président de chambre, M. LEROY, Y. KREINS, P. LEWALLE

et Ph. QUERTAINMONT, conseillers d'Etat, et Ch. MENDIAUX, auditeur général adjoint. D'autres membres du Conseil ou magistrats de l'auditorat et du bureau de coordination ont également assisté ou participé aux débats du colloque.

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

- M. le conseiller d'Etat M. LEROY a participé au séminaire international organisé les 11 et 12 novembre 1998 à Cotonou (République du Bénin) par l'Agence de Coopération technique et culturelle (actuellement Agence de la Francophonie) sur le thème du contentieux électoral et l'Etat de droit.

Il y a présenté deux rapports, consacrés, l'un à l'organisation du contentieux électoral en Belgique, l'autre aux sanctions en cas de fraude ou d'irrégularité en matière électorale.

- M. le conseiller d'Etat M. LEROY a également participé au symposium organisé à Blagoevgrad le 6 avril 1999 par l'Université du Sud-Ouest "Neophit Rilski". Cette manifestation commémorait le 120e anniversaire de la Constitution bulgare (la "Constitution de Tarnovo"), fortement influencée par la Constitution belge de 1831.

M. LEROY y a présenté un rapport sur "les principes démocratiques de la Constitution belge et du contentieux administratif".

- Comme chaque année, deux magistrats du Conseil d'Etat ont été invités, avec d'autres hauts magistrats des quinze Etats membres, à participer à la session organisée par la Cour de justice des Communautés européennes.

Les 3 et 4 mai 1999, le Conseil d'Etat belge était représenté à Luxembourg par M. le président de chambre D. VERBIEST et Mme l'auditeur P. VANDERNACHT.

- Au cours de l'été 1999, M. le conseiller d'Etat P. LEMMENS, professeur à la K.U.Leuven, a assumé une mission de "visiting professor" à la "Northwestern University" de Chicago. Il y a donné des cours sur la protection internationale des droits de l'homme.

3. **Participation à des colloques ou réunions en Belgique.**

Les magistrats du Conseil, de l'auditorat et du bureau de coordination, dont un certain nombre consacrent une partie de leur temps à des activités d'enseignement ou de recherche, ont participé à plusieurs reprises à des colloques, congrès et journées d'études en Belgique. Ils y intervinrent souvent comme rapporteurs, contribuant ainsi au rayonnement collectif du Conseil d'Etat.

E. **MOUVEMENTS DANS LE CADRE ORGANIQUE.**

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

Mme M.-Cl. CEULE et M. K. VERMASSEN, nommés premier référendaire chef de section le 20 septembre 1998, ont prêté serment devant l'assemblée générale le 29 septembre 1998.

M. A. SPRUYT, nommé assesseur le 20 septembre 1998, a prêté serment devant l'assemblée générale le 6 octobre 1998.

M. J.-J. STRYCKMANS a été élu premier président le 6 octobre 1998, a prêté serment devant le Roi le 22 octobre 1998 et a été installé dans ses fonctions par l'assemblée générale le 27 octobre 1998.

M. J. BORRET a été élu président et a prêté serment devant l'assemblée générale le 27 octobre 1998.

M. D. VERBIEST a été élu président de chambre et a prêté serment devant l'assemblée générale le 27 octobre 1998.

M. J. VAN NIEUWENHOVE a été nommé auditeur adjoint le 1er octobre 1998 et a prêté serment le 19 octobre 1998.

MM. P. DEPUYDT, nommé premier auditeur le 17 novembre 1998 et L. DETROUX, nommé auditeur le 27 octobre 1998, ont prêté serment devant l'assemblée générale le 8 décembre 1998.

Mme G. JOTTRAND, nommée auditeur adjoint le 22 décembre 1998, a prêté serment le 4 février 1999.

Mmes P. DE SOMERE et A. VAN MINGEROET, nommées référendaire adjoint le 8 février 1999, ont prêté serment le 22 février 1999.

M. B. RONGVAUX, nommé référendaire adjoint le 8 février 1999, a prêté serment le 11 mars 1999.

MM. P. BARRA et P. SOURBRON, nommés auditeur respectivement le 12 février 1999 et le 15 février 1999, ont prêté serment devant l'assemblée générale le 18 mars 1999.

M. J. LUST, nommé conseiller d'Etat le 5 mars 1999, a prêté serment devant l'assemblée générale le 29 mars 1999.

M. P. PROVOOST, Mme W. VOGEL, MM. B. LOMBAERT et E. THIBAUT, Mme Ch. BAMPS, M. C. ADAMS et Mme G. JOTTRAND, nommés auditeur respectivement le 9 mars 1999 et le 19 avril 1999, ont prêté serment devant l'assemblée générale le 29 avril 1999.

MM. Ph. BROUWERS et Chr. AMELYNCK, Mme F. CARLIER, MM. A. LEFEBVRE et C. NIKIS, nommés référendaire respectivement le 5 mars 1999 et le 25 mars 1999, ont prêté serment devant l'assemblée générale le 29 avril 1999.

M. B. DEROUAUX, nommé premier auditeur chef de section le 15 juin 1999, a prêté serment devant l'auditeur général adjoint le 26 juillet 1999 ⁽⁹²⁾.

M. W. PAS, nommé auditeur adjoint le 12 juillet 1999, a prêté serment devant l'auditeur général le 7 septembre 1999 (1).

⁽⁹²⁾ Article 74 des lois coordonnées, modifié par la loi du 28 mai 1999, article 18B.

2. Mise à la retraite ou éméritat et démission.

M. le premier président G. BAETEMAN a été admis à l'éméritat le 1er octobre 1998 par arrêté royal du 31 mars 1998.

M. M. BAUWENS, auditeur, a démissionné de ses fonctions le 1er janvier 1999 (arrêté royal du 8 novembre 1998).

M. Ch. WETTINCK, conseiller d'Etat, a démissionné de ses fonctions le 9 juin 1999, à la suite de sa nomination à la même date comme juge de paix (arrêté royal du 4 août 1999).

F. NECROLOGIE.

Au cours de l'année judiciaire 1998-1999, le Conseil d'Etat a eu le regret d'apprendre la disparition de :

Madame B. HAUBERT

*premier auditeur chef de section décédée le
20 avril 1999*

Mme Béatrice HAUBERT, née le 25 décembre 1950 à Tournai, est décédée des suites d'une longue maladie le 20 avril 1999.

Licenciée en droit à l'UCL en 1973, elle a exercé la fonction d'assistante à la faculté de droit des Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur entre 1973 et 1977 ainsi que celle de chercheur dans cette même faculté en 1977-1978. Elle fut nommée ensuite conseiller adjoint juriste à la Société de développement régional pour la Wallonie (SDRW), puis au Ministère de la Région wallonne, fonction qu'elle exerça de 1978 au 4 mai 1986.

Classée première au concours organisé pour le recrutement d'auditeurs adjoints et de référendaires adjoints en 1985, Mme HAUBERT a été nommée référendaire adjoint par arrêté royal du 9 avril 1986 et a prêté le serment constitutionnel le 5 mai 1986. Nommée auditeur adjoint par arrêté royal du 26 novembre 1986, elle prête serment le 12 décembre 1986. Elle sera ensuite nommée auditeur par arrêté royal du 31 mai 1988 (prestation de serment le 28 juin 1988), premier auditeur par arrêté royal du 13 avril 1997 (prestation de serment le 27 mai 1997) et enfin premier auditeur chef de section par arrêté royal du 25 juin 1997 (prestation de serment le 15 juillet 1997).

Spécialiste pendant de nombreuses années du contentieux de la santé publique (médicaments, hôpitaux, pharmacie, ...) ainsi que du droit du travail, elle prenait alors la direction de la 2ème section, ayant des attributions nombreuses et variées, dont par exemple l'agriculture, les assurances, l'audiovisuel, les CPAS, les communications, le contentieux fiscal, l'intérieur, le logement, les matières sociales et la santé publique, les marchés publics, les ordres professionnels, les pharmacies, les travaux publics, ...

Par arrêté royal du 17 avril 1992, Mme HAUBERT a été élevée au rang d'"Officier" dans l'Ordre de Léopold.

Auteur de nombreuses publications concernant aussi bien "Le contentieux administratif", "La nouvelle procédure de suspension devant le Conseil d'Etat", "L'astreinte et le contentieux de l'annulation" en collaboration avec son mari Ch. PANIER et en collaboration avec le Conseiller d'Etat Ch. HUBERLANT, un "Aperçu du rôle du Conseil d'Etat, section de Législation", que "Les pouvoirs implicites ou le creux de la réforme institutionnelle".

* * *

Madame F. GEENS

*premier auditeur
décédée le 3 septembre 1999*

Mme Francine GEENS, née le 12 avril 1942 à Louvain, est décédée des suites d'une pénible maladie le 3 septembre 1999.

Docteur en droit à la VUB en 1966, et après avoir réussi le concours de secrétaire d'administration organisé par le SPR, elle fut nommée secrétaire d'administration le 1er septembre 1971 au Ministère de la Santé publique et de la Famille.

Après avoir réussi le concours de référendaire adjoint et d'auditeur adjoint où elle fut classée quatrième, elle fut nommée auditeur adjoint par arrêté royal du 17 mai 1972 et prêta le serment constitutionnel le 31 mai 1972.

Elle fut promue auditeur par arrêté royal du 10 juin 1974 et prêta serment d'auditeur le 18 juin 1974.

Par arrêté royal du 23 juillet 1984, elle fut autorisée à porter le titre de premier auditeur, fonction qu'elle exerça jusqu'en 1988, année au cours de laquelle elle fut nommée premier auditeur par arrêté royal du 9 février 1988 et prêta serment à ce titre le 15 mars 1988. Mme GEENS a exercé ses fonctions à l'auditorat au sein de la section chargée de l'examen du contentieux de la Fonction publique. En 1988, elle fut chargée de la direction de la section Fonction publique et recours en cassation administrative, fonction qu'elle exerça jusqu'à ce que la loi du 4 août 1996 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne modifie les conditions de nomination des membres de l'auditorat notamment par la création de la fonction de premier auditeur chef de section ⁽⁹³⁾.

Victime de sa maladie, Madame GEENS n'a pu faire valoir ses droits à une promotion sur base des nouvelles dispositions législatives.

Elle était titulaire du certificat attestant la connaissance de la langue française depuis le 9 octobre 1973.

Par arrêté royal du 10 avril 1978, elle a été élevée au rang d'"Officier" dans l'Ordre de Léopold et par arrêté royal du 25 avril 1988, elle fut promue au grade de "Commandeur" dans le même Ordre.

⁽⁹³⁾ Article 71, § 3bis, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, modification supprimant l'automaticité des promotions.

Troisième partie.

JURISPRUDENCE

I. JURISPRUDENCE DE LA COUR D'ARBITRAGE AU SUJET DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT.

Les arrêts recensés concernant la procédure du référé administratif devant le Conseil d'Etat ainsi que certaines règles de procédure en vue de la réduction de l'arriéré judiciaire.

A. REFERE ADMINISTRATIF.

1. Une question préjudicielle relative aux articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a été posée par le Conseil d'Etat (arrêt n/ 72.255 du 5 mars 1998, C. ANCKAERT et B. MEYFROODT c/ la Région flamande).

A cette question, la Cour a répondu ce qui suit, dans son arrêt n/ 17/99 du 10 février 1999 :

- "1. Les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne règlent pas la composition de la chambre de la section d'administration du Conseil d'Etat appelée à statuer, par application de l'article 14, sur un recours en annulation d'un acte administratif, après que la chambre saisie, le président de la chambre saisie ou le conseiller d'Etat désigné par ce président ont statué, par application de l'article 17, sur la demande de suspension du même acte administratif. Il ne s'ensuit pas que la question préjudicielle qui concerne précisément le fait que les dispositions précitées n'empêchent pas que la composition des sièges soit totalement ou partiellement identique serait sans objet (B.3 et B.4).
2. Le référé administratif vise à renforcer la protection juridique offerte par le Conseil d'Etat et s'inscrit dans le cadre des principes formulés dans la recommandation n/ R(89) 8 du 13 septembre 1989 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative à la protection juridictionnelle provisoire en matière administrative. Cette recommandation énonce notamment que quand un acte administratif est contesté devant une autorité juridictionnelle et que celle-ci ne s'est pas encore prononcée, le requérant a la possibilité de demander à la même autorité juridictionnelle ou à une autre autorité juridictionnelle compétente de décider des mesures de protection provisoire contre l'acte administratif, que la procédure à suivre devant l'autorité juridictionnelle est une procédure rapide, que sauf les cas d'urgence, la procédure est contradictoire et que les tiers intéressés peuvent y intervenir.
3. La procédure de suspension d'un acte administratif, réglée par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est un accessoire du recours en annulation de cet acte.

Comme le contentieux objectif d'annulation auquel elle est ainsi essentiellement liée, la procédure de suspension a pour seul objectif de permettre d'éviter qu'un acte administratif par hypothèse litigieux, puisqu'il fait l'objet d'un recours en annulation, ne produise des effets de droit aux conséquences irréversibles alors même que des moyens sérieux d'annulation sont, dès l'introduction de la demande de suspension, invoqués et établis.

Prise dans l'urgence et dans le respect des garanties d'un débat contradictoire prévues par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la décision de suspension est une décision provisoire qui est la première phase d'une procédure unique dont il y a lieu d'assurer la continuité. Cette décision est cependant susceptible d'être remise en cause par la décision définitive statuant sur le recours en annulation. Par conséquent, cette mesure ne préjuge pas de la décision au fond rendue par le Conseil d'Etat lorsqu'il juge définitivement de la légalité de l'acte administratif (B.6.1 à B.6.3).

4. Lors de l'élaboration de la réglementation en cause, le législateur a ménagé un juste équilibre entre, d'une part, l'exigence d'une protection juridique effective, en vue d'aboutir à une décision rapide concernant une demande de suspension et, en cas de suspension, concernant le recours en annulation, sans toutefois perdre de vue les intérêts de la partie défenderesse et de la partie intervenante et, d'autre part, le bon fonctionnement de la section d'administration du Conseil d'Etat, aux fins d'éviter qu'au cours des phases respectives d'une même procédure, le dossier doive à chaque fois être examiné par d'autres conseillers d'Etat et d'autres auditeurs. Par ailleurs, la réglementation est identique pour toutes les parties appelées à la cause. La réglementation instaurée par le législateur, qui n'exclut pas que les mêmes conseillers d'Etat ou en partie les mêmes que ceux qui ont procédé à la suspension examinent l'affaire au fond, n'est pas de nature à compromettre leur impartialité objective. L'appréhension de la partie requérante ou de la partie intervenante au sujet de l'impartialité du siège est d'autant moins objectivement justifiée qu'en l'espèce, les conseillers d'Etat ne doivent pas se prononcer sur le bien-fondé de droits subjectifs mais sur le bien-fondé d'allégations mettant en cause la légalité objective d'un acte administratif.

A supposer que l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme soit applicable au litige au fond, il ne saurait en résulter une appréciation différente, d'autant que la recommandation n/ R(89) 8 du 13 septembre 1989 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative à la protection juridictionnelle provisoire en matière administrative n'exclut pas davantage que les mesures provisoires soient ordonnées par la même juridiction que celle qui statue sur le fond (B.7 et B.8)."

2. La Cour a pris une décision identique dans son arrêt n/ 48/99 du 20 avril 1999, en réponse à une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat et relative aux articles 17, § 1er, alinéas 2 et 4, et 18 des lois coordonnées (arrêt n/ 78.468 du 1er février 1999, J. VANDENHENDE c/ Commune de Zwevegem et la Région flamande).
3. Une question préjudicielle relative à l'article 17, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a été posée par l'arrêt n/ 76.603 du 23 octobre 1998 (V. LESCOT c/ Région wallonne).

La Cour a, par son arrêt n/ 79/99 du 30 juin 1999, répondu comme suit :

- "1. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.
L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (B.3).
2. Dès lors que la suspension d'un acte administratif n'a d'utilité que si elle est rapide et qu'elle est réglée par une procédure supposant que le Conseil d'Etat agisse avec diligence, le législateur a pu considérer que la demande de suspension pouvait, elle aussi, être subordonnée à un délai (B.4).
3. S'il est vrai qu'un préjudice grave et difficilement réparable, issu de l'acte dont l'annulation est demandée au Conseil d'Etat, peut ne survenir qu'après l'introduction du recours, il y a lieu d'observer que la loi ne subordonne pas la suspension à la réalisation mais au risque d'un préjudice grave et difficilement réparable et que le requéreur est normalement à même d'apprécier l'existence de ce risque dès qu'il se dispose à demander l'annulation de l'acte qui lui fait grief. En outre, sans compter les possibilités qui s'offrent de recourir au juge des référés, il y a lieu de relever que le requérant qui n'a pas mesuré ledit risque au moment de l'introduction du recours peut, si le délai n'est pas expiré, introduire un nouveau recours et y joindre une demande de suspension. Le législateur a dès lors pu considérer que la demande de suspension d'un acte administratif ne pouvait pas être postérieure au recours en annulation dont cet acte fait l'objet (B.5.1 et B.5.2)."

B. REGLES DE PROCEDURE EN VUE DE LA REDUCTION DE L'ARRIERE JUDICIAIRE.

Le Conseil d'Etat a posé des questions préjudicielles relatives à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par l'arrêt n/ 74.711 du 29 juin 1998 [(H. MONSTREY c/ Institut national d'assurance maladie invalidité (INAMI)].

La Cour a répondu de la manière suivante dans son arrêt n/ 94/99 du 15 juillet 1999 :

- "1. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit que lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi des mémoires, la section d'administration du Conseil d'Etat statue sans délai sur l'avis de l'auditorat, les parties entendues, en constatant l'absence de l'intérêt requis.

Cette disposition fait du dépôt d'un mémoire une obligation pour la partie requérante si elle veut éviter que l'absence de l'intérêt requis soit constatée.

Il ressort des travaux préparatoires que le législateur avait l'intention d'attacher des conséquences sévères au non-respect des délais et qu'il entendait que le Conseil d'Etat, dans les notifications du greffier, rappelle à la partie requérante les effets légaux de son absence de réponse ou de la tardiveté de celle-ci (B.2, B.3.1 et B.3.2).

2. Le législateur a raisonnablement pu considérer, en adoptant l'article 21, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, que tant en ce qui concerne les recours en cassation administrative qu'en ce qui concerne le "contentieux objectif", la durée de la procédure devait être raccourcie et que toutes les parties requérantes devant le Conseil d'Etat devaient démontrer la persistance de leur intérêt par l'introduction d'un mémoire dans les délais requis.

Il existe assurément des différences entre le contentieux "objectif" des recours pour excès de pouvoir et le recours "subjectif" en cassation administrative, mais ces différences ne sont pas telles qu'elles obligent le législateur à opérer aussi une distinction à cet égard en ce qui concerne la durée de la procédure et, en particulier, les délais d'introduction d'un mémoire par la partie requérante sous peine, pour celle-ci, de ne pas voir son recours pris en considération (B.4.2).

3. Eu égard à l'objectif poursuivi, à savoir le raccourcissement de la procédure, la mesure de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui oblige la partie requérante à introduire un mémoire à peine d'irrecevabilité de son recours, n'est pas manifestement déraisonnable, aussi bien à l'égard des recours en cassation administrative qu'à l'égard des recours pour excès de pouvoir, compte tenu aussi bien de l'avertissement préalable adressé par le greffe, concernant les effets de l'absence de réponse ou de la tardiveté de celle-ci, et de la nature de cette exigence de forme - à laquelle il peut être satisfait par l'introduction d'un mémoire confirmant simplement qu'il est persisté dans le recours - que de la possibilité pour la partie requérante d'invoquer le cas échéant devant le Conseil d'Etat la force majeure (B.4.3).
4. Entre les procédures de cassation devant le Conseil d'Etat d'une part et la Cour de cassation d'autre part, il existe des similitudes, bien que les deux juridictions n'aient pas la même compétence. Toutefois, compte tenu de l'accroissement exponentiel des affaires auquel se trouve confronté le Conseil d'Etat et de l'arriéré croissant dans le traitement des affaires pendantes, il était raisonnablement justifié que le législateur prît des mesures plus rigoureuses en ce qui concerne spécifiquement cette juridiction, notamment l'obligation pour la partie requérante de faire connaître la persistance de son intérêt en introduisant dans les délais un mémoire en réplique ou un mémoire ampliatif. La lecture conjointe des articles 10 et 11 de la Constitution et des articles 144 et 145 de celle-ci ne permet pas d'aboutir à une autre conclusion. En effet, la distinction constitutionnelle entre les droits civils et les droits politiques n'est pas pertinente au regard de la différence de traitement en matière de procédure qui est contestée en l'espèce (B.5.2 et B.5.3).
5. A supposer que les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme s'appliquent à l'affaire pendante devant le Conseil d'Etat, il échet de constater que l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat - qui oblige la partie requérante à introduire un mémoire à peine d'irrecevabilité de son recours - ne porte pas atteinte aux garanties offertes par ces dispositions

conventionnelles, d'autant que le greffier du Conseil d'Etat attire expressément l'attention de la partie requérante sur les effets du non-respect de cette obligation (B.5.4).

6. La distinction entre la mesure applicable - en vue de résorber l'arriéré judiciaire - à la partie requérante qui ne respecte pas les délais fixés pour l'introduction d'un mémoire en réplique et celle applicable à la partie défenderesse qui s'abstient de transmettre un mémoire en réponse dans les délais fixés est objective et raisonnablement justifiée compte tenu des principes différents qui fondent ces mesures distinctes.

Les situations objectivement distinctes de la partie requérante, qui doit justifier d'un intérêt persistant, et de la partie défenderesse, pour laquelle l'exigence d'un intérêt n'existe pas, justifient raisonnablement que des mesures distinctes soient prises en cas de non-respect des obligations respectives (B.6.2)."

II. JURISPRUDENCE DE LA COUR DE CASSATION (Conflits d'attribution).

On sait que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour statuer sur des contestations qui ont pour objet des droits civils. Suivant les articles 92 et 93 anciens, actuellement 144 et 145 de la Constitution, les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence en cette matière, ainsi d'ailleurs que pour juger les contestations ayant pour objet des droits politiques, lorsque la loi n'a pas attribué compétence pour en connaître à d'autres juridictions. Gardienne des attributions des cours et tribunaux, c'est à la Cour de cassation qu'il revient de "se prononcer sur les conflits d'attributions, d'après le mode réglé par la loi", ainsi que le prévoit l'article 158 de la Constitution.

Au cours de l'année judiciaire 1998-1999, la Cour de cassation a été amenée à statuer à une seule reprise sur pareils conflits mettant en cause la compétence du Conseil d'Etat, et ce par un arrêt prononcé le 3 juin 1999.

Par cet arrêt C.98.0298.N de ce 3 juin 1999, la Cour rejeta le pourvoi dirigé contre l'arrêt n/ 74.284 du 15 juin 1998, en cause S.A. "Aannemingsbedrijf AERTSSEN" et "BITUMAR" c/ l'association intercommunale "LAND VAN AALST" société coopérative à responsabilité limitée, la S.A. "Algemene Ondernemingen COUWBERGHS", la S.P.R.L. "Jos LAEREMANS" et le "Service communal de Belgique", Société coopérative intercommunale à responsabilité limitée.

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a rejeté la demande de suspension de l'exécution de

"la décision d'attribution prise par l'association intercommunale "Land van Aalst" le 21 avril 1998, par laquelle, en sa qualité de service adjudicataire, elle a décidé d'attribuer le marché public relatif à l'installation d'une décharge de classe 3 dans le dépôt de l'Intercommunale ILVA à Vlierzele à l'association momentanée COUWBERGHS-LAEREMANS".

En effet,

"Le Conseil n'est pas convaincu par (l')argumentation (des demanderesse(s)); que le marché a commencé à être exécuté et que le Conseil d'Etat est sans compétence pour faire cesser cette exécution; que le motif de cette incompétence est qu'il existe entre la décision d'attribuer un marché public, acte juridique unilatéral soumis à la compétence de suspension et d'annulation du Conseil d'Etat, d'une part, et l'exécution de ce marché, d'autre part, un contrat entre l'administration qui attribue le marché et celui auquel le marché est attribué; que l'exécution du marché ne relève pas de l'exécution de la décision d'attribution mais de l'exécution du contrat; que le Conseil d'Etat est tenu d'observer les limites de sa compétence, à savoir lors de l'appréciation de la décision d'attribution, garantir le droit à une réparation en nature à celui qui prétend à l'attribution d'un marché public; qu'il excéderait ses limites s'il prenait une décision non pas sur l'exécution en droit de la décision d'attribution par la conclusion d'un contrat avec celui qui s'est vu attribuer le marché mais sur l'exécution en droit du contrat conclu par la réalisation du marché; (...) qu'à défaut d'un préjudice grave difficilement réparable auquel le Conseil peut remédier, il y a lieu de rejeter la demande".

La Cour confirma cette décision de la manière suivante :

"Attendu que (...) le Conseil d'Etat décide non pas qu'il n'est pas compétent pour ordonner la suspension de la décision d'attribution par le seul motif que l'exécution du marché a déjà pris cours mais décide qu'il ne peut être fait état d'un préjudice difficilement réparable auquel le Conseil d'Etat pourrait remédier, dès lors qu'ensuite de l'attribution, un contrat a été conclu qu'il ne lui appartient pas d'apprécier, que l'exécution du marché a pris cours le 2 juin 1998 et que le délai d'exécution est de 60 jours ;

Que le moyen (...) est fondé sur une lecture incomplète de l'arrêt et, dès lors, manque en fait;

(...)

Attendu qu'en substance (...) qu'il est fait grief au Conseil d'Etat de s'être déclaré incompétent pour tenir compte, lors de l'appréciation du préjudice difficilement réparable, de la possibilité de demander sans délai, devant le juge compétent, l'annulation ou la révision du contrat conclu;

Attendu qu'en réalité, le Conseil d'Etat ne refuse pas de tenir compte de la possibilité que les demanderesse(s) peuvent avoir de demander, devant le juge compétent, l'annulation du contrat ensuite de l'annulation de la décision d'attribution; qu'il fonde la décision qu'il n'y a pas lieu de prononcer la suspension notamment sur le motif que, s'il lui appartient de garantir le droit à une réparation en nature à celui qui prétend à l'attribution d'un marché public, il ne peut s'immiscer dans l'exécution d'un contrat conclu après l'adjudication; que, dès lors, il ne refuse pas de tenir compte du fait que l'annulation peut être demandée devant le juge compétent mais qu'au contraire, il examine concrètement si les règles de compétence s'opposent à ce que la décision d'attribution soit suspendue;

Que le moyen manque en fait;

(...)

Attendu que (...) le Conseil d'Etat ne décide pas que les demanderesse demandent la suspension du contrat conclu ensuite de l'attribution, mais se borne à décider qu'en égard aux circonstances que les travaux étaient déjà exécutés ou, à tout le moins, commencés et que le Conseil ne pouvait prononcer la suspension d'un tel contrat, il n'existe pas de préjudice irréparable auquel le Conseil d'Etat pourrait remédier;"

III. JURISPRUDENCE DE L'ASSEMBLEE GENERALE DE LA SECTION D'ADMINISTRATION.

L'assemblée générale de la section d'administration a siégé une seule fois au cours de l'année judiciaire 1998-1999, le 14 juin 1999, dans le cadre du référé administratif.

1. Référé administratif - Urbanisme et aménagement du territoire.

Dans l'arrêt n/ 80.941 (DEMEULDRE c/ Région wallonne), le Conseil d'Etat a jugé que la demande de suspension est l'accessoire de la requête en annulation. En l'absence de disposition législative expresse en sens contraire, l'exécution d'un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation est susceptible de suspension. En cas de suspension de l'exécution de la décision refusant de renouveler l'agrément de l'intéressé en qualité d'auteur de projet, celui-ci ne pourrait se voir opposer, en cas de nouvelle demande, un refus qui méconnaîtrait les motifs soutenant le dispositif de l'arrêt de suspension. Enfin, la partie adverse doit, à la suite d'un arrêt de suspension, décider si elle demandera ou non la poursuite de la procédure. Il n'est pas exclu qu'à cette occasion elle revoie sa position, ni qu'elle s'abstienne de demander la poursuite de la procédure.

Il a estimé aussi qu'il n'est pas contesté que la décision refusant l'agrément porte atteinte au droit de l'intéressée d'exercer son activité professionnelle et la prive d'une part de ses revenus. Lorsqu'une telle mesure est envisagée, il s'impose, en application du principe audi alteram partem, d'une part, de soumettre à l'intéressée tous les éléments sur lesquels l'autorité pourra fonder son appréciation et, d'autre part, de lui fournir l'occasion de défendre son point de vue.

En l'espèce, une seule audition a eu lieu dans la procédure visée à l'article 202/5, § 2, du CWATUP, qui concerne le retrait temporaire d'un agrément en cours; cette procédure n'a pas été menée à son terme après que la requérante se fut plainte de l'impossibilité de préparer utilement sa défense. S'il fallait admettre la pérennité de l'audition, il faudrait, pour autant, qu'elle ait eu lieu dans le respect des formes prescrites par la disposition précitée du CWATUP. Le ministre ne peut, sans se contredire, se référer à l'audition tout en jugeant la disposition précitée inapplicable en ce qu'elle prévoit la communication préalable des griefs.

Le Conseil d'Etat a encore jugé qu'en assortissant sa décision de refus d'une clause d'exclusion de trois ans, le ministre ajoute au prescrit légal; une décision de refus ne porte que sur une demande déterminée et rien ne peut empêcher le demandeur d'introduire une nouvelle demande. Au demeurant, l'administration ne peut pas confondre les procédures de retrait et de refus d'agrément qui font l'objet de dispositions distinctes.

Quant au préjudice moral (appréciation très négative portée sur l'activité de la demanderesse), s'il est vrai qu'en principe il est réparé par un éventuel arrêt d'annulation, il est incontestable que le milieu professionnel des auteurs agréés par la région est un microcosme où le genre de décision qui est en cause est susceptible de détruire irrémédiablement la réputation de la demanderesse, voire de dissuader les organismes qui seraient tentés de recourir à ses services tout en entretenant des rapports avec l'administration régionale. Dans ces circonstances, une annulation intervenant au terme d'une longue procédure serait insuffisante à réparer utilement le préjudice dénoncé.

L'interdiction faite à la requérante d'introduire une nouvelle demande d'agrément pendant trois ans, nouvelle demande qui, à la suite d'un nouvel examen auquel l'autorité devrait procéder, pourrait être suivie de l'agrément sollicité, constitue aussi un préjudice grave et difficilement réparable.

Le Conseil d'Etat a donc suspendu l'exécution de l'arrêté ministériel du 9 octobre 1997 refusant à Aimée Demeuldre l'agrément en qualité d'auteur de projet.

La suspension de l'exécution de la décision refusant l'agrément a pour conséquence que la requérante pourra introduire une nouvelle demande d'agrément que l'autorité devra examiner et à l'égard de laquelle elle devra prendre une décision. En conséquence, il n'y a pas lieu d'ordonner la mesure provisoire sollicitée (ordonner que l'autorité se prononce dans un délai de vingt jours sur la demande d'agrément).

2. Référé administratif - Camping.

Dans l'arrêt n/ 80.942 (DIX c/ Région wallonne), le Conseil d'Etat a jugé que la demande de suspension est l'accessoire de la requête en annulation. En l'absence de disposition législative expresse en sens contraire, l'exécution d'un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation est susceptible de suspension. En cas de suspension de l'exécution de l'arrêté refusant le permis de camping, le requérant ne pourrait se voir opposer, en cas de nouvelle demande, un refus qui méconnaîtrait les motifs soutenant le dispositif de l'arrêt de suspension. Enfin, la partie adverse doit, à la suite d'un arrêt de suspension, décider si elle demandera ou non la poursuite de la procédure.

Il n'est pas exclu qu'à cette occasion elle revoie sa position, ni qu'elle s'abstienne de demander la poursuite de la procédure.

Le Conseil d'Etat a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté ministériel du 12 novembre 1997 refusant à Karel DIX un permis de camping. En effet, le dommage consistant en l'arrêt forcé d'une exploitation irrégulière n'a pas pour cause la décision administrative attaquée refusant l'autorisation, mais l'irrégularité de la situation créée ou entretenue par le requérant. Ce n'est donc pas l'acte attaqué qui risque de causer le préjudice allégué.

3. Référé administratif - Urbanisme et aménagement du territoire.

Dans l'arrêt n/ 80.943 (BODSON c/ Région wallonne), le Conseil d'Etat a jugé que la demande de suspension est l'accessoire de la requête en annulation. En l'absence de disposition législative expresse en sens contraire, l'exécution d'un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation est susceptible de suspension. En cas de

suspension de l'exécution de la décision refusant de renouveler l'agrément de l'intéressé en qualité d'auteur de projet pour l'élaboration de schémas de structure communaux et règlements communaux d'urbanisme, celui-ci ne pourrait se voir opposer, en cas de nouvelle demande, un refus qui méconnaîtrait les motifs soutenant le dispositif de l'arrêt de suspension. Enfin, la partie adverse doit, à la suite d'un arrêt de suspension, décider si elle demandera ou non la poursuite de la procédure. Il n'est pas exclu qu'à cette occasion elle revoie sa position, ni qu'elle s'abstienne de demander la poursuite de la procédure.

Il a estimé ensuite que pour apprécier la gravité du risque de préjudice il y a lieu de tenir compte du fait qu'il s'agit d'un refus de renouveler l'agrément pour la deuxième catégorie seulement et non d'un retrait fondé sur le comportement du requérant, de sorte que l'atteinte à la réputation est purement hypothétique.

Le refus de renouveler l'agrément trouve son fondement dans la circonstance non contestée qu'au cours des trois années précédentes, la partie requérante n'a été chargée d'élaborer aucun schéma de structure ni règlement d'urbanisme, de sorte que tout risque de préjudice fondé sur la perte de clientèle ou la perte de travaux à long terme est aléatoire.

En ce qui concerne la possibilité d'accroître encore l'expérience professionnelle, le procès-verbal d'audition par la commission des experts fait apparaître qu'un travail réalisé en association avec le bureau A. permettra, à l'estime de la commission même, au requérant d'acquérir l'expérience qui lui fait actuellement défaut et de présenter une nouvelle candidature pour obtenir l'agrément dans la deuxième catégorie. Ainsi le préjudice allégué par le requérant ne peut être tenu pour grave.

En conséquence, le Conseil d'Etat a rejeté la demande de suspension de l'exécution de la décision du 4 décembre 1997 par laquelle le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports n'a agréé pas le requérant en qualité d'auteur de projet pour l'élaboration de schémas de structure communaux et de règlements communaux d'urbanisme.

4. Référé administratif - Intérêt - Urbanisme et Aménagement de territoire.

Dans l'arrêt n/ 80.944 (DEVLEMINCK c/ Région wallonne), le Conseil d'Etat a jugé que sachant, d'une part, que l'article 282 du CWATUP, remplacé par l'arrêté du 5 mars 1998, impose désormais un agrément pour l'élaboration ou la modification de permis de lotir et en fixe les conditions et, d'autre part, que l'exécution de l'arrêté précité du 5 mars 1998 a été suspendue par l'arrêt du Conseil d'Etat ⁽¹²¹⁾, il en résulte que, pour l'élaboration ou la modification de permis de lotir, aucun agrément n'est, pour l'instant, requis, la situation étant celle qui prévalait avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 5 mars 1998. Dès lors, le requérant a intérêt à poursuivre la suspension de l'exécution d'une décision lui refusant l'autorisation d'élaborer ou de modifier des permis de lotir.

Le Conseil d'Etat a estimé qu'en application de l'article 159 de la Constitution, il y a lieu de ne pas appliquer l'arrêté du 5 mars 1998, eu égard à l'illégalité qui l'entache (à savoir violation des articles 10 et 11 de la Constitution) et qu'a relevée l'arrêt du Conseil d'Etat. Il s'ensuit que la décision refusant l'agrément, prise en application de

⁽¹²¹⁾ Voir l'arrêt n/ 74.949 du 3 juillet 1998.

l'arrêté du 5 mars 1998 et antérieurement à l'arrêt ordonnant la suspension de son exécution, participe de la même illégalité.

En conséquence, le préjudice allégué par le requérant, principalement en ce que son emploi est sérieusement menacé en raison de la décision lui refusant l'agrément, doit être tenu pour grave et difficilement réparable et le Conseil d'Etat a donc ordonné la suspension de l'exécution de la décision du fonctionnaire délégué de la Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Direction du Hainaut, du 5 juin 1998 refusant à Philip Devleminck l'agrément "pour l'élaboration ou la modification de permis de lotir avec ou sans ouverture de voirie".

5. Référé administratif - Etablissements dangereux, insalubres et incommodes.

Dans l'arrêt n/ 80.945 (S.P.R.L. AUTO-IBO-13 c/ Région de Bruxelles-Capitale), le Conseil d'Etat a jugé que lorsque la requête indique que l'avocat signataire agit sur instruction du gérant unique d'une société privée à responsabilité limitée, qui a normalement qualité, en vertu des statuts et de l'article 130 des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, pour décider une action en justice au nom de la société et pour l'y représenter, elle suffit à établir, non seulement l'existence du mandat, mais aussi son attribution par une personne ayant qualité pour décider une action en justice au nom de la requérante et pour l'y représenter.

Il a encore estimé que la demande de suspension est l'accessoire de la requête en annulation. En l'absence de disposition législative expresse en sens contraire, l'exécution d'un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation est susceptible de suspension. En cas de suspension de l'exécution de l'arrêté refusant le permis d'environnement pour l'exploitation d'un garage, le requérant qui introduirait une nouvelle demande ne pourrait se voir opposer un refus qui méconnaîtrait les motifs soutenant le dispositif de l'arrêt de suspension. Enfin, la partie adverse doit, à la suite d'un arrêt de suspension, décider si elle demandera ou non la poursuite de la procédure. Il n'est pas exclu qu'à cette occasion elle revoie sa position, ni qu'elle s'abstienne de demander la poursuite de la procédure.

Enfin, le Conseil d'Etat a dit pour droit que pour satisfaire aux exigences de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et de l'article 8, alinéa 2, 5/, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le requérant doit, dans sa requête en suspension, démontrer in concreto que l'exécution de la décision lui refusant le permis risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des conséquences importantes se révélant, dans les faits, irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal. A défaut d'apporter aucun élément concret à l'appui de ses affirmations, le requérant ne justifie pas le préjudice allégué.

En conséquence, le Conseil d'Etat a rejeté la demande de suspension par la S.P.R.L. "AUTO-IBO-13" de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 1998 réformant, sur le recours de la Commune de Molenbeek-Saint-Jean, la décision du collège d'environnement du 3 juillet 1998 et refusant à la requérante le permis d'environnement pour l'exploitation d'un garage comprenant diverses installations classées.

Quatrième partie.

**CONTRIBUTION DE MAGISTRATS
AUX ACTIVITES EXTERIEURES DU CONSEIL D'ETAT**

LES REGLES NON-ECRITES
DANS LA JURISPRUDENCE DU JUGE DE L'EXCES DE POUVOIR.

- LES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT -

Rapport belge au colloque organisé pour la commémoration du bicentenaire du Conseil d'Etat de France

Paul LEWALLE
Conseiller d'Etat
Professeur extraordinaire à l'Université de Liège

T A B L E

Section 1ère. **PRINCIPES GÉNÉRAUX APPLICABLES À L'ADMINISTRATION ACTIVE.**

Première catégorie.

- § 1er. Le principe imposant le respect des droits de la défense et le principe "Audi alteram partem".
- § 2. Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs.
- § 3. Le principe "non bis in idem".
- § 4. Le principe "patere legem quam ipse fecisti".
- § 5. Le principe de continuité du service public.

Section 2. **PRINCIPES GÉNÉRAUX APPLICABLES À L'ADMINISTRATION ACTIVE.**

Deuxième catégorie.

Section 3. **LES PRINCIPES GÉNÉRAUX APPLICABLES AUX JURIDICTIONS.**

CONCLUSIONS.

Les principes généraux du droit occupent de nos jours une place considérable dans le droit du contentieux administratif : ils comblent utilement les lacunes d'un droit non codifié; ils apportent aux citoyens un surcroît de protection; ils aident aussi à l'interprétation de la législation écrite ⁽¹²²⁾.

Il suffit d'évoquer la portée progressivement reconnue au principe des droits de la défense et au principe "*Audi alteram partem*" pour mesurer l'apport de ces règles non-écrites.

"Apparue dans les années 1945-1950 avec l'approbation des représentants les plus éminents du Conseil d'Etat, tout de suite bien accueillie par la Doctrine, la théorie des principes généraux du droit a eu des débuts heureux et a pu se développer dans un consensus presque parfait". Cette observation de M. Benoît JEANNEAU ⁽¹²³⁾ porte sur le droit français; mais elle pourrait s'appliquer tout aussi bien à l'évolution du droit public belge, même si les principes généraux ne jouent pas un rôle identique en droit français et en droit belge ⁽¹²⁴⁾.

L'auteur remercie Monsieur le Premier Auditeur chef de section Philippe BOUVIER de l'aide qu'il lui a apportée dans la rédaction de ce rapport.

⁽¹²²⁾ Bien qu'ils y soient apparentés, les principes généraux du droit se distinguent, nous semble-t-il, des règles qui servent exclusivement à l'interprétation des lois et règlements en ce qu'ils ont force obligatoire et prennent rang parmi les sources formelles de la légalité.

⁽¹²³⁾ B. JEANNEAU, La théorie des principes généraux du droit à l'épreuve du temps, E.D.C.E., 1981, p. 33. On retrouve cette position dans l'étude de M. Jacques SALMON, Les progrès du contrôle juridictionnel en matière de sanctions disciplinaires, A.P.T., 1984, p. 115.

⁽¹²⁴⁾ Après HUBERLANT (Le droit administratif belge comprend-il des principes généraux non écrits ?, Mélanges Dabin, T. II, p. 661), MM. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE rappellent que le droit administratif français est caractérisé par son autonomie : l'administration s'y trouve soumise à des principes spécifiques et des juridictions administratives en assurent l'application. En Belgique, c'est le juge judiciaire qui est compétent chaque fois qu'une contestation, fût-elle d'ordre administratif, touche à un droit subjectif (Overzicht van het Belgisch administratief recht, Anvers, Kluwer, 1996, n/ 42, note 61). Il n'empêche, le Conseil d'Etat fait de fréquentes applications des principes généraux; des références à ces principes se retrouvent également dans la jurisprudence de la Cour de cassation.

A certains de ces principes, la Cour d'arbitrage⁽¹²⁵⁾ et la Cour de cassation⁽¹²⁶⁾ ont reconnu valeur constitutionnelle; dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, la plupart des principes invoqués semblent s'imposer avec l'autorité de la loi, et très exceptionnellement, avec celle d'un règlement⁽¹²⁷⁾.

(125) Les principes généraux sont présents dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage; divers quant à leur origine et à leur nature, ces principes servent aussi bien d'instrument d'interprétation que d'appréciation des normes de rang législatif. La Cour d'arbitrage qualifie par exemple de principe "*fondamental*" celui de la sécurité juridique et celui qui veut que les décisions judiciaires ne soient modifiables que par les voies de recours; voyez Fr. LEURQUIN-DE VISSCHER, Principes, principes généraux et principes fondamentaux dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, Annales de droit, 1996, pp. 275 et s.

(126) Ainsi la Cour de cassation a-t-elle reproché à la Cour du travail de Liège d'avoir violé, outre les articles 33, alinéa 2, 37, 40, 144, 145 et 159 de la Constitution, le principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs, en décidant, par un arrêt prononcé le 16 mai 1995, qu'une sanction prise par le directeur du bureau du chômage ne devait pas être appliquée. Dans les conclusions qui précèdent cet arrêt, l'Avocat Général LECLERCQ a fait observer que la Constitution, considérée dans son ensemble, et spécialement dans ses articles 33 à 41, consacre l'application du principe de la séparation des pouvoirs bien qu'il ne soit énoncé dans aucune de ses dispositions (R.C.J.B., 1997, pp. 447 et s., obs. D. LAGASSE).

(127) Ne conviendrait-il pas de reconnaître rang constitutionnel, notamment, au principe d'égalité devant la loi ou au principe de légalité, très fréquemment appliqués, faut-il l'écrire, par le juge de l'excès de pouvoir ? Dans la mesure où la règle de l'égalité des belges devant la loi est affirmée par l'article 10 de la Constitution, dans les termes les plus larges, il nous paraît assez vain de prétendre y reconnaître l'expression d'un principe général de droit de valeur constitutionnelle. Ce principe ne constituerait que l'ombre portée de l'article 10 de la Constitution. Nous inclinons à conclure de même pour ce qui concerne le principe de légalité, s'il faut en chercher le fondement dans l'article 159 de la Constitution (Voyez en ce sens R. ERGEC, Obs. sous Cass., 4 septembre 1995, R.C.J.B., 1998, pp. 24 et 25). Il nous paraît que si les principes généraux du droit administratif ont valeur de loi, c'est essentiellement pour un motif d'efficacité : ou ces principes sont des vœux pieux, ou ce sont des règles de droit; pour qu'ils s'imposent à l'autorité administrative avec la force obligatoire d'une telle règle, il est nécessaire mais il suffit de leur reconnaître valeur de loi.

On a pu isoler cependant, parmi les principes généraux du droit administratif, une règle non écrite qui n'a qu'une valeur réglementaire, et pouvait donc être contredite par un simple règlement. Ainsi en est-il du principe général de bonne administration en matière de personnel, selon lequel tous les agents en mesure de bénéficier d'une promotion ont le droit, en l'absence de dispositions expresses en sens contraire, de voir leurs titres examinés et comparés avant que n'intervienne la nomination (C.E., 5 juin 1968, VERVOORT c/ Gouverneur de la province d'Anvers, n/ 13.005, Rec., p. 471). Le respect de cette règle suppose l'appel aux candidats et la comparaison effective de leur valeur et de leurs aptitudes ou, à défaut d'appel aux candidats, la comparaison entre tous les agents remplissant les conditions requises et ayant intérêt à cette promotion (C.E., 26 septembre 1969, DACOSSE et HALLET c/ O.N.P.T.S., n/ 13.711, Rec., p. 819).

Les principes généraux ne nous paraissent pas seulement d'origine jurisprudentielle ⁽¹²⁸⁾, même s'il n'est pas contestable que leur formulation soit l'oeuvre des juges.

Mais le travail de ceux-ci a été, en tout cas dans un premier temps, plus d'expression que de création.

Comme l'a écrit M. Jean RIVERO, "*Il y a à la racine de tout système de droit une conception de l'homme et du monde qui implique un certain nombre de postulats; c'est à ce fond éthique que se rattachent les principes généraux. Mais la constatation opérée par le juge est en réalité largement créatrice: en affirmant l'existence d'un principe, le juge lui attache la sanction dont il était dépourvu et l'insère par là dans le droit positif*" ⁽¹²⁹⁾.

Dès 1951, M. RIVERO dénombrait, quatre catégories de principes généraux en droit administratif français : ceux qui dérivent de la déclaration des droits de 1789; ceux qui sont transposés du droit privé et de la procédure civile; ceux qui dérivent de la nature des choses; ceux qui consacrent le juste à l'état pur ⁽¹³⁰⁾.

Par les considérations qui vont suivre, nous entendons donner un bref aperçu des principes généraux qui apparaissent en droit public belge.

Le sujet est délibérément délimité : notre analyse portera essentiellement sur la jurisprudence du Conseil d'Etat au contentieux de l'excès de pouvoir, que nous comparerons occasionnellement à celle de la Cour de cassation.

L'état de la question est marqué par une évolution très nette.

Dans un premier temps, seul un petit nombre de règles non-écrites paraît avoir été reconnu comme principes généraux.

⁽¹²⁸⁾ Dans son traité de contentieux administratif (Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 313 et s.), Michel LEROY n'hésite pas à ranger les principes généraux du droit sous une rubrique qu'il intitule "*créations jurisprudentielles*".

⁽¹²⁹⁾ Droit administratif, Paris, Dalloz, 1985, pp. 77 et s.

⁽¹³⁰⁾ Obs. sous C.E. fr., 9 mars 1951, Droit social, 1951, p. 368.

Dans un second temps, caractérisé par la prise en compte du concept de droit néerlandais de "*bonne administration*" ("*behoorlijk bestuur*"), la catégorie des principes généraux s'est élargie sensiblement, en recouvrant des exigences d'équité, de déontologie, de morale, voire même de courtoisie, s'il est vrai que dans la perspective ainsi développée l'autorité administrative doit avoir égard par exemple au principe de "*fair-play*"⁽¹³¹⁾.

Une telle évolution marque une transformation profonde du rôle du juge vis-à-vis de l'administration, qui n'est pas sans appeler des observations et des questions.

Dans une société qui se veut démocratique, les choses ont été longtemps données comme claires : la loi, constitutionnelle ou ordinaire, doit y être faite par des représentants librement élus. Le juge, organe non-élu sauf rares exceptions, a pour devoir non de faire la loi - "*tout serait perdu*" s'il en allait ainsi - , mais de juger en application de loi. Il est la bouche de la loi. Ni plus, ni moins.

Des préceptes complémentaires bien connus défendent au juge de statuer par voie générale et réglementaire, mais l'obligent dans le même temps à juger sous peine de déni de justice, sans pouvoir invoquer le silence ou l'obscurité de la loi.

Le système ne peut donc fonctionner dans l'harmonie que si le législateur accomplit une oeuvre à la foi complète et claire.

Qui l'ignore, la réalité est loin de correspondre à cette vision idyllique.

Que doit faire le juge lorsque la loi est muette, obscure, incohérente, obsolète ?

Ne lui incombe-t-il pas alors de combler les vides en se reportant à des règles générales de conduite et en les imposant comme normes de droit non-écrites au respect, entre autres, de l'administration ?

⁽¹³¹⁾ Voyez, en particulier, R. ANDERSEN, Crise du juge et contentieux administratif en droit belge, in La crise du juge, Paris, Bruxelles, L.G.D.J.- Story-Scientia, 1990, pp. 107 et s.; BUCH, A propos des principes généraux dans l'élaboration jurisprudentielle du droit administratif, Miscellanea W. J. GANSHOF VANDER MEERSCH, T. III, pp. 417 et s.; O. DAURMONT et D. BATSELE, 1985-1989, Cinq années de jurisprudence du Conseil d'Etat relativement aux principes généraux du droit administratif, A.P.T., 1990, p. 262; F. DEBAETS, De algemene rechtsbeginselen in het administratief recht, T.B.P., 1988, p. 641; GANSHOF van der MEERSCH, Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit, o.c., J.T., 1970, pp. 581 et s.; HUBERLANT, Le droit administratif belge comprend-t-il des principes généraux non écrits ?, o.c., Mélanges Dabin, T. II, p. 661; E. KRINGS, Aspects de la contribution de la Cour de cassation à l'édification du droit, J.T., 1990, pp. 545 et s.; W. LAMBRECHTS, Geschillen van Bestuur, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1988 pp. 73 et s.; MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDÉ LANOTTE, o.c., n^o 42 à 47; J. SALMON, Le Conseil d'Etat, Bruxelles, Bruylant 1994, T. I, p. 345; L.P. SUETENS, Algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Belgisch administratief recht, T.B.P., 1970, pp. 379 et s; Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Belgisch administratief recht, T.B.P., 1981, p. 81; VAN HOECKE, Algemene rechtsbeginselen, Antwerpen, Kluwer, 1991.

La réponse a fini par s'imposer, résolument affirmative. D'où l'essor des principes généraux.

Mais cette réponse ouvre une interrogation sur la légitimité même de la norme ainsi formulée et imposée par un organe non-élu. Ne souffre-t-elle pas d'une carence démocratique ?

La question, assurément, est essentielle et élargit singulièrement le débat ⁽¹³²⁾.

Devons-nous préciser que, dans le cadre du présent rapport, nous n'entendons pas faire plus que l'évoquer ?

Section 1^{re}. Principes généraux applicables à l'administration active.

Première catégorie.

Une première catégorie de principes généraux s'est imposée au respect des autorités administratives; elle rassemble des règles non-écrites reconnues de longue date, mais dont les implications n'ont pas cessé d'être affinées par le juge, en échos aux arguments des parties en litige.

Une remarque paraît cependant s'imposer : on aurait tort d'opposer trop radicalement les règles écrites et non-écrites de cette première catégorie. Certains principes généraux sont apparentés à des règles écrites. Par ailleurs, le législateur et les autorités administratives se sont inspirés des principes généraux dans l'élaboration des lois et des règlements, les faisant passer du même coup, sectoriellement, dans le droit écrit.

Les principe de la non-rétroactivité des actes administratifs et celui des droits de la défense, comme celui de "*bonne administration* ", illustrent particulièrement ce jeu d'influences. Ils n'en gardent pas moins leur spécificité.

§ 1^{er}. Le principe imposant le respect des droits de la défense et le principe "*Audi alteram partem*".

Le droit belge ne compte aucun texte législatif ou réglementaire de portée générale imposant aux autorités administratives le respect des droits de la défense ou du droit d'être entendu.

On trouve cependant nombre de lois et de règlements qui prescrivent à l'administration de respecter ces droits dans des hypothèses particulières.

⁽¹³²⁾ Elle n'a pas échappé à l'attention des spécialistes de la philosophie du droit : voyez en particulier J. LENOBLE, Crise du juge et transformation nécessaire du droit, in La crise du juge, o.c., pp. 139 et s.

Les textes se rencontrent surtout, comme on peut s'y attendre, dans des cas où l'administration est amenée à prendre des décisions faisant grief, telles :

- des sanctions disciplinaires ⁽¹³³⁾;
- des mesures de police sanitaire ⁽¹³⁴⁾;
- un refus ou une limitation des allocations de chômage ⁽¹³⁵⁾;
- un retrait de reconnaissance des organisations syndicales du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical ⁽¹³⁶⁾;
- ...

Lorsque la mesure à prendre est visée par une norme garantissant le respect des droits de la défense, il va de soi que le premier devoir de l'autorité est d'appliquer cette norme; toute référence au principe général n'est pas exclue pour autant : elle pourrait servir à l'interprétation des textes ⁽¹³⁷⁾.

⁽¹³³⁾ Voyez notamment l'article 32 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent; article 152, alinéa 3, de la loi nouvelle loi communale; article 60 de la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement universitaire par l'Etat; ...

⁽¹³⁴⁾ Articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 6 décembre 1978 relatif à la lutte contre la brucellose bovine.

⁽¹³⁵⁾ Article 144, § 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

⁽¹³⁶⁾ Article 2, §§ 3 et 4, de l'arrêté royal du 5 janvier 1982 relatif à l'agrément des organisations syndicales du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical.

⁽¹³⁷⁾ Pareille difficulté a surgi à propos de l'article 33 de l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant le statut des agents du ministère des Affaires étrangères et du commerce extérieur. On y lit les précisions suivantes : "*Avant l'application de la peine du rappel à l'ordre ou de celle du blâme ou avant l'intentement de la procédure disciplinaire pour les peines prévues à l'article 32, § 1er, 3° à 5°, l'agent est informé par écrit des faits qui lui sont reprochés. L'agent est ensuite interrogé oralement ou par écrit par le secrétaire général. L'agent dispose d'un délai de 20 jours pour transmettre au secrétaire général un mémoire en défense. Ce délai prend cours le jour de l'audition de l'agent par le secrétaire général ou le jour de la réception par l'agent de l'interrogatoire écrit émanant du secrétaire général. Si de nouveaux faits sont reprochés à l'agent après son audition, il y a lieu d'accomplir les formalités prévues aux alinéas 1er à 3°*". Le Conseil d'Etat a décidé que l'audition par le secrétaire général constituait une étape importante de la procédure disciplinaire, qui est un préalable obligé de la saisine de la commission disciplinaire, laquelle propose une peine. Le fait que l'agent ait été entendu ultérieurement par la commission disciplinaire et par la chambre de recours interdépartementale et ait pu consulter son dossier avant ces auditions, de même que le fait qu'il ait déposé un mémoire en défense après avoir été entendu par le secrétaire général, ne sauraient couvrir l'irrégularité consistant à ne pas l'avoir entendu avant l'audition par le secrétaire général (C.E., 17 février

Dans le silence des normes écrites, il faudra avoir égard aux droits de la défense et au principe "*Audi alteram partem*", non seulement avant d'arrêter une sanction disciplinaire, mais encore avant de prendre une mesure grave si elle est décidée en considération de la personne, et même à avant de prendre toute mesure grave. Ces principes, ainsi qu'on va le voir, ont gagné en extension au fil du temps.

- a) Le respect des droits de la défense s'impose avant le prononcé de toute sanction disciplinaire.

"En vertu du principe général des droits de la défense, aucune mesure disciplinaire ne peut être prise sans que l'intéressé ait effectivement eu l'occasion de se défendre utilement à l'égard des accusations formulées à son encontre " ⁽¹³⁸⁾.

Le principe du droit de la défense tient ici à l'ordre public ⁽¹³⁹⁾; non seulement il ne pourrait être valablement renoncé à son application, mais le vice résultant de sa méconnaissance ne pourrait être couvert par l'attitude conciliante que croirait devoir prendre celui qui pouvait s'en prévaloir ⁽¹⁴⁰⁾.

Les implications du principe ont été dégagées au fil des contestations dont le Conseil d'Etat a eu à connaître.

1993, THUNUS c/ Etat belge, n/ 41.995, U.G.A.).

⁽¹³⁸⁾ C.E., 29 mars 1993, CAEN c/ Institut d'expertise vétérinaire, n/ 42.472, U.G.A.; 9 février 1994, JOURET c/ Société des transports en commun du Hainaut, n/ 46.052, U.G.A.

⁽¹³⁹⁾ Nous n'entendons pas trancher ici la question de savoir si, la règle reconnue comme étant d'ordre public, sa violation devrait ou pourrait être soulevée d'office par le juge de l'excès de pouvoir; voyez à ce sujet J. SALMON, Le Conseil d'Etat, o.c., T. I, p. 396.

⁽¹⁴⁰⁾ C.E., 7 janvier 1987, VANGEEBERGEN c/ Etat belge, n/ 27.307, U.G.A.; 27 mars 1987, C.P.A.S. WATERMEEL-BOITSFORT c/ Etat belge, n/ 27.753, U.G.A.; J.L.M.B., 1987, p. 1.057, obs. P. MARTENS; 7 octobre 1991, AZAR c/ Coop. dével., n/ 37.820, U.G.A.; 11 décembre 1992, ZIMMER c/ Etat belge, n/ 41.367, U.G.A.; voyez encore R. ERGEC, Le droit disciplinaire et les droits de l'homme, Rev. de dr. de l'U.L.B., 1991, pp. 35 et s.; P. VANDERNOOT, La fonction publique et la procédure disciplinaire, A.P.T., 1991, p. 212; cet auteur fait observer à juste titre que le moyen pris de la violation des droits de la défense touchant à l'ordre public peut être invoqué pour la première fois devant le Conseil d'Etat : "*Ceci résulte d'une jurisprudence récente assez novatrice qui a tenu compte concrètement de la façon dont la défense est parfois exercée devant l'administration active, de manière à ne pas l'indisposer par certains moyens de procédure généralement difficilement acceptés*".

C'est ainsi que : l'agent doit être averti qu'il fait l'objet de poursuites disciplinaires⁽¹⁴¹⁾; l'agent - la personne visée en général - doit avoir une connaissance précise des faits qui lui sont reprochés⁽¹⁴²⁾;

ceci paraît bien impliquer la communication même du dossier⁽¹⁴³⁾; la personne visée doit être avertie de la sanction envisagée à son encontre⁽¹⁴⁴⁾;

(141) C.E., 9 janvier 1969, *MAGERY c/ Bourgmestre de Cheratte*, n/ 13.303, Rec., p. 20; 5 juillet 1971, *WILLOCKX c/ Université de l'Etat à Gand*, n/ 14.865, Rec. p. 822; 4 juillet 1972, *RUMMENS c/ Ville de Gand*, n/ 15.419, Rec., p. 571; 20 mai 1975, *DE NUL c/ Ville d'Alost*, n/ 17.022, Rec., p. 445; 23 février 1978, *DESROUSSEAUX c/ Ville de Comines*, n/ 18.777, Rec., p. 215; 14 septembre 1978, *PARIS c/ Etat belge*, n/ 19.144, Rec., p. 951; 9 mai 1985, *VAN BELLEGHEM c/ C.P.A.S. Waasmunster*, n/ 25.299, U.G.A.; 7 décembre 1988, *CAUWET c/ O.B.C.E.*, n/ 31.571, U.G.A.; 23 décembre 1988, *VIROUX c/ Ville de Thuin*, n/ 31.671, U.G.A.; 18 juin 1991, *PONCHAU c/ R.T.T.*, n/ 37.237, U.G.A.; 9 février 1994, *JOURET c/ Société des transports en commun du Hainaut*, n/ 46.052, précité.

(142) C.E., 9 mai 1968, *ROYAUX c/ Etat belge*, n/ 12.944, Rec., p. 339; 27 février 1970, *TOUSSAINT c/ Fonds des maladies professionnelles*, n/ 13.990, Rec., p. 245; 18 décembre 1974, *VANSPAUWEN c/ Soc. coop. intercommunale des eaux de l'agglomération liégeoise et extensions*, n/ 16.777, Rec., p. 1186; 28 février 1978, *DESROUSSEAUX c/ Ville de Comines*, préc., Rec., p. 215; 22 mai 1980, *BAUDRIN c/ Etat belge*, n/ 20.347, Rec., p. 632; 17 septembre 1982, *JEROUVILLE c/ Etat belge*, n/ 22.479, Rec., p. 1293; 4 juin 1986, *MANISE c/ Commune de Viroinval*, n/ 26.602, U.G.A.; 18 septembre 1987, *BERTRAND c/ Bourgmestre de la Ville de Waremme*, n/ 28.852, U.G.A.; 22 décembre 1987, *VAN TRIER c/ C.P.A.S. Edegem*, n/ 29.092, A.P.M., 1988, p. 16; 28 septembre 1990, *DUFRAONES c/ Comm. fr.*, n/ 35.604, U.G.A.; 3 février 1992, *ABELOOS c/ Communauté française*, n/ 38.635, U.G.A.

(143) Il suffit que le dossier constitué en vue d'une action disciplinaire concrète soit à la disposition du membre du personnel poursuivi sur le plan disciplinaire et qu'il ne contienne que les données donnant directement lieu à l'introduction de l'action disciplinaire et ce, à condition que ces données ne datent pas de très longtemps (C.E., 7 avril 1992, *GODAERT c/ Députation permanente du Conseil provincial du Brabant*, n/ 39.192, U.G.A.); il a été jugé que la sanction doit être annulée lorsque la totalité des pièces se trouvant dans le dossier de l'agent n'a pas été communiquée à celui-ci avant de préparer sa défense devant les différentes instances (C.E., 30 novembre 1994, *ALCAMISI c/ Députation permanente du Conseil provincial du Hainaut*, n/ 50.541, U.G.A.). Voyez encore, dans le même sens, C.E., 28 octobre 1994, *PARDONGE c/ Commune de Hastière et Communauté française*, n/ 50.005, U.G.A. Il est exclu que l'autorité se réserve le droit de choisir, sous quelque prétexte que ce soit, les pièces qui peuvent être soumises au débat contradictoire (C.E., 21 décembre 1992, *DANDOIS c/ Commune de Chapelle-lez-Herlaimont*, n/ 41.455, U.G.A.). Le dossier disciplinaire doit être mis à la disposition de l'intéressé et de son avocat pendant un délai raisonnable (C.E., 1er juillet 1992, *VERMOELEN c/ Commune de Woluwé-Saint-Lambert*, n/ 39.949, U.G.A.).

(144) C.E., 12 juillet 1993, *DI BONO c/ Directrice de l'institut communal d'enseignement professionnel de Fleurus et Ville de Fleurus*, n/ 43.791, U.G.A.

elle doit disposer d'un délai suffisant pour préparer utilement sa défense ⁽¹⁴⁵⁾ (un délai excessivement long serait de nature à faire croire que les poursuites sont abandonnées ⁽¹⁴⁶⁾).

La personne poursuivie peut-elle exiger un débat oral ? Dans une affaire retentissante, il a été décidé que ses droits étaient respectés si elle avait eu la possibilité de communiquer ses observations par écrit ⁽¹⁴⁷⁾.

Il n'est pas exigé que la défense de l'agent poursuivi soit présentée en public, même si celui-ci l'a demandé ⁽¹⁴⁸⁾.

Il n'est pas requis de façon générale que la personne soit entendue par l'autorité même qui prononcera la sanction ⁽¹⁴⁹⁾; l'organe compétent pour statuer est certes compétent pour entendre l'agent; mais, sauf disposition contraire, il est autorisé

⁽¹⁴⁵⁾ C.E., 21 avril 1970, MEULEPAS c/ Province d'Anvers, n/ 14.067, Rec., p. 391 : dans ce cas, 2 jours et 6 jours sont jugés suffisants; 9 février 1972, JONGBLOET c/ C.A.P. Ostende et C.A.P. OSTENDE c/ Etat belge, n/ 15.150, Rec., p. 86 : dans ce cas 15 jours sont jugés suffisants; 22 octobre 1974, BUYLE c/ Ville d'Alost, n/ 16.686, Rec., p. 1.027 : dans ce cas, l'agent n'avait bénéficié d'aucun délai; 20 mai 1975, DE NUL c/ Ville d'Alost, précité; 1er avril 1977, ROCHET c/ Députation permanente du Conseil provincial de Namur et Province de Namur, n/ 18.207, Rec., p. 464 : aucun délai; 11 janvier 1984, BERTRAND c/ Bourgmestre de la Ville de Waremme et Ville de Waremme, n/ 23.871, Rec. p. 31; 23 mai 1985, C.P.A.S. OSTENDE c/ Communauté flamande, n/ 25.350, U.G.A.; 27 mai 1992, Fosse c/ Commune de Quaregnon, n/ 39.491, U.G.A. : dans ces trois cas, le délai fut de 24 h, jugées insuffisantes; 27 mars 1987, C.P.A.S. DE WATERMAEL-BOITSFORT c/ Etat belge, n/ 27.753, U.G.A. : 3 jours, jugés insuffisants; 12 mars 1990, MEURANT c/ Ville de Fleurus, n/ 34.319, U.G.A. : un délai de 2 jours ouvrables pour préparer une défense que l'imprécision des termes de la convocation rendait délicate est insuffisant; 29 mai 1991, LEENDERS c/ S.N.C.B., n/ 37.113, U.G.A. : un délai de plus de 3 semaines est jugé suffisant; 11 février 1998, DEMOL c/ Etat belge : le moyen pris de la violation des droits de la défense ne peut être considéré comme sérieux alors que l'agent a disposé d'un mois pour consulter le dossier et préparer sa défense.

⁽¹⁴⁶⁾ Le délai de réflexion de cinq mois et demi que le ministre s'est accordé avant d'infliger une sanction administrative à l'employeur n'est pas à ce point excessif que l'employeur, averti par deux lettres successives de la sanction qui le menaçait, aurait pu en inférer que le dossier était classé (C.E., 29 avril 1994, A.S.B.L. LE GRISOU c/ Région wallonne, n/ 47.120, U.G.A.).

⁽¹⁴⁷⁾ C.E., 22 mai 1980, BAUDRIN, précité; 26 mars 1982, BOSCHLOOS c/ Etat belge, n/ 22.149, Rec., p. 588; 16 septembre 1992 VAN VYVE c/ Etat belge, n/ 40.329, U.G.A.

⁽¹⁴⁸⁾ C.E., 18 décembre 1990, SIMAR c/ Ville de Verviers, n/ 36.038, U.G.A.; 27 avril 1992, FIORE et PHILIPPE c/ Région wallonne, n/ 39.230, U.G.A.

⁽¹⁴⁹⁾ C.E., 25 février 1955, MOLLE c/ Etat belge, n/ 4.109, Rec., p. 194; 24 novembre 1972, LAFORCE c/ Ville de Gand, n/ 15.231, Rec., p. 235; 29 juin 1972, JONIAUX c/ Etat belge, n/ 15.401, Rec., p. 525; 11 janvier 1984, BERTRAND c/ Bourgmestre de la Ville de Waremme et Ville de Waremme, n/ 23.871, Rec., p. 31; 23 avril 1985, BOUDENGEN c/ Rijksuniversiteit te Gent, n/ 25.262, U.G.A.; 5 avril 1990, DOSSCHE c/ Algemene Spaar-en lijfrentekas, n/ 34.646, V.A.R.S.

à déléguer cette compétence notamment à un collège composé d'un nombre restreint de ses membres ⁽¹⁵⁰⁾.

Celui qui a le droit d'être entendu ou de se défendre par écrit doit pouvoir être assisté de l'avocat de son choix; quoique non prévu par une loi, ce droit est inséparable des droits de la défense dont le respect est un principe général de droit ⁽¹⁵¹⁾; s'agissant de se défendre à l'étranger devant une autorité belge, soumise au droit belge, un agent poursuivi au plan disciplinaire peut consulter un avocat belge. Il doit disposer d'un délai raisonnable pour prendre contact avec cet avocat et lui remettre le dossier qu'il juge utile de constituer pour sa défense ⁽¹⁵²⁾; mais le droit de la défense n'implique pas que l'agent doive être assisté d'un défenseur à tous les stades de la procédure ⁽¹⁵³⁾.

L'audition de témoins demandée par l'agent qui est l'objet de poursuites disciplinaires participe des droits de la défense; cependant, en l'absence de dispositions légales obligeant à entendre des témoins, il appartient à l'autorité d'apprécier si cette audition est nécessaire pour fonder sa conviction. Le Conseil d'Etat doit vérifier si l'autorité a pu raisonnablement considérer les faits comme établis sans entendre des témoins ⁽¹⁵⁴⁾; il est pratiquement impossible et il n'est requis par aucune loi ou par aucun statut qu'un procès-verbal d'audition puisse déjà être présenté immédiatement à la fin de cette audition pour être signé ⁽¹⁵⁵⁾; cependant, lorsque l'audition n'a fait l'objet d'aucun écrit, il n'est pas possible au juge de l'excès de pouvoir d'en connaître l'objet ou le contenu ⁽¹⁵⁶⁾.

⁽¹⁵⁰⁾ C.E., 4 décembre 1990, BUYLE c/ B.R.T., n/ 35.924, V.A.R.S.

⁽¹⁵¹⁾ C.E., 17 février 1988, LEENDERS c/ S.N.C.B., n/ 29.357, U.G.A.; les droits de la défense ne sont toutefois pas méconnus s'il ressort du dossier que l'assistance d'un avocat n'a pas été refusée à l'intéressé et que celui-ci a été assisté par un délégué syndical (C.E., 23 mai 1990, MENU c/ S.N.C.B., n/ 35.012, U.G.A.).

⁽¹⁵²⁾ C.E., 7 octobre 1991, AZAR c/ Coop. au Dével., n/ 37.820, U.G.A.

⁽¹⁵³⁾ C.E., 16 janvier 1987, VAN HOOFF c/ Etat belge, n/ 27.429, A.P.M., 1987, p. 31.

⁽¹⁵⁴⁾ C.E., 18 juin 1991, BAUM c/ C.P.A.S. d'Evere, Pasicrisie, 1993, IV, 164. La faculté de faire entendre des témoins implique que l'agent puisse faire poser aux témoins les questions qu'il estime utiles à la défense de ses intérêts (C.E., 19 août 1992, THUNUS c/ Etat belge, n/ 40.120, U.G.A.). Il ne suffit pas que les questions à poser aux témoins aient été rédigées par écrit par l'agent et qu'elles leur soient soumises en dehors de la présence de l'agent et de son avocat. Alors spécialement que les réponses fournies par les témoins peuvent susciter de nouvelles questions de l'agent et de son avocat. L'audition de témoins suppose que l'agent et son avocat y soient présents même si l'enquête ne porte pas sur le comportement personnel de l'agent poursuivi, mais sur des pratiques en usage dans un service et même si l'enquête est destinée à éclairer en premier lieu la chambre de recours (C.E., 17 février 1993 THUNUS c/ Etat belge, n/ 41.995, précité).

⁽¹⁵⁵⁾ C.E., 7 avril 1992, GODAERT c/ Députation permanente du conseil provincial du Brabant, n/ 39.192, précité.

⁽¹⁵⁶⁾ C.E., 2 mars 1992, DECREE c/ Agglomération de Bruxelles, n/ 38.893, précité.

- b) Par un "*phénomène d'irradiation*" qui a été observé également dans la jurisprudence française⁽¹⁵⁷⁾, le respect du droit d'être entendu ("*audi alteram partem*") a été imposé par le juge comme préalable à toute décision grave prise en considération de la personne, ceci le plus souvent en vertu d'un principe de "*bonne administration et d'équitable procédure*".

L'exigence d'un débat contradictoire s'impose comme préalable :

- au retrait de la licence d'un pilote de ligne, décidé à la suite d'un accident⁽¹⁵⁸⁾;
- à la suspension pour une période de deux semaines de 46 autorisations d'exploitation d'un service de taxis, en raison du comportement du requérant⁽¹⁵⁹⁾;
- au retrait de la licence belge de pilote privé⁽¹⁶⁰⁾;
- au retrait d'emploi dans l'intérêt du service⁽¹⁶¹⁾;
- au licenciement pour inaptitude professionnelle⁽¹⁶²⁾;
- à une mise en disponibilité dans l'intérêt du service fondée sur le comportement personnel de l'agent⁽¹⁶³⁾;

⁽¹⁵⁷⁾ Voyez C.E. fr., 5 mai 1944, Dame TROMPIER-GRAVIER, M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVE, B. GENEVOIS, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Paris, Dalloz, 1996, n/ 63; concl. B. CHENOT, D., 1945, I, 110; R. ODENT, De la décision TROMPIER-GRAVIER à la décision GARYSAS, E.D.C.E., 1962, pp. 43 et s.

⁽¹⁵⁸⁾ C.E., 20 mai 1954, CRETER c/ Etat belge, n/ 3.403, Rec., p. 478.

⁽¹⁵⁹⁾ C.E., 2 mars 1992, DECREE c/ Agglo. Brux., n/ 38.893, U.G.A.

⁽¹⁶⁰⁾ C.E., 23 décembre 1992, CHALLE c/ Etat belge, n/ 41.491, U.G.A.

⁽¹⁶¹⁾ C.E., 1er décembre 1966, ZEIPPEN c/ Etat belge, n/ 12.082, Rec., p. 935; 28 octobre 1994, PARDONGE c/ Commune de Hastière, n/ 50.005, précité; cette décision fait judicieusement ressortir la différence entre le respect dû aux droits de la défense et au principe "*audi alteram partem*". Voyez encore C.E., 9 avril 1992, FRANK c/ Etat belge, n/ 39.202, U.G.A.; 1er juillet 1992, DALEMONT c/ Communauté française, n/ 39.951, U.G.A.

⁽¹⁶²⁾ C.E., 19 janvier 1983, BELVA c/ Ville de Bruxelles, n/ 22.843, A.P.T., 1983, p. 72, avis BOLAND; 8 avril 1988, HANCISSE c/ Office du Ducroire, n/ 29.742, U.G.A.; 8 septembre 1989, JACOBS c/ Comm. fl. & A.R.G.O., n/ 32.992, V.A.R.S.; 7 mars 1994, LABRUYERE c/ Etat belge, n/ 46.459, U.G.A.

⁽¹⁶³⁾ C.E., 9 décembre 1987, GEERAERTS c/ Etat belge, n/ 28.986, U.G.A.; 20 septembre 1989, PEVEE c/ Province de Liège, n/ 33.039, U.G.A.; 8 janvier 1991, COUMONT c/ Comm. d'Etterbeek, n/ 36.189, U.G.A.

- à une démission d'office qui fait suite à un abandon de poste ⁽¹⁶⁴⁾; ou à une démission d'office prise en considération du comportement de l'enseignant ⁽¹⁶⁵⁾;
- à la décharge d'une haute fonction publique ⁽¹⁶⁶⁾;
- au licenciement d'un membre d'un cabinet ministériel, décidé dans la forme de l'acceptation d'une démission honorable, de nature, dans les circonstances de l'espèce, à causer un préjudice au moins moral au requérant ⁽¹⁶⁷⁾;
- au retrait d'une fonction supérieure, fondé sur un reproche de manquement ⁽¹⁶⁸⁾;
- au refus de nommer définitivement un agent stagiaire pour des motifs tirés du comportement de l'intéressé ⁽¹⁶⁹⁾;
- à l'exclusion des examens de fin d'année décidée par un jury sur la base d'un manquement à la bonne conduite requise pour l'exercice d'une profession ⁽¹⁷⁰⁾;

⁽¹⁶⁴⁾ C.E., 1er avril 1977, GRYNPAS c/ Province du Brabant, n/ 18.208, Rec., p. 468; 13 novembre 1991, FRANCK c/ C.P.A.S. Liège, n/ 38.098, U.G.A.

⁽¹⁶⁵⁾ C.E., 10 juin 1987, KRIER c/ Etat belge, n/ 28.065, U.G.A.

⁽¹⁶⁶⁾ C.E., 5 février 1970, LAMALLE c/ Etat belge, n/ 13.939, Rec., p. 139.

⁽¹⁶⁷⁾ C.E., 6 juin 1986, SMEKENS c/ Région wallonne, n/ 26.620, U.G.A.

⁽¹⁶⁸⁾ C.E., 30 septembre 1987, FERIR c/ Etat belge, n/ 28.539, U.G.A.; 6 février 1990, FAUTRE c/ Communauté française, n/ 33.924, U.G.A.; 12 décembre 1990, VANDEPUTTEN c/ Communauté française, n/ 35.983, U.G.A. Par un arrêt du 21 avril 1993 (PIERLOT c/ Communauté française, n/ 42.631, U.G.A.), il a été jugé que le retrait de fonctions supérieures conférées, fût-ce à titre précaire, à un agent, décidé en raison du comportement de celui-ci, exigeait que l'agent eût été mis en mesure de faire connaître à l'autorité les observations qu'il jugeait à propos de formuler. Le moyen pris de la violation des droits de la défense était fondé dès lors que la lettre qu'il était reproché au requérant d'avoir écrite, avait manifestement été rédigée dans un contexte tendu et dans des circonstances dont il n'était pas établi qu'elles auraient été pleinement perçues par l'autorité, dès lors qu'il ne pouvait être soutenu que l'audition du requérant aurait été purement formelle et dès lors qu'il ne pouvait être déduit du bref délai séparant cette lettre de la décision attaquée que celle-ci aurait été à ce point urgente qu'il n'aurait pas été possible de procéder à l'audition.

⁽¹⁶⁹⁾ C.E., 7 novembre 1979, GEERS c/ Destelbergen, n/ 19.896, Rec., p. 1047; 26 octobre 1982, CLAESEN c/ Députation permanente du Limbourg, n/ 22.613, Rec., p. 1.485; 14 décembre 1982, ROELANDT c/ Collège des Bourgmestres et échevins de Woluwé-Saint-Pierre, n/ 22.748, Rec., p. 1.707; 11 juin 1986, DE BRUYN c/ Comm. de St Gilles, n/ 26.636, U.G.A.; 25 juin 1986, WILLEMS c/ B.R.T., n/ 26.721, U.G.A.; 11 octobre 1988, LAMBIOTTE c/ C.P.A.S. Sambreville, n/ 31.076, U.G.A.; 11 janvier 1989, GODEAUX c/ Commune de Woluwe-Saint-Pierre, n/ 31.707, U.G.A.; 4 octobre 1989, DELFORGE c/ S.C.I. Oeuvres soc. de la région de Charleroi, n/ 33.119, U.G.A.; 19 octobre 1990, RAYCHLIN c/ Com. de Woluwé-St-Lambert, n/ 35.702, U.G.A.

⁽¹⁷⁰⁾ C.E., 18 décembre 1979, FEREMANS c/ Etat belge, n/ 19.984, Rec., p. 1205.

- au retrait de la qualité de membre du Comité supérieur de contrôle, fondé sur des reproches faits à la personne ⁽¹⁷¹⁾;
- au retrait du certificat de capacité permettant l'exercice de la profession de chauffeur de taxis, considéré comme une mesure grave prise en raison du comportement du chauffeur ⁽¹⁷²⁾;
- à la décision de maintenir un membre du personnel enseignant de la commune éloigné de son école, décision adoptée en raison du comportement du requérant ⁽¹⁷³⁾;
- à la mutation imposée à un enseignant; même si cette mutation n'entraîne aucune modification du statut administratif et pécuniaire de cet enseignant, elle constitue pour celui-ci une mesure grave parce qu'elle occasionne une modification importante de son activité professionnelle et en raison des circonstances dans lesquelles elle a été décidée. Lorsque cette décision est fondée sur le comportement personnel de l'agent et lorsque, par son caractère de gravité, elle est susceptible de porter atteinte aux intérêts même purement moraux de l'intéressé, celui-ci doit avoir eu préalablement l'occasion d'être entendu et de défendre son point de vue concernant les faits qui lui sont imputés ⁽¹⁷⁴⁾;
- au retrait de la fonction de concierge fondée sur des reproches d'indélicatesse faits à la personne ⁽¹⁷⁵⁾;
- ...

Quant à son contenu, le principe "*audi alteram partem*" présente une grande similitude avec le principe des droits de la défense, même s'il s'en distingue cependant.

Le principe exige :

- que l'intéressé soit informé des mesures envisagées à son encontre ⁽¹⁷⁶⁾;

⁽¹⁷¹⁾ C.E., 26 mars 1982, BOSCHLOOS c/ Etat belge, n/ 22.150, Rec., p. 593.

⁽¹⁷²⁾ C.E., 16 septembre 1991, SAINT-VITEUX c/ Région de Bruxelles-Capitale, n/ 37.631, U.G.A.

⁽¹⁷³⁾ C.E., 12 juillet 1993, LEGRAND c/ Commune de Vielsalm, n/ 43.802, U.G.A.

⁽¹⁷⁴⁾ C.E., 5 juillet 1993, GUIOT c/ Commune de Woluwé-Saint-Pierre, n/ 43.719, U.G.A.

⁽¹⁷⁵⁾ C.E., 10 décembre 1993, PIQUIN c/ Etat belge, n/ 45.220, U.G.A.

⁽¹⁷⁶⁾ C.E., 12 juillet 1993, LEGRAND c/ Commune de Vielsalm, n/ 43.802, précité; 2 février 1994, BEECKMANS c/ C.G.E.R., n/ 45.919, précité.

- qu'il ait connaissance des motifs retenus par l'autorité, qu'il dispose d'un délai suffisant pour les contredire utilement ⁽¹⁷⁷⁾;
- que l'intéressé ait eu la possibilité de prendre connaissance du dossier complet constitué en vue de la décision ⁽¹⁷⁸⁾.

Dans toutes ces hypothèses, l'urgence pourrait justifier qu'il soit fait exception au principe, moins contraignant de ce point de vue que celui des droits de la défense.

Il a été jugé par exemple que la suspension d'un agent désigné à titre précaire peut être décidée sans l'audition de l'intéressé lorsqu'elle est prise d'urgence dans l'intérêt du service ⁽¹⁷⁹⁾.

Il a été jugé encore que, si une suspension préventive est une mesure d'ordre dépourvue de caractère disciplinaire, elle est néanmoins décidée en raison de reproches adressés à l'agent et est de ce fait susceptible de porter atteinte à sa réputation. Pour qu'une telle mesure puisse être décidée sans qu'ait été donnée à l'intéressé l'occasion de s'expliquer sur les manquements qui lui sont reprochés, il faut que l'urgence soit telle qu'elle soit inconciliable avec l'obligation de procéder à cette audition ⁽¹⁸⁰⁾.

- c) Pendant longtemps, le principe du débat contradictoire n'allait pas jusqu'à toucher toute mesure grave ⁽¹⁸¹⁾.

Ainsi était-il de jurisprudence que le débat contradictoire ne s'imposait pas, par exemple, préalablement à l'octroi ou au refus du permis d'exploiter un établissement dangereux ⁽¹⁸²⁾; pas davantage en matière de tutelle portant sur l'octroi du permis de bâtir ⁽¹⁸³⁾; même solution de principe en matière économique ⁽¹⁸⁴⁾ - en

⁽¹⁷⁷⁾ Voyez obs. N. FORTEMPS et M. PAQUES sous C.E., 25 octobre 1991, S.P.R.L. LUXGAUME c/ Région wallonne, n/ 37.939, préc.

⁽¹⁷⁸⁾ C.E., 28 octobre 1994, PARDONGE c/ Commune de Hastière, n/ 50.005, précité.

⁽¹⁷⁹⁾ C.E., 9 avril 1992, VAN SPEYBROECK c/ Commune de Chapelle-Lez-Herlémont, n/ 39.201, U.G.A. Voyez encore Gand, 11 octobre 1994, Pasicrisie, 1993, II, 120, précité.

⁽¹⁸⁰⁾ C.E., 10 mai 1994, DEBOUVERIE c/ C.G.E.R., n/ 47.351, U.G.A.

⁽¹⁸¹⁾ En ce sens, G. ISAAC, o.c., p. 396.

⁽¹⁸²⁾ C.E., 26 février 1971, CORDIER c/ Députation permanente du Brabant, n/ 14.559, Rec., p. 245; 29 mars 1977, VAN DORMAEL c/ Etat belge, n/ 18.204, Rec., p. 454.

⁽¹⁸³⁾ C.E., 22 février 1974, S.P.R.L. MANEGE DU ROUGE-CLOITRE c/ Etat belge, n/ 16.263, Rec., p. 167.

⁽¹⁸⁴⁾ Voyez notamment C.E., 21 décembre 1962, S.A. DES CHARBONNAGES D'ABHOOS ET DE BONNE FOI HARENG c/ Directoire de l'industrie charbonnière et Etat belge, n/ 9.797, Rec., p. 1096.

cas de décision de fermeture d'un charbonnage, prise par le Directoire de l'industrie charbonnière, les garanties sont limitées à ce qui est prévu par un texte; idem encore du retrait d'inscription ordonné par le comité de gestion du pool des marins de la marine marchande ⁽¹⁸⁵⁾.

Progressivement, cette jurisprudence s'est infléchie; on a vu le juge exiger notamment de l'autorité exerçant certains pouvoirs de police qu'elle entende le destinataire, réserve faite de l'urgence, avant de prendre une mesure grave.

Ainsi en a-t-il été à propos :

- d'une déclaration d'inhabitabilité d'un logement ⁽¹⁸⁶⁾;
- ou de la décision de démolir un bâtiment délabré ⁽¹⁸⁷⁾;
- de même à propos de l'ordonnance du bourgmestre prescrivant la fermeture d'un débit de boissons fondé sur le fait que la tenancière est généralement connue pour se livrer à des actes de prostitution ⁽¹⁸⁸⁾;
- ou de l'ordonnance de même objet fondée sur ce que l'exploitation d'un débit de boissons porte atteinte à la sécurité et à la paix publiques ⁽¹⁸⁹⁾;

⁽¹⁸⁵⁾ Cass. 2 février 1987, R.W., 1987-1988, Col. 79 et s., Concl. H. LENAERTS.

⁽¹⁸⁶⁾ C.E., 30 janvier 1974, LOBIJN c/ Bourgmestre de la Ville d'Audenarde, n/ 16.217, Rec. p. 90; 14 juin 1989, MONISSE et STURMACK c/ Bourgmestre de la Ville de Liège, n/ 32.752, U.G.A.; 2 avril 1993, KRIER c/ Commune de Schaerbeek, n/ 42.543, J.T., 1993, pp. 713 et s.; J.L.M.B., 1993, rapport de l'auditeur Michel QUINTIN, obs. J. SALMON, pp. 733 et s. C.E. n/ 58.443, 28 juin 1995, R.R.D. 1996, 335, note. Le principe ne va pas jusqu'à exiger que les locataires soient entendus distinctement : il a été jugé que les propriétaires qui étaient informés depuis plusieurs mois des aménagements que leur immeuble appelait sur le plan de la sécurité et qui avaient été convoqués à une réunion au terme de laquelle ils avaient été avisés que le bourgmestre prendrait une décision finale quant à l'habitabilité de l'immeuble, ont été mis en mesure de faire connaître à l'autorité leurs observations au sujet de la décision projetée et sur la teneur de laquelle ils ne pouvaient pas se méprendre. Il n'incombait pas à la commune d'aviser les locataires : ils ne sont pas titulaires d'un droit réel sur l'immeuble et n'ont pas le droit d'apporter à cet immeuble les modifications réclamées par le service d'incendie. Ni la commune ni le Conseil d'Etat n'ont à s'immiscer dans les relations contractuelles entre bailleurs et locataires et à informer ceux-ci du risque qui pèse sur l'exécution du bail.

⁽¹⁸⁷⁾ C.E., 23 février 1990, MARIQUE c/ Commune de Fontaine-l'Evêque, n/ 34.130, U.G.A.

⁽¹⁸⁸⁾ C.E., 29 mai 1985, OMLOOP c/ Commune de Scherpenheuvel-Zichem , n/ 25.373, U.G.A.

⁽¹⁸⁹⁾ C.E., 18 octobre 1988, ROSSENBACKER c/ Commune de Geel, n/ 31.091, U.G.A.

- ou de l'ordonnance d'un bourgmestre imposant la fermeture d'un établissement hôtelier pour des raisons de sécurité ⁽¹⁹⁰⁾;
- de même au sujet du retrait d'une licence de transporteur routier ⁽¹⁹¹⁾;
- ou du retrait de la reconnaissance comme travailleur portuaire ⁽¹⁹²⁾;
- ou à propos de la radiation du registre de la population ⁽¹⁹³⁾;
- ou de la suspension de la distribution d'électricité par une intercommunale ⁽¹⁹⁴⁾;
- ou du retrait d'une subvention à un établissement d'enseignement libre ⁽¹⁹⁵⁾;
- ou du retrait de la fonction accessoire de "placier" ⁽¹⁹⁶⁾.

Le juge de l'excès de pouvoir paraît exiger que les personnes visées par les mesures graves envisagées soient "*entendues*", c'est-à-dire : que les intéressés soient mis en mesure de donner leur avis à propos des faits concrets que le bourgmestre se propose de retenir pour déclarer une maison inhabitable ⁽¹⁹⁷⁾; que les intéressés soient mis en mesure d'exposer en quoi la démolition d'un

⁽¹⁹⁰⁾ C.E., 16 novembre 1994, HUBERTY c/ Bourgmestre de Bruxelles, n/ 50.242, U.G.A.

⁽¹⁹¹⁾ C.E., 26 juin 1986, S.P.R.L. TRANSP. VAN GEYT c/ Etat belge, n/ 26.787, U.G.A.; 1er décembre 1987, S.P.R.L. LAMBREGTS TRANSPORTBEDRIJF c/Etat belge, n/ 28.938, U.G.A.

⁽¹⁹²⁾ C.E., 4 décembre 1995, DIERCKX c/ Commission administrative du comité paritaire national du port d'Anvers, n/ 56.591, A.P.M., 1996, p. 5.

⁽¹⁹³⁾ C.E., 28 juin 1989, OCKERMAN c/ Etat belge, n/ 32.886, V.A.R.S.

⁽¹⁹⁴⁾ C.E., 27 septembre 1988, DE LEENER et BALLON c/ Asverlec et Unerg, n/ 30.876, U.G.A.

⁽¹⁹⁵⁾ C.E., 27 avril 1992, A.S.B.L. ENSEIGNEMENT TECHNIQUE DE L'EVECHE DE LIEGE c/ Comm. fr., n/ 39.233, U.G.A.

⁽¹⁹⁶⁾ Sans même revêtir de caractère disciplinaire, le retrait définitif de la fonction accessoire de placier, fonction qui consiste à attribuer aux commerçants leur place sur les marchés et à percevoir les redevances ou taxes, en raison de "négligences" ou de "retards", constitue une mesure grave ne pouvant être décidée définitivement qu'au terme d'une procédure contradictoire. Les déclarations et explications données par le requérant dans le cadre d'une information pénale ne peuvent suppléer à l'exercice minimum des droits de défense devant les autorités administratives, fût-ce même dans le cadre d'une décision non disciplinaire (C.E., 1er février 1993, VAN SPEYBROECK c/ Commune de Chapelle-lez-Herlaimont, n/ 41.839, U.G.A.).

⁽¹⁹⁷⁾ C.E., 30 janvier 1974, LOBIJN c/ Bourgmestre de la Ville d'Audenarde et Ville d'Audenarde, n/ 16.217, précité.

immeuble ne paraît pas se justifier⁽¹⁹⁸⁾; que la tenancière d'un bar, soupçonnée de se livrer à la prostitution, puisse éventuellement "*fournir des précisions*" avant que ne soit ordonnée la fermeture de l'établissement⁽¹⁹⁹⁾; que le propriétaire d'un café dont la fermeture va être décidée pour atteinte à la tranquillité publique soit préalablement "*interpellé*"⁽²⁰⁰⁾; que le propriétaire d'un hôtel dont la fermeture va être ordonnée pour risque d'incendie reçoive communication de tous les éléments sur lesquels l'autorité a fondé son appréciation et puisse faire valoir son point de vue⁽²⁰¹⁾; que le transporteur menacé de retrait de sa licence de transport national et international ait "*l'occasion de faire connaître son point de vue sur l'affaire*"⁽²⁰²⁾; que l'usager, menacé de suspension de fourniture d'électricité, puisse, avant l'application de cette mesure, se défendre de l'imputation de n'avoir pas payé sans raison valable⁽²⁰³⁾; que le pouvoir organisateur d'un établissement d'enseignement, menacé de retrait de subvention, soit "*mis en mesure de faire connaître à l'autorité les observations qu'il estime bon de présenter*"⁽²⁰⁴⁾; que le "*placier*", menacé de retrait de sa fonction, soit mis à même d'exercer un droit de défense "*minimum*"⁽²⁰⁵⁾.

-
- (198) C.E., 23 février 1990, MARIQUE c/ Commune de Fontaine-l'Evêque, n/ 34.130, précité.
- (199) C.E., 29 mai 1985, OMLOOP c/ Commune Scherpenheuvel- Zichem, n/ 25.373, précité.
- (200) C.E., 18 octobre 1988, ROSSENBACKER c/ Commune de Geel, n/ 31.091, précité.
- (201) C.E., 16 novembre 1994, HUBERTY c/ Bourgmestre de Bruxelles, n/ 50.242, précité.
- (202) C.E., 26 juin 1986, S.P.R.L. TRANSP. VAN GEYT c/ Etat belge, n/ 26.787, précité.
- (203) C.E., 27 septembre 1988, DE LEENER ET BALLON c/ Asverlec et Unerg, n/ 30.876, précité.
- (204) C.E., 27 avril 1992, A.S.B.L. ENSEIGNEMENT TECHNIQUE DE L'EVECHE DE LIEGE c/ Comm. fr., n/ 39.233, précité.
- (205) C.E., 1er février 1993, VAN SPEYBROECK c/ Commune de Chapelle-lez-Herlaimont, n/ 41.839, précité.

Ici encore, l'urgence peut cependant amener l'autorité à s'estimer suffisamment informée des circonstances de fait et de droit qu'elle devait prendre en considération pour se prononcer sans avoir à entendre le demandeur⁽²⁰⁶⁾; il convient alors que les faits servant de motifs à la décision puissent être constatés directement et aisément, ou que la personne contre laquelle la mesure est projetée ne puisse être jointe dans un délai raisonnable⁽²⁰⁷⁾. Le juge se réserve le soin d'apprécier non seulement si l'urgence est établie mais si elle justifie l'application immédiate de la mesure⁽²⁰⁸⁾.

§ 2. Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs.

Ce principe, qui nous paraît de portée distincte de l'article 2 du Code civil⁽²⁰⁹⁾, interdit à l'autorité administrative de donner effet à ces actes avant leur entrée en

⁽²⁰⁶⁾ Voyez, par exemple, à propos de la décision de démolir un immeuble menaçant ruine : C.E., 6 mars 1987, DEBOOSERE-DE STREEL c/ Commune de la Commune d'Oupeye, n/ 27.625, U.G.A.; 23 février 1990, MARIQUE c/ Commune de Fontaine l'Évêque, n/ 34.130, précité; à propos d'un refus d'agrément en qualité d'exploitant de décharge contrôlée, C.E., 10 avril 1992, S.A. LES SABLIERES REUNIES c/ Région wallonne, n/ 39.207, U.G.A.

⁽²⁰⁷⁾ C.E., 18 octobre 1988, ROSSENBACKER c/ Commune de Geel, n/ 31.091, précité.

⁽²⁰⁸⁾ Lorsqu'un rapport des services d'incendie conclut qu'il est inadmissible, eu égard aux normes de sécurité, que des personnes passent la nuit dans un foyer de séjour, sans en proposer la fermeture immédiate, et que l'arrêté du bourgmestre, pour ce motif, ordonne la fermeture immédiate sans rechercher si cette mesure s'impose comme la seule mesure adéquate à la situation dangereuse, il n'est pas démontré qu'il fallait agir avec une célérité telle qu'il était impossible de donner au propriétaire l'occasion de défendre utilement ses intérêts et de lui accorder un délai pour faire exécuter les travaux d'amélioration nécessaires (C.E., 15 janvier 1993, A.S.B.L. DE BIEHAL c/ Commune de Lommel, n/ 41.583, U.G.A.).

⁽²⁰⁹⁾ Voyez R. ANDERSEN, Crise du juge et contentieux administratif en droit belge, o.c., p. 115; O. DAURMONT, Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs, Extrait du rapport pre. C.E., 5 novembre 1996, ORFINGER c/ Etat belge n/ 62.920, Chronique de droit public, 1997, pp. 94 et s.; C. MOLITOR, Le contrôle par le Conseil d'Etat de la rétroactivité de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut de la fonction publique, obs. sous C.E., 5 novembre 1996, ORFINGER c/ Etat belge, précité, A.P.T., 1997, pp. 199 et s.

vigueur⁽²¹⁰⁾. "*En règle, toute disposition réglementaire n'a d'effet obligatoire qu'après sa divulgation*"⁽²¹¹⁾.

Le même principe s'impose aux décisions individuelles : celles-ci ne sont obligatoires qu'à partir de leur notification. Elles ne peuvent produire d'effets avant leur entrée en vigueur.

La règle, d'ordre public⁽²¹²⁾, est essentielle à la sécurité juridique : on conviendra, avec PORTALIS, que "*l'homme qui n'occupe qu'un point dans le temps comme dans l'espace serait un être bien malheureux s'il ne pouvait se croire en sûreté pour sa vie passée*"⁽²¹³⁾.

Les exceptions au principe de non-rétroactivité ne sont cependant pas rares.

Certaines de ces exceptions sont formellement prévues par la loi; d'autres sont indirectement fondées sur la loi.

C'est ainsi qu'en droit belge, l'article 14 des lois coordonnées le 12 janvier 1973, qui permet à tout intéressé de saisir le Conseil d'Etat d'une requête visant à faire annuler les actes et règlements administratifs entachés d'excès de pouvoir, a été considéré

⁽²¹⁰⁾ Voyez notamment O. DOURMONT, Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs, Extrait du rapport pré. C.E., 5 novembre 1996, ORFINGER c/ Etat belge, n/ 62.920, Chronique de droit public, 1997, pp. 94 et s.; W. LAMBRECHTS, Geschillen van Bestuur, o.c., pp. 51 et s.; P. LEWALLE, Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps, Faculté de droit, Liège, 1975, pp. 179 et s.; C.E., 27 avril 1984, HOSSON c/ Etat belge, n/ 24.292, Rec., p. 711; 18 juin 1986, UNION NATIONALE DES MUTUALITES SOCIALISTES c/ Etat belge, n/ 26.688, U.G.A.; 25 février 1998, UNION NATIONALE DES MUTUALITES LIBRES c/ Etat belge, n/ 72.043; Comp. cependant avec Cass., 19 octobre 1989, Pasicrisie, 1990, I, 207, affirmant "*il n'y a pas de principe général de droit concernant la non-rétroactivité applicable notamment aux actes individuels*"; la Cour de cassation ne paraît cependant pas hésiter à s'appuyer sur "*le principe général du droit de la non-rétroactivité des arrêtés réglementaires*" : en ce sens, Cass., 22 janvier 1996, A.P.T., 1996, pp. 32 et s., avec les conclusions de l'Avocat général LECLERCQ. Voyez encore C.A., 4 avril 1995, n/ 31/95, rôle n/ 738, B.3.4., Moniteur belge, 16 mai 1995; 6 juin 1995, n/ 45/95, rôle n/ 763, Moniteur belge, 5 août 1995 : "*Le principe posé en règle générale à l'article 2 du Code civil, selon lequel la loi n'a point d'effet rétroactif, est a fortiori applicable aux arrêtés royaux*" (B.4.4.).

⁽²¹¹⁾ C.E., 27 mai 1998, Université catholique de Louvain, Facultés Notre-Dame de la Paix, Facultés universitaires Saint-Louis, Faculté universitaire catholique de Mons, n/ 73.920.

⁽²¹²⁾ Voyez notamment C.E., 27 octobre 1993, SOCIETE D'EXPLOITATION DES SABLIERES DE MONT-SAINT-GUIBERT c/ Région wallonne, n/ 44.739, U.G.A. Reprenant une observation faite supra, au sujet du caractère d'ordre public des droits de la défense en matière disciplinaire, nous n'entendons pas trancher la question de savoir si la violation du principe général de non-rétroactivité des actes administratifs devrait ou pourrait être soulevée d'office par le juge.

⁽²¹³⁾ Présentation de l'article 2 du Code civil au corps législatif le 4 ventôse an XI.

comme permettant ou obligeant, dans certains cas, l'administration à refaire rétroactivement l'acte annulé.

On lit par exemple, dans les motifs d'un arrêt du 6 novembre 1991, *SCHOONBRODT c/ Communauté française*, que "*les arrêts d'annulation du Conseil d'Etat sortissent leurs effets 'ex tunc et erga omnes'. Ils replacent les parties, en ce compris l'administration, rétroactivement dans la situation juridique qui existait la veille des décisions annulées. Lorsque le Conseil d'Etat a annulé pour violation de la priorité qui eût dû être reconnue au requérant, la désignation à titre temporaire d'un tiers, ainsi que l'admission au stage et la nomination définitive de celui-ci, il appartient au ministre de se prononcer sur les candidatures introduites à l'époque et de nommer définitivement le requérant avec effet à la date à laquelle la nomination définitive annulée a produit ses effets, et ce pour que le dispositif soutenu par les motifs de l'arrêt soit respecté. Aucun nouvel appel aux candidats pour l'admission au stage n'est requis*"⁽²¹⁴⁾.

Il a été jugé encore qu'à la suite de l'annulation de la décision par laquelle un fonctionnaire a été démis d'office de ses fonctions, cette mesure est censée rétroactivement n'avoir eu aucune existence légale; ce fonctionnaire doit être replacé dans la position administrative qui était la sienne au moment où cette décision a été prise, en l'espèce la disponibilité pour maladie ou infirmité; le ministre excède ses pouvoirs en plaçant ce fonctionnaire en non-activité pour la période pendant laquelle la décision annulée a produit ses effets⁽²¹⁵⁾.

C'est encore à l'article 14 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat qu'est rattachée la théorie du retrait d'actes, selon laquelle l'autorité administrative peut, à certaines conditions, anéantir "*ex tunc*" ses propres décisions.

Il ne nous est pas possible de rendre compte ici du détail de cette importante théorie qui demeure fort discutée, dans ses fondements comme dans ses applications; dans sa mise en oeuvre, le juge s'est efforcé de trouver un point d'équilibre entre les exigences contraires de la légalité et de la stabilité des situations juridiques.

⁽²¹⁴⁾ C.E., 6 novembre 1991, *SCHOONBRODT c/ Communauté française*, n/ 38.063, U.G.A. Voyez aussi C.E., 12 mars 1990, *THIRY c/ Communauté française*, n/ 34321, U.G.A. : "*lorsque le Conseil d'Etat a annulé pour incompétence de son auteur l'arrêté ayant mis la requérante en disponibilité par défaut d'emploi, cet arrêté est censé n'avoir jamais existé et la requérante s'est en conséquence retrouvée dans la position d'activité de service qui était la sienne avant que l'acte annulé n'eût été pris; dès lors, le ministre avait mal interprété l'arrêt d'annulation en écrivant à la requérante qu'à la suite de cet arrêt, sa situation administrative n'était pas modifiée et qu'elle rest(ait) en disponibilité par défaut d'emploi". En attribuant à l'arrêt d'annulation une portée inconciliable avec l'autorité de la chose jugée qui s'y attachait et en maintenant la requérante en disponibilité par défaut d'emploi, le ministre avait pris une décision faisant grief entachée d'illégalité. Le recours contre une telle décision devait être considéré comme recevable; le moyen pris de la violation de l'autorité de la chose jugée était fondé*".

⁽²¹⁵⁾ C.E., 1er juin 1988, *KUREK c/ Régie des postes*, n/ 30.181, U.G.A.

C'est dans la législation relative à l'organisation du recours pour excès de pouvoir que l'on découvre, en France d'abord⁽²¹⁶⁾, en Belgique ensuite⁽²¹⁷⁾, le fondement général du pouvoir de retrait de l'acte administratif unilatéral entaché d'illégalité.

Le raisonnement s'est appuyé sur la disposition législative permettant au Conseil d'Etat d'annuler, sur recours introduit dans le délai prescrit⁽²¹⁸⁾, tout acte administratif, réglementaire aussi bien qu'individuel, entaché d'excès de pouvoir.

La faculté de retirer l'acte illégal apparut comme une sorte de corollaire du recours pour excès de pouvoir; décidé dans le délai d'introduction de ce recours, le retrait permet à l'administration de se soustraire à un procès dont elle sait pertinemment qu'il est perdu d'avance.

A première lecture, la formule semble fort judicieuse parce qu'elle est bien balancée; elle assure au pouvoir de retrait un fondement qui limite son exercice à l'acte illégal; elle le limite encore dans le temps, puisque le retrait ne peut être décidé que dans le délai du recours en annulation, ou, si un tel recours a été formé, jusqu'à la clôture des débats.

Ainsi, au terme d'un délai assez bref, pouvait-on penser, la situation née de l'acte illégal devait être considérée comme définitive. La stabilité s'en trouvait garantie.

⁽²¹⁶⁾ C'est une contestation opposant une Dame Cachet à un de ses locataires, jardinier de son état, protégé par une législation d'exception, qui amena le Conseil d'Etat français à poser les bases de sa jurisprudence en matière de retrait. Le Haut juge reconnut que, *"d'une manière générale, s'il appartient aux ministres, lorsqu'une décision administrative ayant créé des droits est entachée d'une illégalité de nature à en entraîner l'annulation par la voie contentieuse, de prononcer eux-mêmes d'office cette annulation, ils ne peuvent le faire que tant que les délais du recours contentieux ne sont pas expirés; dans le cas où un recours contentieux a été formé, le ministre peut encore, même après l'expiration de ces délais et tant que le Conseil d'Etat n'a pas statué, annuler lui-même l'acte attaqué dans la mesure où il a fait l'objet dudit recours, et en vue d'y donner satisfaction, mais qu'il ne saurait le faire que dans les limites où l'annulation a été demandée par le requérant et sans pouvoir porter atteinte aux droits définitivement acquis par la partie de la décision qui n'a dans les délais été ni attaquée ni rapportée"* - C.E. fr., 3 novembre 1922, Dame CACHET, Rec., p. 790.

⁽²¹⁷⁾ Les termes de l'arrêt du 14 janvier 1971, CHAMART c/ Etat belge, n/ 14.445, Rec., p. 47 sont tout à fait explicites : *"En permettant le recours au Conseil d'Etat contre les actes individuels dans un délai déterminé, le législateur a nécessairement, pendant ce même délai, permis à l'autorité administrative de réexaminer sa décision et que ce réexamen emporte le droit de retirer la décision qui, irrégulière, serait par conséquent annulable"*. Voyez encore C.E., 14 mai 1979, VAELEN c/ Etat belge, n/ 19.618, COOLEMAN c/ Etat belge, n/ 19.619, Rec., pp. 491 et 497; 1er décembre 1987, PAULUSSEN c/ Communauté flamande, n/ 28.934, A.P.M. 1988, p. 16; 28 avril 1993, MALPAS c/ Gouverneur de la province de Namur, n/ 42.603, U.G.A.

⁽²¹⁸⁾ Le délai de recours est de 60 jours en droit belge. La computation en a été rendue fort délicate par des dispositions législatives qui subordonnent la prise de cours du délai à l'information donnée au requérant : voyez P. LEWALLE, Contentieux administratif, Liège, Collection scientifique de la Faculté de droit, 1997, pp. 524 et s.

En réalité, la mise en oeuvre du pouvoir de retrait n'aboutissait pas à la sécurité entrevue.

On s'aperçut très vite de l'embarras que créait la prise en compte du délai; celui-ci, loin d'être le même pour tous et de clore à la même date la faculté de demander l'annulation de l'acte illégal et le pouvoir de retrait, s'avère d'une déconcertante variabilité; c'est que le point de départ du délai de recours en annulation est fonction de la nature des actes considérés et de la situation des requérants ⁽²¹⁹⁾, voire de celle de l'administration ⁽²²⁰⁾.

(219) Selon l'article 49 de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat, sauf dispositions législatives contraires, le recours ou la requête au Conseil d'Etat, contre la décision d'une autorité ou d'une juridiction qui y ressortit, n'est recevable que dans un délai de deux mois; ce délai court de la date de la publication de la décision attaquée, à moins qu'elle ne doive être notifiée ou signifiée, auquel cas le délai court de la date de la notification ou de la signification. Fort de ce que cette prise de connaissance par un tiers reste toujours possible, le Conseil d'Etat français a reconnu que l'administration conservait *sine die* le pouvoir de retirer les actes individuels irréguliers accomplis par elle (C.E.fr., ass., 6 mai 1966, Ville de Bagnaux, A.J.D.A. 1966, p. 498; 29 mars 1968, Soc. du lotissement de la plage de Pampelonne, R.D.P. 1969, p. 351). Selon l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent déterminant la procédure devant le Conseil d'Etat belge, le délai est de 60 jours à partir de la publication ou de la notification de l'acte; si celui-ci ne doit être ni publié ni notifié, le délai court à partir de la prise de connaissance : telle est le cas de l'acte individuel notifié à un tiers. Les termes de l'arrêt du 11 mars 1980, LEURIDAN c/ Etat belge, n° 20.179, Rec., p. 302, donnent à penser que l'interprétation retenue par le Conseil d'Etat français dans ses arrêts Ville de Bagnaux et Société du lotissement de la plage de Pampelonne est suivie dans une certaine mesure par le Conseil d'Etat belge, bien que la solution retenue par cet arrêt soit "*plus compliquée*"; "*Le Conseil d'Etat belge a choisi une formule intermédiaire en examinant la régularité de l'acte attaqué dans une double perspective. D'une part, dans la mesure où l'arrêté réglait les relations entre le requérant et l'autorité et dans la mesure où il devait être considéré comme définitif, il ne pouvait dès lors plus être retiré; d'autre part, dans la mesure où il règle les relations entre le requérant et les autres agents, il pouvait encore être retiré*" (voyez en ce sens obs. Ph. QUERTAINMONT sous cass. 21 avril 1988, R.C.J.B. 1990, pp. 421-422; ci-dessous, note suivante).

(220) Ainsi, dans l'arrêt du 14 janvier 1971, CHAMART c/ Etat belge, précité, le Conseil d'Etat décida que le délai de retrait d'une nomination de chargé de cours courait à partir du moment où l'administration auteur de l'acte en avait connaissance, soit au jour où elle l'avait pris. Mais un arrêt du 4 février 1982 énonce qu'un arrêté de nomination devient définitif à l'égard de l'agent nommé lorsque plus de 60 jours se sont écoulés après qu'il a été porté à la connaissance de celui-ci (C.E., 4 février 1982, WILLEMS c/ Etat belge, n° 21.959, Rec., p. 207). Au surplus, par l'arrêt prononcé le 11 mars 1980, LEURIDAN c/ Etat belge, précité, le Conseil d'Etat admit qu'un même acte pouvait être définitif dans la relation entre l'agent et l'autorité sans l'être vis-à-vis des autres agents; il reconnut explicitement que "*la liaison de la stabilité des situations juridiques individuelles au délai imparti pour introduire un recours en annulation au Conseil d'Etat, est source, pour un grand nombre d'actes administratifs concrétisant le droit, ceux qui ne sont pas publiés, d'une incertitude gênante quant à cette stabilité, en ce que, pour cette sorte de décision, la prise de cours du délai est souvent incertaine et qu'en outre ce délai ne court pas à partir du même instant pour tous les intéressés (...)*".

La situation se compliqua encore par la nécessité de prendre en compte ou non le caractère créateur de droits de l'acte susceptible de faire l'objet d'un retrait⁽²²¹⁾; force fut d'admettre au surplus que le retrait de l'acte entaché d'irrégularité grave au point d'être qualifiable d'inexistant, ou le retrait de l'acte obtenu par fraude, devaient échapper à la condition de délai⁽²²²⁾.

On notera encore que l'effet rétroactif des actes administratifs est généralement toléré lorsqu'il ne porte pas atteinte à des droits acquis⁽²²³⁾.

§ 3. Le principe "non bis in idem".

Ce principe interdit d'infliger plusieurs sanctions disciplinaires à une même personne reconnue coupable d'un même manquement⁽²²⁴⁾.

§ 4. Le principe "patere legem quam ipse fecisti".

La règle, appliquée par le Conseil d'Etat belge dès sa création⁽²²⁵⁾, exprime l'impératif de cohérence attendue de l'autorité administrative : celle-ci est liée par ses

⁽²²¹⁾ Quoique cette distinction ait été, à juste titre selon nous, occasionnellement critiquée dans ses applications en matière de retrait (voyez notamment G. ISAAC, *La procédure administrative non-contentieuse*, Paris, L.G.D.J. 1968, pp. 96-97) elle se retrouve sans conteste dans la jurisprudence et la doctrine contemporaines.

⁽²²²⁾ C.E., 13 décembre 1977, S.P.R.L. VERHAEREN c/ Etat belge, n/ 18.632, Rec., p. 1428; 12 octobre 1979, JACQUEMIJN c/ Etat belge, n/ 19.840, Rec., p. 955; 27 mai 1980, GOYENS, VAN der VEKEN et de BRAUWER c/ Etat belge, n/s 20.363 à 20.365, Rec., p. 667; 8 juillet 1980, DETRILLES c/ Etat belge, n/ 20.493, Rec., p. 439; 4 février 1982, WILLEMS c/ Etat belge, précité; 24 juin 1986, VOLDERS c/ Etat belge, n/ 26.715, U.G.A.; 19 avril 1993, MALPAS c/ Gouverneur de la Province de Namur, n/ 42.603, précité.

⁽²²³⁾ C.E., 8 mars 1995, SAS c/ C.P.A.S. de Schaerbeek, n/ 52.130; 7 juin 1995, VERHALST c/ Commune d'Etterbeek.

⁽²²⁴⁾ Concl. DUMON pré Cass., 20 octobre 1980, Pasicrisie, 1981, I, 135; C.E., 4 décembre 1970, LISBET c/ I.N.A.M.I., n/ 14.385, Rec., p. 1.004; 16 décembre 1980, VERRIJT c/ A.L.E., n/ 20.814, Rec., p. 1538; 22 mars 1989, DULIER c/ Gouverneur de la province de Luxembourg, n/ 32.276, U.G.A.; 15 décembre 1989, De JAEGER c/ Etat belge, n/ 33.634, U.G.A.; 13 mars 1992, THOMSIN c/ comm. de Schaerbeek, n/ 38.980, U.G.A.; 25 octobre 1995, VAN NUFFEL c/ Ville de Bruxelles, n/ 50.025; 24 novembre 1995, LAEMONT c/ Etat belge, n/ 56.431; 17 janvier 1996, VERSTRAETE c/ Commune de Destelbergen et Région flamande, n/ 57.545, A.P.M., 1996, p. 23; 24 juin 1997, DE CLERCK c/ Etat belge, n/ 66.946; ...

⁽²²⁵⁾ Voyez C.E., 26 août 1949, FRANCOIS c/ Etat belge, n/ 115, Rec., p. 163; 14 novembre 1949, THIELEMENAS c/ Etat belge, n/ 156, Rec., p. 220; 23 décembre 1949, FLAMME c/ Etat belge, n/ 203, Rec., p. 278.

propres règlements réguliers et ne peut donc y apporter de dérogation d'ordre individuel⁽²²⁶⁾.

Nombre d'applications ont été faites de ce principe par exemple dans le droit de la fonction publique : le juge a rappelé que le statut liait tant l'autorité qui l'avait rédigé ou l'autorité de tutelle que les agents auxquels il était appliqué⁽²²⁷⁾.

Ainsi vit-on le Conseil d'Etat affirmer, selon le même raisonnement, que les plans d'aménagement, dont l'affectation à une ou plusieurs destinations déterminées est le premier objet, s'imposent à l'administration qui est liée par ces plans dans son appréciation du bon aménagement⁽²²⁸⁾.

Jugé encore que la circonstance que le demandeur de permis a pu, de bonne foi, se méprendre sur les prescriptions urbanistiques applicables n'est pas susceptible de permettre une dérogation à celles-ci⁽²²⁹⁾.

§ 5. Le principe de continuité du service public.

Le service public doit fonctionner avec régularité, compte tenu de sa nature et de ses statuts⁽²³⁰⁾ : la règle est directement fondée sur l'intérêt général que le service public a pour objet de promouvoir.

⁽²²⁶⁾ F. LEURQUIN-DE VISSCHER, La dérogation en droit public, Bruxelles, Bruylant, 1991 pp. 142 et s.; C.E., 13 janvier 1982, HENRY c/ Etat belge, n/ 21.888, Rec. p. 36; 21 janvier 1982, MÛLS c/ C.P.A.S. Saint-Trond et comm. fl., n/ 21.926, Rec. p. 108; 27 mai 1988, A.S.B.L. FED. BELGE CHAMBRE SYNDICALE MEDECINS c/ Etat belge, n/ 30.165, U.G.A.; 20 septembre 1996, HAYETTE c/ Commune de Beloeil, n/ 61.891; 4 novembre 1997, MARTIN c/ Commissaire général aux réfugiés, n/ 69.394; 10 juin 1998, VAN HOOF c/ C.P.A.S. de Bruxelles, n/ 74.215; comp. Cass., 25 février 1991, R.W., 28 septembre 1991, p. 131.

⁽²²⁷⁾ Voyez F.-M. REMION, Le juge de l'acte administratif et les creux du droit, Rapport au XXXème séminaire de la C.D.V.A., Liège, 21-22 octobre 1997, pp. 29 et 30; C.E., 17 janvier 1990, COMMUNE D'EVERE c/ Région de Bruxelles-Capitale, A.P.M., 1990, p. 17.

⁽²²⁸⁾ C.E., 23 septembre 1988, A.S.B.L. ASSOCIATION DES COMMERCANTS DE COUVIN ET CRTS. c/ Députation permanente conseil provincial de Namur, n/ 30.865, U.G.A.; 14 novembre 1996, TASSE ET AUTRES c/ Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, n° 63.053.

⁽²²⁹⁾ C.E., 18 septembre 1996, DU JARDIN c/ Députation permanente du conseil provincial de Namur, n/ 61.845, A.P.M., 1996, p. 134.

⁽²³⁰⁾ Cass., 26 juin 1980, Pasicrisie, 1980, I, 1381, avec les conclusions de M. J. VELU, alors Avocat général; 19 octobre 1989, Pasicrisie, 1990, I, n/ 105.

Comme applications particulières de ce principe de continuité du service, on citera :

a) La théorie du fonctionnaire de fait.

L'annulation d'un acte administratif, qu'elle soit décidée par l'administration elle-même (notamment par l'autorité de tutelle) ou par le juge de l'excès de pouvoir, oblige à reconnaître que l'acte annulé est censé n'avoir jamais existé.

Aussi logique soit-elle, cette affirmation est de nature, en raison de l'effet rétroactif qui s'y attache, à perturber l'ordonnancement juridique, et à compromettre parfois la régularité du service public.

Force a été de limiter dans certaines circonstances cet effet rétroactif, et de considérer comme réguliers des actes juridiques accomplis par une personne dépourvue de titre, le "*fonctionnaire de fait*". La justification de cette solution a été recherchée dans l'impératif de continuité du service.

Ainsi a-t-il été jugé que l'annulation de la nomination à titre temporaire d'une préfète n'empêchait pas que l'intéressée dût être regardée comme régulièrement investie de ses fonctions pendant la période antérieure à l'annulation et que les actes accomplis par elle demeuraient valables ⁽²³¹⁾.

La même préoccupation a conduit à considérer comme valables les examens qu'avait fait passer un chargé de cours dont la nomination, en apparence régulière, avait été annulée ⁽²³²⁾; à réputer valables, quant à la compétence, les actes accomplis par des échevins dont la désignation, en apparence régulière, fut mise à néant ⁽²³³⁾; à admettre que l'annulation de la nomination d'un fonctionnaire n'affectait pas la validité des actes accomplis par l'intéressé ou avec sa participation, avant le prononcé de l'annulation ⁽²³⁴⁾.

Le tempérament permet donc de traiter comme réguliers des actes qui ont été accomplis au cours de la période antérieure à l'annulation de la désignation de leur auteur.

⁽²³¹⁾ C.E., 14 juillet 1954, DARCIS c/ Etat belge, n/ 3.592, Rec., p. 721.

⁽²³²⁾ C.E., 6 mars 1973, DIERICK c/ R.U.C.A., n/ 15.744, Rec., p. 191.

⁽²³³⁾ C.E., 20 mai 1975, TEDESCO c/ Etat belge, n/ 17.024, Rec., p. 448; R.W., 1975-1976, col. 423-424, obs. L.P. SUETENS.

⁽²³⁴⁾ C.E., 16 décembre 1987, INSTITUT SUPERIEUR DE L'ETAT LA CAMBRE c/ Etat belge, n/ 29.030, U.G.A.

b) L'immunité d'exécution des personnes morales de droit public.

En droit belge, il est de principe que les biens appartenant aux autorités publiques sont soustraits aux voies d'exécution forcée du droit commun (commandement, saisie conservatoire et saisie-exécution, ...) ⁽²³⁵⁾.

Cette immunité d'exécution peut être invoquée par toutes les personnes morales de droit public ⁽²³⁶⁾; elle s'étend à l'ensemble de leurs biens et créances ⁽²³⁷⁾.

La continuité ou la régularité du service public est fréquemment avancée comme justification de l'immunité d'exécution. S'il est vrai que le service public doit fonctionner avec régularité, compte tenu de sa nature et de ses statuts, une mesure d'exécution forcée doit être proscrite, en tout cas si elle compromet cette continuité ⁽²³⁸⁾.

On perçoit d'emblée le caractère à la fois convaincant et relatif de la justification tirée du principe de continuité du service; dans chaque cas, il s'imposera de vérifier si une activité de service public est en jeu; lors même qu'il en serait ainsi,

⁽²³⁵⁾ Voyez K. BAERT, De uitvoeringsimmunititeit van de publiekrechtelijke rechtspersonen, Rechtskundig weekblad, 1976-1977, col. 2369 à 2386; E. DIRIX, Saisie des biens des autorités publiques, L'huissier de Justice, 1995/5.708; G. de LEVAL, Traité des saisies, Liège, Faculté de droit, 1988, pp. 101 et s.; M.-A. FLAMME, Droit administratif, Bruxelles, Bruylant, 1989, T. I, pp. 23 et s.; A.-M. STRANART et P. GOFFAUX, L'immunité d'exécution des personnes publiques et l'article 1412bis du Code judiciaire, J.T., 1995, pp. 437 et s.; A. VANDER STICHELE, De l'exécution des décisions juridictionnelles en matière administrative, Revue de jurisprudence du droit administratif, 1975, pp. 14 et s.; A. VERHEYDEN, L'immunité des personnes morales de droit public, Revue régionale de droit, 1991, pp. 387 et s.

⁽²³⁶⁾ Des hésitations sont cependant perceptibles dans la jurisprudence sur le champ d'application de cette immunité : joue-t-elle au bénéfice tant des services publics administratifs que des services industriels et commerciaux ? Nous noterons que les Cours de cassation de France et de Belgique se sont prononcées dans le sens de l'affirmative (Cass. fr., 21 décembre 1987, Bureau de recherches géologiques et minières, Revue française de droit administratif, 1988, 771, concl. CHARBONNIER, note B. PACTEAU; M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVE, M. GENEVOIX, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Paris, Dalloz 1996, n/ 110; Cass. belge, 21 avril 1966, Revue de l'administration, 1966, p. 125, obs. M.-A. FLAMME; voyez en ce sens, P. AMSELEK, Les établissements publics sans comptables publics et l'insaisissabilité des biens des personnes publiques, Jurisclasseur périodique, 1986, I, 3286, n/s 30 et s.; O. DUGRIP, Exécution des décisions de la juridiction administrative, Encyclopédie Dalloz, Répertoire du contentieux administratif, 1990, n/ 239; J.-M. MARCHAND, Procédés de droit administratif, Jurisclasseur administratif, Fasc. 110, pp. 22 et s., n/s 105 et 106; A. VANDER STICHELE, o.c., p. 16; A. VERHEYDEN, o.c., p. 391.

⁽²³⁷⁾ A. VANDER STICHELE, o.c., p. 16.

⁽²³⁸⁾ Voyez par exemple, Cass. belge, 21 avril 1966 et 26 juin 1980, précités; M.-A. FLAMME, o.c., p. 22; Rapport du Conseil d'Etat français sur l'exécution des décisions des juridictions administratives, R.F.D.A., 1980, p. 481; A. VANDER STICHELE, o.c., p. 16; A. VERHEYDEN, o.c., p. 388.

il s'indiquera encore d'examiner si la mesure d'exécution forcée compromet ou non la régularité du service, ...

Progressivement, les Cours et tribunaux ont développé une jurisprudence limitant l'insaisissabilité aux seuls biens reconnus nécessaires aux services publics, selon l'appréciation "*in concreto*" du juge.

Ce courant procédait à l'évidence d'une remise en cause de l'immunité absolue d'exécution⁽²³⁹⁾. Il a reçu la caution du législateur dans la loi du 30 juin 1994 insérant un article 1412bis dans le Code judiciaire.

Cette disposition permet la saisie de biens repris sur une liste de biens expressément déclarés saisissables par l'autorité compétente ou celle de biens "*qui ne sont manifestement pas utiles à ces personnes morales pour l'exercice de leurs missions ou pour la continuité du service public*".

c) **La théorie de l'imprévision dans les marchés publics.**

En droit privé, la théorie de l'imprévision s'est heurtée à la règle fondamentale aux termes de laquelle les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites (art. 1134 du Code civil).

En droit administratif, l'exécution d'un contrat ne peut être déterminée exclusivement par l'accord des parties. Dans la mesure où ce contrat est nécessaire à la collectivité, la continuité de son exécution doit être assurée, fût-ce au prix de réaménagements des obligations respectives.

Ce n'est pas un hasard si la théorie de l'imprévision a été retenue dans la jurisprudence française, en vue de garantir la continuité de la distribution du gaz par le concessionnaire de ce service, pendant la première guerre mondiale⁽²⁴⁰⁾.

La notion d'imprévision est rencontrée dans l'article 16, § 2, 1/, du cahier général des charges des marchés de travaux, de fournitures et de services et des concessions de travaux publics, annexé à l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics⁽²⁴¹⁾.

⁽²³⁹⁾ M. DONY, L'interdiction totale des voies d'exécution forcée à l'égard des personnes publiques est-elle justifiée ? Administration publique, Trimestriel, 1985 pp. 89 et s.; P. LEWALLE, Le projet d'insertion d'un article 1412bis dans le Code judiciaire et l'immunité d'exécution des pouvoirs publics", publiée par les Dossiers du Journal des tribunaux, Bruxelles, LARCIER 1994, n/ 5, pp. 160 et s.; C. NYSSSENS, Le principe de l'immunité d'exécution des pouvoirs publics assoupli par le législateur, R.R.D., 1994, pp. 299 et s.; A.M. STRANART et P. GOFFAUX, L'immunité d'exécution des personnes publiques et l'article 1412bis du Code judiciaire, o.c., pp. 439 et s.; A. VERHEYDEN, o.c., pp 399 et 400.

⁽²⁴⁰⁾ Voyez C.E. fr., 30 mars 1916, Cie générale d'éclairage de Bordeaux, Rec., p. 125; M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVE, M. GENEVOIS, o.c., n/ 34.

⁽²⁴¹⁾ Moniteur belge du 18 octobre 1996.

Section 2. Principes généraux applicables à l'administration active.

Deuxième catégorie.

Depuis une vingtaine d'années, on a vu se multiplier, en droit belge, les références à une règle visant à imposer une certaine qualité à l'action administrative, celle de la "bonne administration"⁽²⁴²⁾.

Inspirée de la doctrine néerlandaise⁽²⁴³⁾, recommandée à l'attention principalement par des auteurs belges néerlandophones, tels M. W. LAMBRECHTS⁽²⁴⁴⁾, SUETENS⁽²⁴⁵⁾, W. VAN GERVEN⁽²⁴⁶⁾ et P. VAN ORSHOVEN⁽²⁴⁷⁾, la règle non-écrite de bonne administration nous paraît largement reçue aujourd'hui par la doctrine belge, francophone et néerlandophone⁽²⁴⁸⁾. Deux décrets du législateur flamand en matière de tutelle s'y réfèrent en termes exprès⁽²⁴⁹⁾.

⁽²⁴²⁾ Dans la note d'observations qu'il a consacrée à l'arrêt prononcé par la Cour de cassation le 27 mars 1992, M. N. GEELHAND écrit que "*Si les principes généraux d'administration correcte se sont imposés, c'est parce que la société a changé. Elle est devenue plus complexe, plus sociale. Le législateur s'est nolens volens défait d'une partie de ses pouvoirs au profit des juges et de l'Administration*" (R.C.J.B., 1995, p. 67).

⁽²⁴³⁾ Voyez notamment J. WIARDA, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Nederlands recht*, T.B.P., 1979, pp. 365-366.

⁽²⁴⁴⁾ W. LAMBRECHTS, *Geschillen van Bestuur*, o.c., pp. 74 et s.

⁽²⁴⁵⁾ *Algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, T.B.P., 1970, pp. 379 et 396; *Algemene rechtsbeginselen van behoorlijk bestuur in de rechtspraak van de Raad van State*, T.B.P., 1981, pp. 81 et s.

⁽²⁴⁶⁾ *Beginselen van behoorlijk handelen*, R.W., 1982-1983, col. 961 à 978.

⁽²⁴⁷⁾ *Behoorlijke rechtsbedeling bij geschillen over directe rijksbelastingen*, ed. 1987, n^o 4 à 6.

⁽²⁴⁸⁾ Voyez notamment R. ANDERSEN, *Crise du juge et contentieux administratif en droit belge*; R. ERGEC, obs. citées, R.C.J.B. 1998, p. 21; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, o.c., p. 607; I. OPDEBEEK, M. BOES, W. LAMBRECHTS, K. LEUS, L.P. SUETENS, M. VAN DAMME, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Kluwer, T. gem., 1993; M. PAQUES, *L'application de la loi fiscale - Principes de bonne administration en droit administratif et en droit fiscal*, *Actualités du droit*, 1993/2, pp. 399 et s.; J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, o.c., T. I., p. 347.

⁽²⁴⁹⁾ Il est intéressant de noter que le législateur flamand a entrepris de rattacher la notion d'intérêt général, reçue depuis longtemps dans la législation relative à la tutelle administrative, à la celle de bonne administration : ainsi lit-on, à l'article 30, § 5, du décret du Conseil flamand du 28 avril 1993 portant réglementation, pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes, que : "*Sont considérées comme contraires à l'intérêt général pour l'application du présent article, les délibérations violant les principes d'une bonne administration ou contraires à la politique générale ou aux intérêts de l'autorité supérieure*". On retrouve une formulation identique dans l'article 21, § 5, du décret du Conseil flamand du 22 février 1995 portant réglementation de la tutelle administrative des provinces en Région flamande.

Faut-il ajouter que les justiciables ne se font pas faute d'invoquer la règle, que sa généralité et sa formulation simple rendent très accessible, en réclamant son respect par l'administration dans les secteurs d'activité les plus divers; le moyen très fréquemment pris de sa violation est reçu par le juge de l'excès de pouvoir comme un argument de droit, isolément invocable le cas échéant ⁽²⁵⁰⁾, alors même qu'il le conduit aux confins du contrôle de la légalité et de l'opportunité de l'acte attaqué ⁽²⁵¹⁾.

M. D. D'HOOGHE a expliqué que les compétences discrétionnaires de l'administration étaient limitées dans une large mesure par les principes de bonne administration. "*Dit zijn algemene rechtsbeginselen die het bestuur in acht moet nemen bij de uitoefening van zijn bestuursfuncties*" (il s'agit de principes généraux que l'administration doit prendre en considération dans l'exercice de ses fonctions administratives). Au nombre de ces principes, M. D'HOOGHE range le droit d'être entendu (*de hoorplicht*) ⁽²⁵²⁾, le principe d'impartialité (*het onpartijdigheidsbeginsel*), le devoir de motiver (*de motiveringsplicht*), le devoir d'agir avec fair-play (*het beginsel inzake fair play*), le principe de vigilance (*het zorgvuldigheidsbeginsel*) le principe du

⁽²⁵⁰⁾ Ainsi des requérants ont-ils reproché au commissaire général aux réfugiés et aux apatrides de violer le principe de bonne administration en adoptant une position rigide sans prendre en considération des éléments relatifs au requérant, ou de s'en tenir à une audition lacunaire de celui-ci sans approfondir la question; il leur fut répondu que la décision n'était pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation (C.E., 23 décembre 1997, SULEJMANI et HALITI c/ Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, n/ 70.497; 13 janvier 1998, Seble Mesfin Kebede, n/ 70.771).

⁽²⁵¹⁾ Ainsi une requérante invoquait-elle la violation du principe de bonne administration à l'appui d'une demande de suspension en soutenant que l'Etat belge avait, à la suite de la décision du Commissaire général confirmant le refus d'accès, décidé de la renvoyer vers le Caire alors que son passeport avait été confisqué et déposé au Tribunal de Première Instance de Bruxelles et que le seul document en sa possession était un livret de famille ne constituant pas un document de voyage lui permettant d'accéder légalement au territoire égyptien. Il lui fut répondu qu'en la privant de son passeport turc, l'Etat belge l'empêchait en effet de disposer du seul document lui permettant de séjourner légalement sur le territoire égyptien et que le moyen était sérieux (C.E., 28 février 1996, TUNC SAHAN NADIDE c/ Etat belge et Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, n/ 58.428).

⁽²⁵²⁾ Il a été jugé que le principe de bonne administration selon lequel l'administration qui a l'intention de prendre une décision, laquelle préjudicie gravement les intérêts d'un sujet de droit, doit lui donner au préalable la possibilité de défendre utilement ses intérêts, s'applique même sans que cela soit formulé expressément dans un texte (C.E., 31 mai 1994, B.V.B.A. THE BOX c/ Collège des bourgmestre et échevins de Heist-op-den-Berg, n/ 47.692, V.A.R.S.; 22 novembre 1994, B.V.B.A. THE BOX c/ Collège des bourgmestre et échevins de Heist-op-den-Berg, n/ 50.287, V.A.R.S.). Il a été jugé encore que l'exigence au terme de laquelle la personne qui fait l'objet de poursuites disciplinaires doit pouvoir disposer d'un délai raisonnable en vue de préparer sa défense relève de la bonne administration (C.E., 8 mars 1993, BRUGGEMAN c/ Etat belge, n/ 42.153, V.A.R.S.). Voyez encore C.E., 19 mai 1995, GHEVAERT c/ C.P.A.S. de Lens, n/ 53.395; 2 août 1996, SMAILLI c/ Communauté française, n/ 61.111; 6 mars 1998, BOUILLON c/ Communauté française, n/ 72.282; 7 juillet 1998, TABTI ET CRTS, n/ 74.461 et BELKADI, n/ 74.462.

raisonnable (*het redelijkheidsbeginsel*) et le principe de proportionnalité (*het evenredigheidsbeginsel*)⁽²⁵³⁾.

S'appuyant notamment sur un arrêt prononcé par la Cour de cassation le 27 mars 1992⁽²⁵⁴⁾, M. N. GEELHAND rapproche du principe de sécurité juridique la règle de la non-rétroactivité, ainsi que celle de l'accessibilité et de la clarté de la norme de droit ainsi que le principe de la croyance légitime et le principe de confiance, lequel s'opposerait notamment à ce que l'autorité revienne brusquement à l'application stricte de la loi après en avoir toléré la mise en sommeil pendant plusieurs années; le même principe impliquerait que l'administré puisse se fier aux renseignements et promesses de l'administration⁽²⁵⁵⁾.

Par un arrêt prononcé le 13 février 1997, la Cour de cassation a affirmé, après que plusieurs juridictions de fond se fussent prononcées dans le même sens⁽²⁵⁶⁾, que les principes généraux de bonne administration comportent le droit à la sécurité juridique et s'imposent aussi à l'administration des finances; ce droit implique notamment que le citoyen doit pouvoir faire confiance aux services publics et compter que ceux-ci observent des règles et suivront une politique bien établie qu'il ne saurait concevoir autrement⁽²⁵⁷⁾.

Parmi les implications reconnues au principe de bonne administration, le principe de proportionnalité tient une place de choix⁽²⁵⁸⁾.

(253) Bestuurlijke vrijheid geklemd tussen de beginselen inzake rechtszekerheid, wettigheid en veranderlijkheid, R.W., 1993-1994, pp. 1091 et s.

(254) Selon cet arrêt, les principes généraux de bonne administration comportent le droit à la sécurité juridique et s'imposent aussi à l'administration des finances; ce droit implique notamment que le citoyen doit pouvoir faire confiance aux services publics et compter que ceux-ci observent des règles et suivront une politique bien établie qu'il ne saurait concevoir autrement (Pasicrisie, 1992, I, 680).

(255) D. D'HOOGHE, Bestuurlijke vrijheid geklemd tussen de beginselen inzake rechtszekerheid, wettigheid en veranderlijkheid, R.W., 1993-1994, pp. 1091 et s.; N. GEELHAND, obs. sous Cass., 27 mars 1992, R.C.J.B., 1995, pp. 53 et s.; cet auteur explique que le droit à la sécurité juridique est une notion générale et multiforme qui contient entre autres le principe de la croyance légitime. Voyez encore R.ERGEC, obs. citées, R.C.J.B. 1998, pp. 20 et s.

(256) Voyez notamment Mons, 20 octobre 1995, F.J.F., 1996, p. 109; Liège, 12 janvier 1996, F.J.F., 1996, p. 237.

(257) Cass., 13 février 1997, Larquier, Cass., 1997, p. 166.

(258) Dans une étude remarquable, M. Paul MARTENS, Juge à la Cour d'arbitrage, a traité de "*L'irrésistible ascension du principe de proportionnalité*" (Présence du droit public et des droits de l'homme, Mélanges offerts à M. Jacques VELU, T. I, p. 59).

Ce principe est rangé aujourd'hui par la plupart des auteurs belges parmi les principes généraux du droit ⁽²⁵⁹⁾. Mais cette accréditation demeure relativement récente ⁽²⁶⁰⁾.

Dans de nombreux arrêts touchant au contentieux disciplinaire, le Conseil d'Etat belge a fait expressément référence au principe de proportionnalité ⁽²⁶¹⁾;

⁽²⁵⁹⁾ Voyez O. DAURMONT et D. BATSELE, 1985-1989, Cinq années de jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux principes généraux du droit administratif, A.P.T. 1990, pp. 274 et s.; D. D'HOOGHE, Bestuurlijke vrijheid geklemd tussen de beginselen inzake rechtszekerheid, wettigheid en veranderlijkheid, R.W. 1993-1994 p. 1092; P. LEWALLE, Le principe de proportionnalité dans le droit administratif belge, Rapport au colloque organisé par les barreaux de Lyon et de Liège, A.P.T., 1995, pp. 53 et s.

Nous observons que, dans le dernier ouvrage qu'il a consacré au Conseil d'Etat (Bruxelles, Bruylant, 1994, T. I), M. Jacques SALMON, ne fait pas figurer le principe de proportionnalité dans la liste des principes généraux qu'il établit (pp. 345 et s.); mais il note que "*plusieurs arrêts, s'inspirant de la doctrine néerlandaise invoquent le principe du raisonnable, dont le principe de proportionnalité en matière disciplinaire serait une application concrète*" (p. 501).

⁽²⁶⁰⁾ Dans un rapport fait au Xème Congrès de droit comparé de Budapest, les 23 et 24 avril 1978, M. Francis DELPEREE observait que le Conseil d'Etat belge n'allait pas jusqu'à affirmer l'existence d'un principe général de droit imposant la proportionnalité, le juge administratif lui paraissant alors avoir trouvé dans les techniques classiques du droit public suffisamment de ressources pour faire l'économie d'un nouveau concept (Bruxelles, Bruylant, 1978, pp. 503 et s. Dans une analyse ultérieure, M. DELPEREE et Mme V. BOUCQUEY-REMION présentaient encore "*l'idée de proportionnalité*" "*non comme l'un de ces principes généraux du droit public qui commanderait l'action de l'administration publique, mais comme l'une de ces idées simples qui, exprimées en termes concis, a le mérite de résumer quelques unes des normes de conduite que dicte le souci de respecter la légalité*" (Liberté, Légalité et proportionnalité, A.P.T. 1980, p. 294).

⁽²⁶¹⁾

- L'autorité est tenue par le principe de la proportionnalité des peines, ce qui en matière disciplinaire implique qu'une *proportion raisonnable* doit exister entre la faute et la peine ... - C.E., 26 juillet 1974, NOE c/ Etat belge, n/ 16.592, Rec. p. 847; C.E., 13 novembre 1979, DE RIJBEL c/ Commune d'Opwijk, n/ 19.906, Rec. p. 1.070.
- L'autorité disciplinaire est tenue par le principe de proportionnalité, ce dont il résulte que la peine doit être raisonnable par rapport aux faits punissables, qu'elle doit être justifiée et qu'elle ne peut relever de l'arbitraire - C.E., 19 février 1980, DECOCK c/ Ville de Courtrai, n/ 20.116, Rec. p. 202.
- L'autorité est tenue par le principe de proportionnalité ce qui signifie en matière disciplinaire qu'il doit y avoir une *proportion raisonnable* entre la sanction et la faute - C.E., 5 juillet 1983, VEKEMAN c/ Députation permanente du conseil provincial de la Flandre orientale, n/ 23.429, Rec. p. 1.495.
- L'autorité se trompe manifestement lorsqu'elle sanctionne sur le plan disciplinaire une incapacité professionnelle de nature caractérielle. Ce faisant elle méconnaît le principe de proportionnalité - C.E., 22 octobre 1985, GEZELS c/ Régie des postes, n/ 25.755, U.G.A.
- Le principe de proportionnalité de la peine qui s'impose à l'autorité disciplinaire implique qu'elle respecte une *proportion raisonnable* entre la faute et la peine. - C.E., 11 janvier 1989, LAMY c/ C.P.A.S. Charleroi n/ 31.695, U.G.A.
- Une fois qu'elle a estimé les faits établis, l'autorité disciplinaire a pu, *sans manquer au principe de proportionnalité* et, par suite, sans excéder ses pouvoirs, les juger d'une extrême gravité au point d'appeler la sanction majeure prévue par le statut - C.E., 22 février 1991, CAUWET c/ Office belge du commerce extérieur, n/ 36.479, U.G.A.

d'autres arrêts donnent à penser qu'il s'agit d'un principe applicable en tout domaine du droit administratif ⁽²⁶²⁾.

La jurisprudence judiciaire témoigne cependant de réticences à reconnaître ce principe : dans les motifs d'un arrêt prononcé le 19 novembre 1993 par la Cour de cassation saisie d'un pourvoi dirigé contre la décision d'un conseil d'appel de l'ordre des médecins, on lit qu'il n'existe pas de principe général de droit relatif à la proportionnalité de la peine en matière disciplinaire ⁽²⁶³⁾.

Section 3. Les principes généraux applicables aux juridictions.

Le droit belge de la procédure juridictionnelle est dominé par le Code judiciaire.

Celui-ci se présente, en vertu de son article 2, comme le droit commun de la procédure ⁽²⁶⁴⁾; mais il réserve l'éventualité d'exceptions ⁽²⁶⁵⁾.

Plusieurs lois et règlements organisent la procédure applicable devant des juridictions administratives.

⁽²⁶²⁾ Ainsi a-t-il été jugé que le Roi n'excédait pas ses pouvoirs et ne violait pas les articles 3 et 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, *ni le principe de proportionnalité*, ni l'article 3.3. de la Convention européenne d'établissement, ni l'article 20, alinéas 2 et 3, de la loi du 15 décembre 1980, ni l'article 23 de la Directive C.E.E. du 25 février 1964, en estimant que, devant l'extrême gravité et la multiplicité des faits commis et après avoir pris en considération la situation personnelle et familiale du requérant, son expulsion s'imposait eu égard à la menace qu'il représentait pour l'ordre public - C.E., 21 septembre 1990, CARBONARO c/ Etat belge, n/ 35558, U.G.A.

⁽²⁶³⁾ Pasicrisie, 1993, I, 973.

⁽²⁶⁴⁾ Ce caractère est reconnu occasionnellement par des législations particulières : on lit par exemple à l'article 29, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, que les principes qui régissent la récusation des juges et conseillers de l'ordre judiciaire sont applicables aux membres de la section d'administration.

⁽²⁶⁵⁾ L'article 2 du Code judiciaire est rédigé comme suit : "*Les règles énoncées dans le présent Code s'appliquent à toutes les procédures sauf lorsque celles-ci sont régies par des dispositions légales non expressément abrogées ou par des principes de droit dont l'application n'est pas compatible avec les dispositions dudit Code*". Dans un arrêt du 10 juin 1971, SAGAL c/ Etat belge, n/ 14.802, le Conseil d'Etat affirme que lorsque l'article 2 du Code judiciaire énonce que les règles de ce Code s'appliquent à toutes les procédures, il ne peut s'agir que des procédures prévues pour les Cours et tribunaux qui font l'objet du code et non des procédures organisées par les législations qui régissent spécialement les juridictions administratives. Notamment, l'article 747 du Code judiciaire qui règle le dépôt des conclusions à l'audience n'est pas applicables devant la commission d'appel d'agrégation des prisonniers politiques et de leurs ayants-droit.

Ainsi en est-il notamment :

- des articles 19 à 32 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat (formant le Titre V De la procédure);
- de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat;
- de l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en matière d'astreinte;
- de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

On lira encore l'article 104bis introduit dans la loi provinciale par la loi du 6 juillet 1987, et l'arrêté royal du 17 septembre 1987 relatif à la procédure devant la députation permanente dans les cas où elle exerce une mission juridictionnelle.

Ces textes, spécifiques, sont évidemment à considérer par priorité.

Il n'empêche, un nombre appréciable de règles non-écrites sont applicables aux juridictions administratives.

Selon la jurisprudence, ont rang de principes généraux de procédure juridictionnelle les règles suivantes :

- celle qui oblige le juge à statuer lorsqu'il est saisi ⁽²⁶⁶⁾;
- celle qui impose la présence des juges à toutes les audiences où l'on a débattu et délibéré au sujet du litige ⁽²⁶⁷⁾; on notera cependant la prise de position contraire de la Cour de Cassation lorsqu'elle déclare qu'il n'existe aucun principe général

⁽²⁶⁶⁾ C.E., 3 octobre 1961, ETAT BELGE c/ Derijckx, n/ 8.008, Rec., p. 759 (solution implicite); 17 juin 1975, DESMET c/ Conseil provincial de la Flandre orientale de l'ordre des pharmaciens et Koninklijk Oostvlaams Apothekersgild, n/ 17.080, Rec., p. 551 : par cet arrêt, le Conseil d'Etat déclare qu'un retard injustifié dans le prononcé de la décision ne saurait dispenser la commission d'appel investie d'une mission juridictionnelle de l'obligation qui lui est faite par "*la loi*" de statuer sur le recours dont elle est saisie. L'expression ne nous paraît pas devoir être prise au sens premier, car la loi du 12 avril 1958 relative au cumul médico-pharmaceutique qui régissait l'espèce ne prévoyait pas expressément que la commission d'appel dût statuer.

⁽²⁶⁷⁾ Dans l'hypothèse où la composition d'une commission à compétence juridictionnelle est modifiée, l'instruction de l'affaire doit être recommencée, le cas échéant, en prenant connaissance des mesures d'instruction auxquelles il a été procédé au cours d'audiences antérieures, mais les parties, et plus particulièrement la partie requérante, doivent être mises à même de faire connaître et de défendre leur point de vue devant les membres de la commission qui est appelée à prendre la décision finale - C.E., 9 décembre 1976, LANSSÈNS c/ Etat belge, n/ 17.989, Rec., p. 970.

du droit suivant lequel un jugement doit être prononcé par le juge qui a entendu la cause ⁽²⁶⁸⁾;

- celle qui impose le respect des droits de la défense ⁽²⁶⁹⁾;

On trouve certes des dispositions du droit écrit qui imposent le respect de la règle à certaines juridictions administratives : ainsi ressort-il de l'article 104bis de la loi provinciale que lorsque la députation permanente fait office de juridiction, l'instruction de l'affaire portée devant elle est contradictoire; les parties et leurs avocats ont le droit de prendre connaissance au greffe provincial du dossier de l'affaire et de déposer un mémoire.

Dans le silence des textes, la Cour de cassation veille à l'application du principe par le juge judiciaire et le juge administratif ⁽²⁷⁰⁾; le Conseil d'Etat fait preuve de la même diligence dans le cadre de sa compétence ⁽²⁷¹⁾. Il en est de même de la Cour d'arbitrage ⁽²⁷²⁾.

- celle qui exclut que le juge statue sur choses non demandées ⁽²⁷³⁾;
- la règle d'impartialité qui s'oppose à ce qu'une même personne soit juge et partie ⁽²⁷⁴⁾;

⁽²⁶⁸⁾ Cass., 14 décembre 1987, J.T., 1988, p. 378.

⁽²⁶⁹⁾ Cass., 13 novembre 1989, J.T.T., 1990, p. 371; C.E., 17 avril 1990, LESIAK c/ C.P.A.S. Bruxelles, n/ 34.764, V.A.R.S.; Cass., 19 juin 1992, R.W., 1992-1993, p. 295; C.A., 20 janvier 1994, n/ 6/94, Rôle n/ 146, Moniteur belge, 17 février 1994.

⁽²⁷⁰⁾ Cass. 26 janvier 1977, Pasicrisie, 1977, I, 570; 8 septembre 1983, Rev. comm. 1983, p. 186; 26 octobre 1984, Pasicrisie, 1985, I, 284.

⁽²⁷¹⁾ C.E., 24 janvier 1994, VAN DIJK c/ O.C.M.W. Zwijndrecht, n/ 45.720, V.A.R.S.; 29 août 1995, S.A. LA HERSAUTOISE c/ Etat belge, n/ 54.901, A.P.M., 1995, p. 153.

⁽²⁷²⁾ C.A., 20 janvier 1994, n/ 6/94, rôle n/ 546, Moniteur belge, 17 février 1994; 22 mars 1994, n/ 27/94, rôle n/ 631, Moniteur belge du 31 mars 1994.

⁽²⁷³⁾ C.E., 21 janvier 1983, CAZIER c/ I.N.A.M.I, n/ 22.869, Rec., p. 135.

⁽²⁷⁴⁾ Cass., 6 mai 1982, Pasicrisie, 1982, I, 1.019; C.E., 20 janvier 1983, TIMMERMANS c/ Etat belge n/ 22.852, Rec. 1983, p. 135; Cass., 4 avril 1984, Pasicrisie, 1984, I, 920, Concl. VELU; 2 juin 1988, DE GRAVE, n/ 30.214, U.G.A.; Cass., 23 mai 1985, R.C.J.B., 1987, pp. 331 et s., obs. J. VERHOEVEN; C.E., 28 janvier 1986, THYS c/ Ville de Gand, n/ 26.116, J.T., 1989, p. 307, obs. D. LAGASSE; Cass., 26 septembre 1986, Pasicrisie, 1987, I, p. 111; Cass., 13 septembre 1989, Pasicrisie, 1990, I, p. 47; 21 novembre 1989, Pasicrisie, 1990, I, p. 344; 14 décembre 1989, Pasicrisie, 1990, I, p. 481.

- celle qui fonde l'effet dévolutif de l'appel ⁽²⁷⁵⁾;
- celle qui permet aux juges d'interpréter leurs arrêts et jugements ⁽²⁷⁶⁾;
- celle qui régit la récusation des juges ⁽²⁷⁷⁾, ...

CONCLUSIONS.

Tout porte à croire que malgré leur abondance et leur diversification, les règles du droit écrit ne suffisent pas à régler seules les rapports sociaux. L'appel à des principes généraux s'est imposé en vue de combler les vides et de répondre aux aspirations des citoyens.

Dans un premier temps, ces principes furent induits des textes législatifs et réglementaires; tirés de l'"*esprit des lois*" - l'image est facile, mais n'en correspond pas moins à la réalité -, ils ont joué un rôle de complément sans remettre en cause la suprématie de la loi.

Dans un second temps, les références se sont étendues à des préceptes moins définis mais non moins exigeants : au nom de la "*bonne administration*", telle qu'elle se dessine à travers la jurisprudence du recours pour excès de pouvoir, l'administré est en droit d'exiger des autorités une action de qualité, dont les maîtres-mots sont transparence, diligence, proportionnalité, prudence, confiance, fair-play, ...

Comme l'explique M. Jacques LENOBLE, "*L'action publique est évaluée au regard des valeurs de base que le groupe identifie comme exprimant les exigences démocratiques (...). Le juge est interpellé pour que des comportements d'autorités administratives ou d'acteurs privés importants soient évalués au regard des principes*

⁽²⁷⁵⁾ C.E., 17 juin 1983, LIMAGE c/ Etat belge, n/ 23.375, Rec., p. 134; par cet arrêt, le Conseil d'Etat affirme que l'article 1.068, alinéa 1er du Code judiciaire énonce le principe général de procédure selon lequel l'appel a un effet dévolutif. Ce principe est, sauf disposition légale contraire, applicable aux procédures administratives contentieuses. Si la procédure devant la commission médicale de recours n'est pas, en principe, régie par le Code judiciaire et fait l'objet de dispositions particulières, l'appel suspensif que l'article 37, § 4, alinéa 2, de l'arrêté royal n/ 78 du 10 novembre 1967 ouvre devant cette commission doit, à défaut de disposition légale contraire, être considéré comme ayant un effet dévolutif.; voyez encore C.E., 18 avril 1994, FRANSENS c/ C.P.A.S. Rijckevorsel, n/ 46.900, V.A.R.S.

⁽²⁷⁶⁾ "*En vertu d'un principe général de procédure qui a reçu application à l'égard des tribunaux de l'ordre judiciaire dans l'article 793 du Code judiciaire, le Conseil d'Etat, comme toute juridiction, est compétent pour interpréter l'un de ses arrêts*" - C.E., 13 juin 1985, DECORTE c/ Région flamande, n/ 25.466, U.G.A.

⁽²⁷⁷⁾ On lit dans un arrêt du 23 mai 1985, C.P.A.S. ANVERS c/ Cools n/ 25.348, U.G.A., que les chambres de recours de l'aide sociale sont des juridictions auxquelles s'appliquent les principes généraux qui sont à la base du règlement de procédure devant les Cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, en matière de récusation notamment. En l'espèce, un membre de la chambre de recours aurait dû se retirer conformément au principe inscrit à l'article 831 du Code judiciaire.

impliqués par l'appréhension des exigences de justice. Le juge devient garant de valeurs, des règles du jeu démocratiques - aussi vagues et imprécises soient-elles" ⁽²⁷⁸⁾.

Les auteurs restent cependant divisés sur l'appréciation même de cette évolution ⁽²⁷⁹⁾.

Bruxelles, le 20 novembre 1998.

⁽²⁷⁸⁾ Crise du juge et transformation nécessaire du droit, o.c., pp. 145-146.

⁽²⁷⁹⁾ Tandis que M. Jacques LENOBLE considère comme "*compréhensibles et justifiées les orientations prises depuis une dizaine d'années par la fonction de juger en Belgique*" (o.c., p. 154), MM. X. DIEUX et B. GLANSDORFF marquent leurs réserves en rappelant les distinctions nécessaires entre fonction administrative et fonction juridictionnelle ainsi qu'entre contrôle de légalité et d'opportunité (Rapport introductif au colloque sur L'entreprise économique sous tutelle judiciaire, DAOR, n/ 10, 1989, pp. 5 et s.; Intervention nouvelle du juge en droit des sociétés, *ibidem*, pp. 21 et s.). Nous avons précédemment exprimé pour notre part des réserves analogues (P. LEWALLE, Le principe de proportionnalité dans le droit administratif belge, Rapport au colloque organisé par les barreaux de Lyon et de Liège, A.P.T., 1995, pp. 53 et s.).