# Conseil d'Etat Rapport public - Année 1994-1995

# **SOMMAIRE**.

AVANT-PROPOS.		
INTRODUCTION	1	
<u>PREMIERE PARTIE</u> .		
APERCU DES COMPETENCES, DE L'ORGANISATION DU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ETAT.	<u>ET</u>	
I. <u>COMPETENCES</u> .	10	
A. Section de législation.	11	
B. Section d'administration.	13	
1. Compétences juridictionnelles.	13	
2. Compétences non juridictionnelles.	17	
II. <u>ORGANISATION</u> .	19	
A. Le Conseil.	20	
B. L'Auditorat.	21	
C. Le Bureau de coordination.	21	
D. Les Greffes.	21	
E. Les services.	21	
F. Autres précisions.	22	
III. <u>FONCTIONNEMENT</u> .	23	
A. Le Conseil.	23	
1. La section de législation.	23	
2. La section d'administration.	25	
B. L'Auditorat.	29	
C. Le Bureau de coordination.	29	

# DEUXIEME PARTIE.

# RAPPORT GENERAL.

Considérations	générales sur	l'ensemble des	activités du 31
Conseil d'Etat	au cours de l'	année 1994-1995	5 <b>.</b>

# TROISIEME PARTIE.

# RAPPORTS PARTICULIERS D'ACTIVITES.

	I. <u>L'ASSEMBLEE GENERALE DU CONSEIL D'ETAT</u> .	48
	II. <u>LA SECTION DE LEGISLATION</u> .	51
Α.	Composition des chambres.	51
В.	Répartition des affaires entre les chambres.	52
C.	Volume des activités.	55
	1. Aperçu statistique de l'activité de la section depuis 1948.	55
	2. Affaires introduites en 1994-1995.	57
	3. Avis donnés en 1994-1995.	64
	4. Affaires en instance au 16 septembre 1995.	64
	5. Durée d'examen des demandes d'avis.	64
	6. Quelques constatations.	66
	III. <u>LA SECTION D'ADMINISTRATION</u> .	69
Α.	Composition des chambres.	69
В.	Répartition des affaires entre les chambres.	71
C.	Volume des activités.	74
	1. Affaires contentieuses.	74
	a) Schéma général de l'évolution des affaires	75
	contentieuses. b) Contentieux "étrangers". c) Durée moyenne des instances contentieuses.	81 88

	2. Affaires non contentieuses (avis).	85
	a) Avis donné sur la base de l'article 9 des lois coordonnées.	85
	<ul><li>b) Affaires minières.</li><li>c) Statuts des unions professionnelles.</li></ul>	86 87
	d) Récapitulatif.	88
	3. Quelques constatations.	89
	IV. <u>L'AUDITORAT</u> .	93
A.	Les missions de l'Auditorat	93
В.	Organisation de l'Auditorat.	97
C.	Volume des activités (statistiques).	103
	1. Evolution du volume d'activité durant les années 1983 à 1993.	103
	2. Affaires traitées pour la section de législation en 1994.	104
	3. Affaires traitées pour la section d'administration en 1994.	105
D.	Mesures prises ou suggérées pour résoudre certaines difficultés rencontrées.	108
E.	Informatisation.	118
F.	Plan quadriannuel.	120
	V. <u>LE BUREAU DE COORDINATION</u> .	126
Α.	Les missions du Bureau de coordination.	126
в.	Organisation et fonctionnement.	128
C.	Statistiques.	131
	VI. <u>LES GREFFES</u> .	134
Α.	Missions, organisation et fonctionnement.	134
в.	Difficultés rencontrées.	137

	VII. <u>LE SERVICE DE LA CONCORDANCE</u> .	142
Α.	Organisation du service.	142
В.	Fonctionnement.	143
C.	Volume d'activités.	144
D.	Principales difficultés rencontrées.	145
	VIII. <u>LE PERSONNEL</u> .	146
Α.	Statut du personnel.	146
В.	La commission du personnel.	146
C.	Organisation.	147
D.	Difficultés rencontrées et mesures prises concernant le personnel.	148
	IX. <u>DIVERS</u> .	
Α.	Bibliothèque.	150
В.	Bâtiments.	151
C.	Le budget du Conseil d'Etat.	153
D.	Activités extérieures.	154
	QUATRIEME PARTIE.	
	JURISPRUDENCE.	
	I. <u>JURISPRUDENCE DE LA COUR D'ARBITRAGE AU SUJET</u> <u>DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS SUR LE</u> <u>CONSEIL D'ETAT</u> .	158
	II. <u>JURISPRUDENCE DE LA COUR DE CASSATION (CONFLITS D'ATTRIBUTIONS)</u> .	161
	III. <u>JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ETAT</u> .	165
Α.	Jurisprudence de la section de législation.	165

В.	Jurisprudence de la section d'administration.		211
	1.	Matières particulières.	212
		a) Contentieux électoral.	212
		b) Contentieux "étrangers".	241
	2.	Autres matières.	272

## AVANT-PROPOS

Le dernier article des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'article 119 inséré par l'article 7 de la loi du 24 mars 1994, prévoit que le Conseil d'Etat établit et publie annuellement un rapport d'activité. Le premier rapport, qui figure ci-après, a été rédigé en exécution de cette disposition législative.

Ce document de travail volumineux a été élaboré sous la direction éclairée de mon prédécesseur, feu Monsieur le Premier Président P. TAPIE, décédé inopinément. Le rapport même fut rédigé par un groupe de travail dont les membres et les collaborateurs ont oeuvré sous la présidence de Monsieur le Président de chambre Ch.-L. CLOSSET, qui y a consacré toutes ses forces. Je le remercie ainsi que ses collègues pour les importants efforts supplémentaires qu'ils y ont consacrés tout en vaquant à leurs tâches habituelles.

Ce premier rapport est volumineux d'une part, parce qu'il entend faire connaître les compétences, l'organisation et le fonctionnement des différentes sections et des différents services du Conseil d'Etat, d'autre part, parce qu'il entend donner un aperçu comparatif et exhaustif des activités de ces sections et services. Il donne également un premier aperçu général de la jurisprudence des sections de législation et d'administration.

Ce rapport annuel témoigne de l'importance des activités du Conseil d'Etat, sur le plan quantitatif et sur le plan qualitatif. De nombreux facteurs sont à l'origine de l'élargissement de ces activités au cours des dernières années. Le nombre d'avis de la section de législation a augmenté en raison de l'accroissement du nombre d'organes législatifs et le degré de difficulté des problèmes a crû considérablement en raison des nombreuses questions de compétence qu'il faut résoudre au préalable. Le nombre des demandes d'avis urgents - avis demandé dans les trois jours - est manifestement trop élevé. Le contentieux administratif a augmenté en raison, d'une part, de l'accès aisé au Conseil d'Etat et, d'autre part, d'une efficacité accrue du Conseil d'Etat dans le règlement des contestations grâce à l'introduction de la procédure de suspension, avec en prime le déroulement rapide de l'instance au cas où la suspension est accueillie, diligence qui requiert néanmoins l'examen du sérieux des moyens invoqués et l'appréciation du préjudice grave et immédiat. A cela s'ajoute le contentieux spécifique des étrangers qui impose une lourde charge de travail à l'ensemble de la section d'administration.

Tous ces éléments font qu'à tous les niveaux, le rythme de travail des membres du Conseil d'Etat est particulièrement élevé. Ce rythme, d'un côté, force l'admiration pour la tâche accomplie, mais ne saurait, d'un autre côté, être soutenu indéfiniment sans mettre en péril la qualité des avis donnés et des arrêts prononcés.

Le gouvernement a tenu compte de ces éléments dans le projet de loi portant révision des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui a été déposé au Sénat : il prévoit une augmentation du nombre des conseillers d'Etat, des auditeurs, des référendaires et des greffiers, mais il modifie en même temps les règles de procédure et instaure, notamment, la fonction de juge unique. Cette évolution s'accompagnera d'une extension correspondante du cadre du personnel, de la poursuite de l'informatisation des services, de la mise à disposition des locaux nécessaires et d'une gestion moderne.

Les objectifs de toutes ces réformes sont clairs : faire face à l'afflux d'affaires et de problèmes auquel est confronté le Conseil et éliminer si possible la lenteur des procédures et l'arriéré qui s'est accumulé.

Le prochain rapport annuel se présentera sans doute sous une forme moins complexe, dès lors que le présent document a analysé de manière approfondie l'institution dans son ensemble. Il donnera un premier aperçu des réformes qui auront sans doute déjà été opérées à ce moment et des perspectives qu'elles ouvrent.

Le Conseil d'Etat qui existe et fonctionne effectivement depuis bientôt cinquante ans, qui est inscrit maintenant dans la Constitution et qui constitue un élément fondamental de l'Etat de droit, explicite, dans ce rapport, ses activités et son fonctionnement. Les auteurs et moimême espérons que ce document contribuera à mieux faire connaître l'institution, qu'il servira de fil conducteur à d'autres réformes et suscitera le dialogue avec les lecteurs intéressés.

 $\verb"I" N" T" R" O" D" U" C" T" I" O" N$ 

1. Le passé éclaire l'avenir. Cette vérité, chère aux historiens, vaut pour les institutions autant que pour les hommes : il est bon à certains moments de faire le point, de mesurer le travail accompli, d'en souligner les difficultés et de tracer la voie d'améliorations nécessaires; il est bon aussi qu'une institution, au service de la chose publique et, par là, des administrés, soit connue de ceux-ci.

Ce souci, le législateur l'a eu depuis bien longtemps, dans l'ordre judiciaire, en imposant aux procureurs généraux près la Cour de cassation et près les Cours d'appel "un discours sur un sujet convenable à la circonstance", c'est-à-dire une mercuriale, lors de l'assemblée générale et publique annuelle qui suit les vacances.

Lorsqu'il a créé le Conseil d'Etat en 1946, le législateur n'a pas jugé utile de lui imposer pareille obligation. Les hautes juridictions administratives, dans la plupart des pays étrangers, n'y étaient d'ailleurs pas et n'y sont toujours pas soumises. Par contre, beaucoup de ces juridictions doivent établir et publier un rapport annuel. C'est notamment le cas du Conseil d'Etat des Pays-Bas et du Conseil d'Etat de France (1).

Pourtant, dans la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, le législateur s'était inquiété de la manière dont cette juridiction toute nouvelle allait faire ses premiers pas. C'est ainsi qu'à l'article 62 de cette loi, il était prévu :

"Art. 62. Au cours de la session ordinaire de 1946-1947, le gouvernement fera rapport aux chambres législatives au sujet du fonctionnement du Conseil d'Etat".

Le Conseil d'Etat n'ayant pu être installé qu'en 1948, le rapport prévu par ladite disposition ne put être établi qu'en 1952, transmis au Ministre de l'Intérieur, présenté par ce dernier aux chambres législatives et publié dans les documents parlementaires le 20 mars 1952 (2).

<sup>(1)</sup> En France, depuis 1835 déjà, était publié un "Compte général des travaux du Conseil d'Etat". Actuellement, même des juridictions de l'ordre judiciaire, dans beaucoup d'Etats, publient des rapports (voir le Rapport de la Cour de cassation de France 1993, La Documentation française, 1994).

<sup>(2)</sup> Doc. parl. Chambre, no 303, 1951-1952.

Depuis lors, bien que l'article 62 précité eût été exécuté et qu'aucune autre disposition légale ne le prescrivît, le Conseil d'Etat, à l'initiative du Premier Ministre et du Ministre de l'Intérieur, continua, chaque année, à établir des rapports d'activités pour chacune de ses sections, et ce pendant près de 15 ans. Ces rapports, qui s'ouvraient sur une brève présentation de la structure et de la composition des chambres, sur des tableaux statistiques ainsi que sur une analyse des principales difficultés rencontrées en matière d'organisation et de fonctionnement, comportaient principalement des études consacrées à l'évolution de la jurisprudence administrative et aux principales observations contenues dans les avis relatifs aux avant-projets de loi ou aux projets d'arrêtés soumis à la consultation de la section de législation.

Toutefois, comme l'a relevé le Premier Président émérite F.M. REMION dans son ouvrage "Le Conseil d'Etat, ses compétences, son avenir" (Bruxelles, Bruylant, 1990), où il livre de pénétrantes réflexions sur le Conseil d'Etat, fruit de sa longue expérience, si l'établissement de ces rapports annuels était sage, "cette habitude a été abandonnée parce que ce travail, resté confidentiel, n'avait aucune répercussion et ne s'avérait d'aucune utilité".

L'obligation pour le Conseil d'Etat d'établir et de publier un rapport annuel sera jugée cependant indispensable par le législateur et il l'imposera par la loi du 24 mars 1994 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dont l'article 7 complète ces lois par un article 119 libellé comme suit :

"Art. 119. Le Conseil d'Etat établit et publie annuellement un rapport d'activité".

Cette disposition légale est entrée en vigueur le 27 mai 1994.

Le présent rapport public est le premier établi et publié en exécution de cette loi.

2. Quels sont les objectifs poursuivis par le législateur ?

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 24 mars 1994 :

"... il ne s'agit pas, comme en France, de créer au sein du Conseil d'Etat une nouvelle section (Décret n° 85-90 du 24 janvier 1985, portant création de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, J.O. 25 janvier, p. 1043).

L'objectif poursuivi par le projet de loi est double.

D'une manière générale, il s'agit de mieux faire connaître au public la nature et l'étendue des activités du Conseil d'Etat.

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

Ces objectifs rejoignent, notamment, une constatation que faisait, dans sondit ouvrage, le Premier Président REMION :

"Dès que la vie politique belge subit des soubresauts - et ces derniers temps, ils furent nombreux - on parle du Conseil d'Etat, en bien ou en mal; l'attitude d'un chacun dépend de la solution que cette Haute juridiction donne, par ses arrêts ou par ses avis, aux problèmes qui lui sont soumis.

La plupart des critiques émises révèlent que le Conseil d'Etat quoiqu'ayant été créé par la loi du 23 décembre 1946, est encore bien mal connu du grand public et même des milieux cultivés dont on peut attendre un certain intérêt à l'organisation de notre pays ...

Cette ignorance ... est sans doute le résultat d'un manque d'information claire et compréhensible.

Plusieurs ouvrages importants ont été consacrés (au Conseil d'Etat) et sa jurisprudence est publiée, mais cette documentation ne s'adresse qu'à des spécialistes initiés aux arcanes du droit public et du droit administratif".

<sup>(1)</sup> Doc. parl., Chambre sess. ordin. 1992-1993, no 1159/1-92/93, 6 septembre 1993, pp. 1 et 2.

De même, dans le rapport établi par la souscommission de révision de la Constitution chargée de l'examen de propositions instituant une évaluation périodique de la législation (1), l'idée d'un rapport annuel qui aurait notamment pour objet de procéder à une évaluation de la législation, avait été retenue.

Tels sont donc les objectifs poursuivis.

Le présent rapport en tient compte. Il tend :

- à informer;
- à souligner les difficultés rencontrées;
- à formuler certaines suggestions;
- à contribuer, par là, à améliorer les relations entre le Conseil d'Etat, les autorités et les administrés.
- 3. Mais ces objectifs impliquent des limites au travail entrepris.

D'abord, ce travail doit demeurer modeste; il n'est pas le fruit de l'activité d'un organe aux compétences étendues, comme la renommée Section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat de France, qui notamment est chargée de veiller, par des interventions directes et nombreuses auprès des autorités concernées, à l'exécution des arrêts, de traiter, sous forme d'avis donnés aux formations contentieuses, d'un grand nombre de demandes d'astreintes ou encore de réaliser, à la demande du Gouvernement, des études qui, à propos de problèmes spécifiques, contiennent des propositions précises, non point en ce qui concerne le fonctionnement du Conseil d'Etat, mais en ce qui concerne celui de l'Etat et des administrations et de veiller à leur concrétisation. Il s'agit ici, au contraire, essentiellement d'un travail d'information.

Ensuite, le présent rapport s'adresse aux autorités et au public en général. C'est dire que l'on n'y trouvera pas des chroniques de jurisprudence. Il ne s'agit pas, pour

<sup>(1)</sup> Doc. parl. Chambre, nº 439/2 - S.E. 91/92 du 26 avril 1994, relatif à une proposition de loi de M. DAEMS "tendant à insérer un article 65bis dans le règlement de la Chambre des Représentants et à en modifier l'article 66" (doc. 1164/1 - 89/90 du 25 avril 1990 et 481/1 - S.E. 91/92) et à une proposition de loi de M. VANDE LANOTTE "instituant une évaluation triennale de la législation" (doc. parl. Chambre, nº 439/1 - S.E. 91/92 du 7 mai 1992).

le Conseil d'Etat, de se substituer aux auteurs d'ouvrages, d'articles ou de chroniques spécialisés. Seuls les arrêts et avis qui présentent un intérêt particulier et de nature à mettre en lumière les difficultés rencontrées seront mentionnés. A cet égard, ont été retenus les arrêts et avis qui ont marqué l'année par leur portée tant juridique que pratique, c'est-à-dire plus précisément : les arrêts qui ont consacré une jurisprudence nouvelle, que ce soit sur des textes nouveaux faisant l'objet de premières applications ou sur des textes anciens n'ayant pas encore donné lieu à contestation; les arrêts ou avis qui consacrent un affinement ou un revirement de la jurisprudence; ceux qui ont suscité certaines controverses importantes, notamment en doctrine; ceux qui présentent un intérêt pratique pour les autorités ou pour les administrés; ceux enfin qui ont trait à une actualité particulière, notamment les arrêts prononcés sur des recours relatifs aux élections qui eurent lieu en cours d'année, comme ce fut le cas en octobre 1994 et mai 1995.

Une troisième limite est imposée par le législateur. Elle a trait au caractère confidentiel qui s'impose, concernant certains dossiers traités, dans les relations entre les autorités et le Conseil d'Etat. Cette limite a été évoquée au cours des travaux préparatoires de la loi du 24 mars 1994 principalement en ce qui concerne la section de législation :

"Une difficulté propre à la section de législation provient du caractère confidentiel des avis du Conseil d'Etat. Il apparaît en effet difficile de rendre publiques des observations qui ne sont que le reflet d'avis qui ne sont pas publiés, que le Conseil d'Etat aurait été appelé à donner au Gouvernement fédéral ou aux Exécutifs communautaires et régionaux. Il devra bien entendu être tenu compte de cette exigence lors de la rédaction du rapport annuel" (Doc. parl., ibidem, p. 2) (1).

Cette restriction vaut aussi pour les avis que la section d'administration donne aux ministres sur des questions et affaires d'ordre administratif non litigieuses, en application de l'article 9 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Elle vaut aussi pour les avis rendus, par la même section, en matière minière et en matière d'entérinement des statuts des unions professionnelles.

<sup>(1)</sup> Voir l'avis nº 95/89 du 6 septembre 1995 de la Commission d'accès aux documents administratifs.

4. Compte tenu de ces objectifs, quel doit être le contenu des rapports publics annuels ?

A ce sujet, les travaux préparatoires indiquent :

"Quant au contenu, (le rapport) devrait porter à la fois sur les activités des différents organes, à savoir, le Conseil d'Etat "sensu stricto", l'Auditorat, le Bureau de coordination et le Greffe, mais aussi des différents services administratifs tel le service de la concordance des textes.

En ce qui concerne plus particulièrement le Conseil d'Etat "sensu stricto", il devrait être rendu compte des activités des deux sections d'administration et de législation.

Outre les données d'ordre statistique, le rapport annuel, pour la première de ces sections, pourrait, s'il y a lieu, signaler les difficultés rencontrées dans l'exécution des arrêts du Conseil d'Etat" (1).

Pour prendre en compte ces précisions, le présent rapport public comportera quatre parties :

- 1. un aperçu des compétences, de l'organisation et du fonctionnement du Conseil d'Etat;
- un rapport général de synthèse qui, sur la base de certaines constatations, formulera diverses observations et suggestions quant à l'organisation, au fonctionnement et aux activités des organes et des services du Conseil d'Etat;
- 3. des rapports particuliers sur l'organisation, le fonctionnement et l'activité des divers organes et services;
- 4. une analyse de la jurisprudence des deux sections du Conseil d'Etat (législation et administration).
- 5. "Ratione temporis", la période couverte par les rapports annuels, et donc par le présent rapport public, est en principe celle de l'année judiciaire.

Toutefois, comme, d'une part, cette année judiciaire commence pour la section d'administration le 1er septembre et se termine après les vacations le 31 août de l'année suivante et comme, d'autre part, elle commence pour la section de législation le 16 septembre et se termine

<sup>(1)</sup> Doc. parl., ibidem, p. 2.

après les vacations le 15 septembre de l'année suivante, le lecteur sera attentif à cette discordance, notamment en ce qui concerne les statistiques.

Cette manière de procéder tient notamment au fait que les statistiques ont été traditionnellement établies sur ces bases; en outre, l'article 119 nouveau des lois coordonnées est entré en vigueur le 27 mai 1994, de sorte que le rapport public n'a pu couvrir, pour la première fois, que l'année judiciaire suivant cette date, c'est-à-dire l'année 1994-1995.

Mais pour certaines données, c'est l'année civile qui a dû être prise comme référence; c'est le cas des statistiques de l'Auditorat et du service de la concordance des textes ainsi que des données budgétaires.

6. En vue de l'établissement du présent rapport et des suivants, le Conseil d'Etat a usé de la liberté que lui a laissée le législateur de s'organiser.

On lit, en effet, dans l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 24 mars 1994 :

"Le projet de loi laisse au Conseil d'Etat le soin de déterminer lui-même le mode suivant lequel le rapport annuel sera élaboré".

C'est ainsi que, par ordonnance du 10 octobre 1995, le Premier Président a créé et composé une Commission du rapport, chargée de recueillir les données nécessaires et d'établir un projet de rapport public et que, par décision de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat du 14 novembre 1995, la création et la composition de la commission ont été confirmées. Cette commission a, pour l'élaboration du rapport public pour l'année 1994-1995, été composée de la manière suivante :

- M. Ch.-L. CLOSSET, Président de chambre, Président de la Commission,
- M. J. DE BRABANDERE, Président de chambre,
- M. M. ROELANDT, Auditeur général,
- M. Ch. MENDIAUX, Auditeur général adjoint,
- Mme D. LANGBEEN, Greffier en chef,
- M. R. QUINTIN, Référendaire,
- M. M. FAUCONIER, Secrétaire de la Commission.

Cette commission a aussitôt mis en place une procédure lui permettant d'être tenue, en permanence, informée des activités des diverses chambres et des arrêts et avis les plus significatifs. Elle a, pour l'année 1994-1995, rassemblé tous les documents utiles et recueilli les informations nécessaires. Elle a établi un projet de rapport (1) qui a été remis le 29 janvier 1996 au Premier Président pour être soumis à l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, discuté et arrêté par cette assemblée le 14 mai 1996.

<sup>(1)</sup> La rédaction en a été assurée par chacun des membres de la Commission, avec le concours, pour quelques passages, des Présidents de chambre J. VERMEIRE (recension de arrêts) certains R. ANDERSEN (bibliothèque), des Conseillers d'Etat M. VAN DAMME et P. LEMMENS (recension de certains avis), des Auditeurs J. JAUMOTTE, qui a assuré la recension de la jurisprudence concernant les recours "étrangers", et Ph. BOUVIER (recension d'arrêts) ainsi que de Melle A.-M. ROOSELEER, Premier Conseiller linguistique (service de la concordance des textes).

# Première partie.

Pour satisfaire au voeu du législateur, le premier rapport public annuel se doit, dès l'abord, de livrer aux lecteurs, spécialement ceux qui n'ont du Conseil d'Etat qu'une connaissance imprécise et superficielle, un aperçu général des compétences, de l'organisation et du fonctionnement de cette institution. Sera ainsi grandement facilitée aussi la compréhension de la suite du rapport.

I.

## **COMPETENCES**.

Créé par la loi en 1946 et installé en 1948 - cela fait près de cinquante ans -, le Conseil d'Etat n'a vu son existence constitutionnelle consacrée que lors de la révision du 18 juin 1993 par l'insertion, dans la Constitution, d'un article 107quinquies, dont les alinéas ler et 2 sont devenus l'article 160, disposition aux termes de laquelle:

"Art. 160. Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'Etat, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe.

Le Conseil d'Etat statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi".

On relève, d'emblée, que cette disposition constitutionnelle figure dans le chapitre VII, intitulé "Du Conseil d'Etat et des juridictions administratives", du titre III de la Constitution consacré aux "Pouvoirs", et non au chapitre VI du même titre, qui traite du "Pouvoir judiciaire". Cela confirme que le Conseil d'Etat n'est pas une juridiction de l'ordre judiciaire - cours et tribunaux -, mais une juridiction administrative.

Par ailleurs, le Constituant, après avoir établi le principe suivant lequel c'est à la loi, c'est-à-dire au législateur fédéral, qu'il revient de régler tout ce qui a trait au Conseil d'Etat, tout en lui permettant de conférer au Roi le pouvoir de régler la procédure, énonce clairement deux missions qui constituent l'essentiel des compétences attribuées à l'institution :

- juger;
- conseiller l'autorité.

D'où l'existence de deux sections au Conseil d'Etat : la section d'administration, qui juge et apparaît ainsi comme une véritable cour de justice; la section de législation, qui, par ses avis, collabore au travail des législateurs et gouvernements fédéraux, communautaires et régionaux dans l'exercice de leurs pouvoirs de légiférer et de réglementer.

Conformément aux dispositions constitutionnelles, les compétences ont été précisées dans les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 par le Roi. Ces compétences sont énumérées aux articles 2 à 16 desdites lois ainsi que dans des lois particulières.

# A. La section de législation.

Celle-ci donne des avis sur les textes législatifs (1) ou réglementaires (2) que peuvent ou, dans certains cas, doivent lui soumettre les membres des gouvernements fédéraux, communautaires et régionaux et du collège de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale ainsi que les présidents des assemblées législatives (projets ou propositions de lois, de décrets ou d'ordonnances et amendements à ces textes). En outre, cette section peut être chargée par le Premier ministre et les Présidents des gouvernements précités et du collège de la Commission communautaire commune, de rédiger des projets de textes législatifs ou réglementaires, mais pareille mission ne lui a été confiée que très rarement. D'autre part, elle donne son avis sur des projets de textes que le bureau de coordination du Conseil d'Etat a élaborés à la demande d'un ministre, tendant à l'établissement d'une coordination ou d'une codification de dispositions légales ou réglementaires existantes. Par ailleurs, elle peut être saisie, conformément à l'article 32, §§ 6 et 8, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, de demandes

<sup>(1)</sup> Le Conseil d'Etat n'a pas compétence pour donner avis sur des textes portant révision de la Constitution (voir l'avis nº L. 13.482/VR du 14 novembre 1979, donné, à la demande du Président du Sénat, sur une proposition du Gouvernement relative à la révision de certains articles de la Constitution, Doc. parl. Sénat, nº 26/2, S.E. 1979) et pas davantage sur des projets relatifs aux budgets, comptes, emprunts, opérations domaniales, contingent de l'armée, sur des projets de loi sortant de la forme législative classique telles que les lois sur la naturalisation.

<sup>(2)</sup> Le Conseil d'Etat n'est pas consulté et ne peut l'être sur des projets de règlements provinciaux ou communaux.

d'avis dans le cadre de la procédure de prévention et de règlement des conflits d'intérêts entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions sur le point de savoir si le conflit est ou non exempt d'un conflit de compétences. Cette compétence n'a été exercée qu'à de rares occasions jusqu'à présent. Enfin, le Président de la Chambre des représentants ou le Président du Sénat doivent demander l'avis de la section de législation sur les projets ou propositions de loi ainsi que sur les amendements adoptés lors d'un premier vote, lorsque douze membres au moins de la Commission parlementaire de concertation Chambre/Sénat visée à l'article 82 de la Constitution coordonnée (1) et chargée de régler les conflits de compétence survenant entre les deux chambres en font la demande. Cette nouvelle compétence n'a pas encore été exercée à ce jour.

On relève que, lorsque la section de législation donne, sur un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance ou sur un amendement ou un projet d'amendement à ces textes, un avis aux termes duquel elle estime que le texte qui lui est soumis excède la compétence du législateur concerné, ce texte est renvoyé au comité de concertation prévu par l'article 31, § ler, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980. Une procédure de concertation, fixée par l'article 3, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, est alors engagée en vue de résoudre le conflit de compétence soulevé par la section.

On relève aussi qu'en principe, tous les avantprojets de loi, de décret ou d'ordonnance doivent être soumis à la consultation de la section, sauf, comme on l'a s'il s'agit, par exemple, de projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée. Néanmoins, les ministres concernés peuvent invoquer qu'il y va d'un cas d'urgence en motivant celle-ci et, dans cette hypothèse, l'avis du Conseil d'Etat porte seulement sur la compétence de l'auteur du texte. Quant aux propositions de loi, de décret et d'ordonnance et aux amendements à ces textes, la consultation de la section n'est pas obligatoire : le président de l'assemblée concernée (Chambre, Sénat, Conseil régional ou communautaire ou assemblée réunie de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale) ainsi que chaque ministre concerné ont la faculté, non l'obligation, de demander l'avis de la section; dans un cas cependant, le président de l'assemblée est tenu de consulter cette section : lorsqu'un tiers des membres de cette assemblée ou la

<sup>(1)</sup> Voir loi du 6 avril 1995 organisant la commission parlementaire de concertation et modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (Moniteur belge du 29 avril).

majorité d'un groupe linguistique, s'il s'agit de la Chambre, du Sénat ou du Conseil régional bruxellois ou de l'Assemblée réunie de Bruxelles-Capitale, en font la Pour ce qui est des projets d'arrêtés réglemendemande. taires que les ministres fédéraux, régionaux et communautaires envisagent, soit de proposer au Roi ou aux gouvernements dont ils font partie, soit de prendre euxmêmes, ces projets sont également soumis, en principe, à la section de législation, mais sous une importante réserve : ces autorités peuvent se dispenser de la formalité de consultation s'ils justifient, dans le texte même, d'une urgence spécialement motivée. Comme il y va d'une formalité substantielle, il ne peut être procédé de cette manière sans risque, car en l'absence de l'invocation de l'urgence ainsi motivée ou en cas de motifs d'urgence non établis, l'arrêté pris serait susceptible, sur le recours de tout intéressé, d'être annulé par la section d'administration (1).

## B. La section d'administration.

Cette section exerce de nombreuses compétences, tantôt comme haute juridiction administrative, tantôt comme conseil de l'administration.

# 1. Compétences juridictionnelles.

A ce titre, le Conseil d'Etat tranche des litiges et exerce la mission de juger.

### a. Contentieux ordinaire de l'annulation.

C'est l'attribution la plus importante de la section : à la requête de quiconque justifie d'un intérêt, elle peut annuler les règlements et les actes juridiques unilatéraux de toute autorité administrative, ainsi que les décisions contentieuses administratives, c'est-à-dire celles de diverses juridictions administratives, et ce pour un motif d'illégalité déduite de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'excès ou du détournement de pouvoir.

L'annulation met à néant le règlement, l'acte ou la décision annulés, pour le passé comme pour l'avenir.

Un tel effet, qui peut résulter d'arrêts prononcés à un moment où un règlement ou un acte a été exécuté - c'est

<sup>(1)</sup> Voir les arrêts cités dans la jurisprudence recensée.

notamment vrai pour les recours relatifs aux marchés publics ou pour les décisions relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers en Belgique, entre autres au titre de réfugiés -, risque d'engendrer des difficultés d'exécution de nature à préjudicier le ou les bénéficiaires de l'annulation. D'autre part, la sécurité juridique commande que le respect des arrêts d'annulation soit assuré. C'est pourquoi, depuis 1980 en matière de recours en annulation formés contre des de renvoi ou d'expulsion d'étrangers (loi arrêtés 15 décembre 1980, article 70) et, depuis les lois de 1989 et 1991 ayant modifié les lois coordonnées, d'une manière générale pour tous les recours en annulation prévus par l'article 14, alinéa ler, des lois coordonnées (article 17 de ces lois), et en particulier pour ceux formés contre toutes les mesures d'éloignement des étrangers, le législateur a organisé une procédure de référé administratif permettant aux intéressés d'obtenir que le Conseil d'Etat suspende l'exécution du règlement ou de l'acte incriminés. Il peut aussi ordonner, en pareil cas, toutes mesures provisoires nécessaires à la sauvegarde des intérêts des parties. Toutefois, pour pouvoir obtenir cette suspension et ces mesures, l'intéressé, entendu ou dûment appelé, doit justifier d'un ou de moyens sérieux à l'appui d'une éventuelle annulation et du risque d'un préjudice grave difficilement réparable que l'exécution immédiate du règlement ou de l'acte contesté lui ferait courir. On relève que cette procédure de référé ne concerne pas les arrêts d'annulation de décisions contentieuses administratives, puisqu'en ce cas, l'affaire, après renvoi devant la juridiction concernée, est traitée par celle-ci qui doit se conformer à l'arrêt sur le point de droit qu'il a jugé.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat peut, dans le même souci d'assurer le respect de ses arrêts, imposer des astreintes, c'est-à-dire le paiement d'une somme d'argent (voir articles 17, § 5 et 36 des lois coordonnées). Toutefois, le montant de ces astreintes revient, non aux requérants, mais à un fonds spécial destiné "à la modernisation de la jurisprudence administrative".

On relève que le Conseil d'Etat ne connaît que des règlements et actes des diverses autorités administratives, à l'exclusion donc de tout ce qui est l'oeuvre des pouvoirs législatif et judiciaire (lois, décrets, ordonnances, règlements et actes des assemblées, arrêts, jugements et ordonnances des juges et actes pris en exécution de ces décisions judiciaires). En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, le Conseil d'Etat ne pourrait interférer dans les attributions réservées à ce pouvoir, notamment trancher des contestations relatives à des droits civils, sous peine de voir ses arrêts cassés par la Cour de cassation sur pourvoi devant celle-ci en règlement d'un conflit d'attribution comme le prévoit l'article 158 de la Constitution.

b. Plein contentieux dans certaines matières.

La section d'administration connaît, au plein contentieux, de certains recours prévus par la loi.

Il s'agit principalement des litiges relatifs :

- au contentieux électoral : validation des élections communales; déchéance d'un conseiller communal; contentieux de l'élection des membres des centres publics d'aide sociale et de leurs déchéance, suspension ou destitution; de manière plus limitée, dans les cas prévus par l'article 116, § 4, alinéa 5, du Code électoral : contestations relatives à la déclaration linguistique imposée aux candidats d'expression française ou allemande lors des élections au Sénat (article 125quinquies dudit Code) et par l'article 37/4, § 2, de la loi organique des élections provinciales (recours contre une décision de la Commission de contrôle des dépenses électorales pour ces élections provinciales); ce contentieux donne épisodiquement lieu à une jurisprudence étoffée (1);
- à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale (2): le Conseil d'Etat connaît des litiges qui opposent deux ou plusieurs centres à l'autorité supérieure quant à la prise en charge des secours; il statue, tantôt sur des recours introduits contre des décisions de la députation permanente d'un conseil provincial lorsque le différend surgit entre des

<sup>(1)</sup> En outre, le Conseil d'Etat a reçu une compétence particulière pour statuer sur les contestations relatives à la connaissance de la langue de la région linguistique dans laquelle est située une des communes visées aux articles 7 et 8, 3° à 10°, des lois sur l'emploi de langues en matière administrative, par les conseillers communaux, échevins, bourgmestres et ceux qui exercent les fonctions d'échevin ou de bourgmestre.

<sup>(2)</sup> L'article 9 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire (Moniteur belge du 4 février) a conféré une compétence aux tribunaux du travail pour statuer sur des recours contre des décisions prises, en matière d'aide individuelle, par les conseils des C.P.A.S. ou l'un des organes auxquels ils ont délégué des attributions. Précédemment, le Conseil d'Etat statuait au contentieux de l'annulation en cette matière sur les recours formés contre les décisions des chambres de recours. Ce contentieux a disparu de la liste des compétences sauf, à titre transitoire, pour les litiges en cours.

centres d'une même province, tantôt sur des recours directement portés devant lui, lorsque le différend implique l'autorité supérieure ou des centres de provinces différentes; en ce qui concerne les recours contre les décisions déterminant la résidence de la personne secourue, le Conseil d'Etat en connaît au contentieux ordinaire de l'annulation (voir les textes prévoyant ces recours : articles 15 et 19 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale et les articles 18, 21 et 22 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale). Il y va d'un contentieux quantitativement peu important;

- au contentieux concernant la délimitation communale : le Conseil tranche les différends relatifs au partage des biens d'une commune dont une fraction est érigée en commune (article 272 de la nouvelle loi communale); il s'agit là d'un contentieux très rare.

# c. Réparation d'un préjudice exceptionnel.

La section peut encore, sur la requête du ou des intéressés, se prononcer en équité, par voie d'arrêt, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, sur les demandes relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel causé par une autorité administrative, et ce uniquement dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente.

Il y va d'une procédure de réparation, en pure équité, d'un préjudice procédant d'une responsabilité sans faute de l'administration.

Les conditions restrictives mises par la loi, les difficultés rencontrées dans l'interprétation de la loi et l'évolution de la jurisprudence des cours et tribunaux en matière de responsabilité de la puissance publique ont eu pour conséquence que peu de recours de ce type ont été introduits : 232 du 23 août 1948 au 31 août 1973 (dont seulement 20 accueillis), 61 du 1er septembre 1973 au 31 août 1979 (dont 3 accueillis); depuis lors, le nombre des demandes a diminué de manière constante.

#### d. Contentieux particuliers.

- Suivant l'article 12 des lois coordonnées, la section d'administration, sur la requête de toute autorité administrative intéressée, "tranche par voie d'arrêts les difficultés relatives à la compétence respective des autorités provinciales et communales ou des établissements

publics", et "du Roi, des Ministres et du Conseil de la Communauté culturelle allemande" (actuellement Communauté germanophone).

- Selon l'article 13 des mêmes lois, la section "statue par voie d'arrêts sur les recours tendant à prévenir et à résoudre les contrariétés de décisions entre les juridictions administratives relevant de sa compétence".

Comme le relève le Premier Président REMION (op. cit. p. 140), ces dispositions ont été peu appliquées : la première n'a donné lieu qu'à quatre arrêts et la seconde n'a pas encore reçu d'application.

- Aux termes de l'article 68 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, "les contestations relatives aux décisions administratives prises dans le cadre de (cette) loi et de ses arrêtés d'exécution font l'objet d'un recours au Conseil d'Etat selon une procédure simplifiée", réglée par le Roi (voir arrêté royal du 30 septembre 1992). S'agissant d'un contentieux nouveau, confié récemment au Conseil d'Etat, il n'a pas encore donné lieu à l'intervention de ce dernier.
- Le Conseil d'Etat a reçu spécialement compétence pour statuer dans le contentieux relatif à l'accès aux documents administratifs (article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration) (1).

# 2. Compétences non juridictionnelles.

La section d'administration exerce des pouvoirs de "conseil" : elle donne, dans différents domaines, des avis à l'administration. Ces avis demeurent, toutefois, confidentiels : ils restent la propriété de l'autorité demanderesse et ne sont pas publiés.

a. Avis sur des questions ou affaires d'ordre administratif.

En vertu de l'article 8 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section d'administration ne peut être consultée et donner des avis que "sur les difficultés et contestations qu'il appartient au pouvoir exécutif de résoudre ou de trancher". Suivant l'article 9 des mêmes

<sup>(1)</sup> Voir aussi les décrets des Communautés et des Régions en cette matière.

lois, les ministres fédéraux, communautaires et régionaux, ainsi que les membres du Collège réuni de Bruxelles-Capitale peuvent, chacun pour ce qui le concerne, soumettre à l'avis de la section "toutes questions et affaires d'ordre administratif, non litigieuses".

Le volume d'activités afférant à cette compétence, qui avait donné lieu à un bon millier d'avis jusqu'en 1990, tend à se réduire ces dernières années.

#### b. Avis en matière minière.

En vertu de l'article 7, § 2, alinéa ler, de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, l'ancien Conseil des Mines a été supprimé. Suivant l'article 10 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, c'est celui-ci qui exerce les attributions de ce conseil.

Cette compétence très importante a amené, chaque année, le Conseil d'Etat à donner de nombreux avis :

- sur l'octroi de concessions de mines et les permissions d'exploitation des minières et carrières, encore que les avis soient, depuis plusieurs années, devenus rares aujourd'hui que l'industrie charbonnière a vu ses activités réduites; toutefois, le Conseil d'Etat est consulté actuellement aussi sur les permis de recherche et d'exploitation de pétrole ou de gaz combustible;
- sur certains règlements de police des mines;
- sur la réparation des dégâts miniers; c'est dans ce domaine surtout qu'aujourd'hui, le Conseil d'Etat est le plus consulté : sur la contribution des concessionnaires aux Fonds de réparation; sur l'insolvabilité des concessionnaires; sur les conventions d'indemnisation avec les préjudiciés.
- c. Entérinement des statuts des unions professionnelles.

Reprenant, ici aussi, les attributions de l'ancien Conseil des Mines (loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles), le Conseil d'Etat, au greffe duquel les statuts de ces unions professionnelles doivent être déposés, s'assure du respect des conditions et formalités prévues par la loi. Dans l'affirmative, il entérine ces statuts. Il en est de même des actes portant modification des statuts, changement du personnel de direction et de gestion ou dissolution volontaire d'une telle union.

Le Conseil d'Etat a été amené à examiner un nombre considérable de dossiers.

#### TT.

#### ORGANISATION.

Le Conseil d'Etat comprend plusieurs organes et services : le Conseil d'Etat proprement dit; l'Auditorat; le Bureau de coordination; le Greffe et les services.

Le nombre de membres du Conseil, de l'Auditorat, du Bureau de Coordination et du Greffe a évolué comme suit :

- loi du 23 décembre 1946

Conseil : 13 à 15 membres: un premier président, un président, 11 à 13 conseillers

Auditorat : 7 à 10 auditeurs

Bureau de coordination : 3 membres

Greffe : la loi précise qu'il y a un greffier et au moins deux greffiers adjoints.

- loi du 15 avril 1958

L'auditorat est composé d'un auditeur général et de 9 auditeurs, ainsi que de substituts de l'auditeur général, dont le nombre est fixé par le Roi.

- loi du 29 juillet 1963

Le Conseil est composé de 18 membres: un premier président, un président, 16 conseillers.

- loi du 3 juin 1971

Conseil : 18 membres: un premier Président, un président, 16 conseillers.

Auditorat : un auditeur général, un auditeur général adjoint, 8 premiers auditeurs, 29 auditeurs et auditeurs adjoints.

Bureau de coordination : 2 premiers référendaires, 4 référendaires et référendaires adjoints.

Greffe: un greffier en chef, un greffier de section et 5 greffiers.

#### - loi du 6 mai 1982

Conseil : 24 membres : un premier président, un président, six présidents de chambre et 16 conseillers.

Auditorat : un auditeur général, un auditeur général adjoint, 8 premiers auditeurs, 34 auditeurs et auditeurs adjoints.

Bureau de coordination : 2 premiers référendaires, 4 référendaires et référendaires adjoints.

Greffe: un greffier en chef, un greffier de section et 7 greffiers.

- loi du 16 juin 1989 (mise en vigueur par étapes du 1er mai au 1er août 1990)

Conseil : 30 membres: un premier président, un président, 8 présidents de chambre, 20 conseillers.

Auditorat : un auditeur général, un auditeur général adjoint, 48 premiers auditeurs, auditeurs et auditeurs adjoints.

Bureau de coordination: 10 premiers référendaires, référendaires et référendaires adjoints.

Greffe : un greffier en chef, un greffier de section et 7 greffiers

- loi du 17 octobre 1990 : un greffier en chef et dix greffiers.
- loi du 19 juillet 1991 : un greffier en chef et onze greffiers, dont un greffier informaticien.

# A. Le Conseil.

Le Conseil proprement dit est actuellement composé de 30 membres dont un premier président, un président, 8 présidents de chambre et 20 conseillers d'Etat. Les conseillers sont nommés par le Roi sur des listes de trois candidats à Lui présentées par le Conseil et alternativement par la Chambre des représentants et le Sénat; pour la moitié au moins, ils doivent être issus de l'Auditorat ou du Bureau de coordination; le premier président, le président et les présidents de chambre sont élus par l'assemblée générale du Conseil; les membres du Conseil d'Etat ont le statut de magistrat et sont nommés à vie. En outre, leur promotion se fait, depuis 1971, par élection comme on vient de le voir;

ils jouissent donc d'une grande indépendance, égale à celle des magistrats de l'ordre judiciaire.

# B. L'Auditorat.

L'Auditorat comprend l'auditeur général, l'auditeur général adjoint, des premiers auditeurs, des auditeurs et des auditeurs adjoints nommés par le Roi; le nombre de magistrats de l'Auditorat s'élève actuellement à 50; l'Auditorat jouit d'une large autonomie et ses membres, dans l'exercice de leurs fonctions, d'une grande indépendance, garantie du reste par leur statut de magistrat (1).

## C. Le Bureau de coordination.

Le Bureau de Coordination est composé de 10 premiers référendaires, référendaires et référendaires adjoints qui bénéficient également du statut de magistrat (1).

## D. Les greffes.

Il y a deux greffes, dirigés par un greffier en chef : un greffe de législation; un greffe d'administration (francophone et néerlandophone); les greffiers, au nombre de 11, sont, à concurrence de 10, affectés aux diverses chambres; l'un d'eux est en charge de l'informatique (greffier informaticien); les greffiers sont nommés par le Roi sur présentation de trois listes de deux candidats présentées respectivement par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, par l'auditeur général et par le greffier en chef; le greffier en chef et le greffier informaticien sont nommés par le Roi sur proposition du Conseil.

#### E. Les services.

Il existe des services spécialisés : service de la concordance des textes (traductions); bibliothèque; informatique.

En outre le Conseil d'Etat comprend des services généraux : personnel administratif, technique ou de service.

<sup>(1)</sup> En raison de l'importance des missions de l'Auditorat et du Bureau de coordination, ces deux corps du Conseil d'Etat feront l'objet de chapitres particuliers dans la suite du présent rapport.

## F. Autres précisions.

Pour le surplus, on se borne à fournir quelques précisions :

- 1. le Conseil d'Etat est, on l'a vu, réparti en deux sections, une d'administration (contentieux) et une de législation. Chaque section se compose de plusieurs chambres françaises et néerlandaises et, pour la section d'administration, d'une chambre bilingue, ainsi que, le cas échéant, de chambres de complément créées par le premier président lorsque le nombre d'affaires le réclame (1);
- 2. l'Auditorat comprend plusieurs sections spécialisées, dirigées chacune par un premier auditeur chef de section;
- 3. le Conseil siège en assemblée générale pour les décisions importantes touchant à la composition, à l'organisation et au fonctionnement de l'institution;
- 4. le premier Président et l'auditeur général exercent, quant à eux, des pouvoirs étendus qui leur sont confiés par la loi ou, pour le premier, délégués par l'assemblée générale;
- 5. la section de législation comprend 10 assesseurs, juristes spécialisés qui n'appartiennent pas au Conseil proprement dit, mais siègent, à part entière, dans les chambres et à l'assemblée générale de la section; ils sont nommés par le Roi sur une liste de candidats présentée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

<sup>(1)</sup> Actuellement, encore que le nombre de membres du Conseil (30 magistrats) permette la création de 10 chambres, voire de 11 chambres (car les magistrats qui siègent à la chambre bilingue sont traditionnellement des magistrats bilingues siégeant dans les chambres unilingues), la loi ne prévoit l'existence que de 9 chambres (2 chambres néerlandaises et 2 chambres françaises à la section de législation; 2 chambres néerlandaises, 2 chambres françaises et 1 chambre bilingue à la section d'administration). Cette situation a amené le premier président à créer des chambres de complément en raison de l'accroissement considérable du nombre de recours en annulation et en suspension.

#### III.

### FONCTIONNEMENT.

On examine essentiellement le fonctionnement du Conseil, de l'Auditorat et du Bureau de coordination.

## A. Le Conseil.

# 1. La section de législation.

a) Les chambres.

La section comprend actuellement deux chambres françaises et deux chambres néerlandaises.

Assistent à chaque séance d'une chambre le président de celle-ci, les deux conseillers d'Etat qui en font partie, deux assesseurs (1), un auditeur rapporteur, un référendaire et le greffier. En outre, une chambre peut se faire assister d'experts. Elle peut aussi, suivant l'usage, être éclairée par un représentant ou un fonctionnaire délégué d'un ministre lorsque la demande d'avis émane d'une telle autorité (ce n'est donc pas le cas pour les demandes émanant des présidents d'assemblées).

b) Les chambres réunies.

Dans certains cas (la loi le prévoit spécialement, à l'article 85bis des lois coordonnées pour les demandes d'avis soulevant une question de compétence entre l'Etat, les Communautés et les Régions), deux chambres de langues différentes délibèrent ensemble.

c) L'assemblée générale de la section.

Soit à la demande du président d'une chambre législative ou du ministre qui a consulté le Conseil d'Etat, soit encore lorsque l'importance de l'affaire le requiert, notamment pour assurer l'unité de jurisprudence, l'avis est donné par tous les membres de la section, y compris les assesseurs, réunis en assemblée générale sous la présidence du premier président ou, à son défaut, du président ou du plus ancien président de chambre ou conseiller présent.

<sup>(1)</sup> Pour l'examen des demandes d'avis introduites en urgence, selon l'article 84 des lois coordonnées, la présence des assesseurs n'est pas obligatoire.

## d) La procédure.

Les demandes d'avis sont adressées au premier président qui en règle la distribution entre les chambres, en respectant les règles relatives à la langue dans laquelle les avis doivent être donnés et, dans la pratique, la spécialisation des chambres.

Chaque demande est, avec le dossier, transmise à l'Auditorat et au Bureau de Coordination. Le premier prend, le plus souvent, les contacts nécessaires à une bonne compréhension du texte avec le représentant ou le fonctionnaire délégué du ministre, lorsque la demande émane d'un ministre; il établit un rapport. Le second examine le texte, principalement du point de vue de la légistique et de la forme, et établit une note. Le rapport et la note sont transmis au président de la chambre concernée qui fixe ensuite l'affaire (chaque chambre siège deux fois par semaine ou davantage si l'avancement des dossiers ou l'urgence le requièrent).

Au cours de la séance, la chambre (ou les chambres réunies ou l'assemblée générale) entend l'auditeur rapporteur ainsi que le référendaire, formule après discussion ses observations et établit l'avis que le premier président transmet ensuite à l'auteur de la demande.

L'examen des affaires doit, dans certains cas, se faire dans des délais très brefs. En effet, l'autorité qui saisit la section peut, en vertu de l'article 84 des lois coordonnées, réclamer la communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours (1), à condition cependant de motiver spécialement l'urgence invoquée (2). Toutefois, en pareil cas, si les chambres réunies de la section sont appelées à donner l'avis, le délai est porté à huit jours; en ce qui concerne les avis qui doivent être donnés en assemblée générale, encore qu'aucun délai ne soit prévu, l'assemblée se réunit et donne les avis dans les délais les plus brefs possibles.

<sup>(1)</sup> Les avis sont très souvent demandés, en raison de l'urgence, dans des délais excédant trois jours sans se fonder sur l'article 84. En ce cas, le Conseil d'Etat n'est pas tenu de respecter les délais; il essaie toutefois, dans la mesure du possible, de le faire.

<sup>(2)</sup> En ce qui concerne les arrêtés réglementaires, leurs auteurs, en invoquant et en motivant l'urgence, peuvent même se dispenser de la consultation du Conseil d'Etat.

La jurisprudence a considéré que ces délais de 3 ou 8 jours devaient se calculer par jours ouvrables. En outre, ces délais ne courent qu'à dater du jour où le dossier est complet et comporte notamment toutes les pièces indispensables, entre autres celles relatives aux formalités préalables (consultations syndicales, avis de l'inspection des Finances, accord du Ministre du Budget etc. ...), cette jurisprudence s'appliquant, du reste, à toutes les demandes d'avis, y compris celles pour lesquelles l'urgence n'est pas invoquée.

## e) Contenu et portée des avis.

Le législateur se borne à préciser qu'il s'agit d'"avis motivés". Mais des travaux préparatoires de la loi de 1946, il ressort que :

- les avis ne sont pas contraignants, ce qui laisse toute latitude aux autorités compétentes, le cas échéant, de s'en écarter;
- le rôle du Conseil d'Etat n'est, en rien, politique, de sorte que les avis ne peuvent être donnés en opportunité;
- les avis portent "sur la rédaction ainsi que sur la valeur et les conséquences juridiques des projets"; il y va de l'examen du respect des règles supérieures Constitution, traités, lois spéciales etc. -, de la compétence de l'auteur des textes, de la base légale des textes réglementaires, de l'utilité juridique des dispositions examinées, de leur concordance avec les textes existants, du respect des formalités imposées (consultations, avis préalables etc.), de celui des règles de la légistique, de la correction de la forme et de la rédaction des dispositions examinées.

# 2. La section d'administration.

## a) Les chambres.

La section comporte légalement cinq chambre, deux de langue française, deux de langue néerlandaise et une bilingue. Le premier président ayant fait usage du pouvoir que la loi lui confère de créer des chambres de complément, s'y sont ajoutées, en 1994-1995, une troisième chambre de langue française (la 11ème chambre, appelée à traiter spécialement les affaires de référé, principalement celles qui sont relatives aux étrangers) et une chambre de langue néerlandaise (la 10ème qui traite aussi ce genre d'affaires, mais encore d'autres dossiers en vue de faire face à

l'augmentation considérable du nombre des dossiers), de sorte que pendant la période considérée la section comportait 7 chambres dont la chambre bilingue.

Chaque chambre est composée d'un président de chambre, de deux conseillers d'Etat et d'un greffier.

Aux audiences, siège également, pour chaque affaire, un membre de l'auditorat qui a préalablement fait un rapport écrit et donne verbalement son avis avant la clôture des débats.

L'assemblée générale de la section est convoquée dans un certain nombre de cas : lorsqu'il y a lieu à révision d'un arrêt ou à annulation du chef de détournement de pouvoir; lorsque le premier président, après avis de l'auditeur général et du conseiller rapporteur, estime qu'il y a lieu d'assurer l'unité de la jurisprudence; lorsque, à la demande d'un requérant formée dans son mémoire en réplique au plus tard, il s'agit de statuer, à titre préjudiciel, sur les questions relatives à la violation, par un acte ou un règlement administratifs, des articles 10, 11 et 24 de la Constitution coordonnée (voir article 93 des lois coordonnées et les restrictions, prévues par cette disposition dans ce dernier cas, à l'obligation de saisir l'assemblée générale).

En ce qui concerne les affaires de langue allemande, celles-ci sont attribuées à la chambre dont un membre du Conseil justifie de la connaissance de cette langue.

Telle est le régime normal de composition et d'organisation des chambres.

Toutefois, en vertu de l'article 90, alinéas 2 et 3, des lois coordonnées, les chambres siègent au nombre d'un membre en matière de recours en annulation introduits contre les décisions administratives prises en application de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, étant cependant entendu que, d'office ou à la demande du requérant dans sa requête, le premier président ou le conseiller qu'il a désigné peut ordonner le renvoi d'une affaire à une chambre à trois membres.

Par ailleurs, dans les affaires où une demande d'annulation apparaît, sur le vu de la requête, comme manifestement irrecevable - notamment parce que le Conseil d'Etat n'est pas compétent - ou comme manifestement non fondée ou, sur le vu du dossier, comme manifestement fondée, le membre de l'auditorat fait immédiatement rapport et l'affaire est, en ce cas, traitée par le président de la chambre siégeant seul. Il en est de même lorsque, dans divers cas

prévus par le règlement de procédure, un requérant a manifesté son désintérêt à son recours et est présumé s'en désister (1). Toutefois, à la suite des débats, le président peut estimer devoir renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire devant sa chambre.

D'autre part, en ce qui concerne les demandes de suspension (référés), un arrêté royal du 5 décembre 1991 organise une procédure particulière; on retiendra que, si ces demandes sont actuellement, en principe, examinées par la chambre saisie, celles qui sont introduites en "extrême urgence" sont traitées, "éventuellement à son hôtel, à l'heure indiquée par lui, même les jours de fête et de jour à jour ou d'heure à heure", par le seul président de la chambre ou le conseiller qui le remplace et que si la suspension est ordonnée, ce n'est que provisoirement : elle doit être confirmée, dans les 45 jours, par la chambre siégeant à trois juges, les parties obligatoirement appelées et entendues aux audiences (2), l'absence du demandeur entraînant le rejet de la demande. En outre, lorsqu'une demande de suspension paraît manifestement irrecevable ou non fondée, l'affaire est jugée, sans délai, par le seul président de la chambre ou le conseiller qui le remplace.

## b) La procédure.

Il est hors de propos de détailler ici les divers stades de la procédure.

On se borne à quelques points essentiels.

D'abord, l'instruction des affaires est écrite et les débats oraux à l'audience doivent, dès lors, être en principe succincts. Il va de soi cependant que, lorsqu'il est statué sur les demandes de référé d'extrême urgence, les dossiers généralement peu fournis, voire inexistants, ne permettent pas de statuer sans des débats souvent longs; il en est de même, du reste, assez fréquemment des procédures de référé en général.

<sup>(1)</sup> Article 21, alinéas 2 et 6 des lois coordonnées; articles 14bis et 14quater du règlement de procédure.

<sup>(2)</sup> Article 34 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat (Moniteur belge du 14 janvier 1992) dispose notamment : "Si les parties ou certaines d'entre elles n'ont pas encore pu être entendues, le président convoque à comparaître dans les trois jours devant la chambre compétente".

Ensuite, on insiste sur le respect strict, imposé par la loi, des délais prévus par les textes et sur la brièveté de ceux-ci dans certains cas, spécialement pour le dépôt des requêtes, pour le dépôt des dossiers, pour l'échange des mémoires, pour, dans certaines matières comme le contentieux électoral ou les procédures de référés, les fixations et les prononcés ou encore, dans certains cas, pour les publications imposées par la loi ou le règlement de procédure.

Par ailleurs, un certain nombre de formalités substantielles sont prévues, par exemple pour la forme des envois des requêtes, mémoires etc., dont le non-respect peut entraîner l'irrecevabilité des recours ou le rejet des mémoires. De même, sauf dans certaines procédures (élections communales, référés, etc.), un droit de timbre est perçu et le défaut d'apposition des timbres sur une requête risque d'entraîner, soit la non-inscription de l'affaire au rôle, soit la biffure (1), soit l'irrecevabilité de la requête.

Il est bon également de relever qu'à la section d'administration, un rôle capital est joué, en amont comme en aval des audiences, par le greffe et les greffiers, ainsi qu'avant les débats et au cours de ceux-ci, par le membre de l'auditorat chargé du rapport.

D'autre part, on souligne que les arrêts, qui doivent être prononcés en audience publique, notifiés aux parties et, dans certains cas, communiqués à diverses autorités, sont exécutoires de plein droit et "exécutés par le Roi" (article 37, alinéa ler, du règlement de procédure); toutefois, les procédures existantes en vue d'assurer l'exécution des arrêts sont celles de l'astreinte, de la suspension en référé et des mesures provisoires dont le

<sup>(1) -</sup> Biffure en vertu de l'article 81, alinéa 2, du règlement général de procédure : lorsque le pro deo est refusé et que la partie requérante, invitée à timbrer sa requête dans les 15 jours de l'avis donné par le greffier, est en défaut de le faire, la requête est rayée du rôle.

<sup>-</sup> Biffure pour absence de requête en annulation introduite en bonne et due forme, à la suite d'une procédure de suspension et ce, dans les deux cas suivants : soit il n'y a pas de requête en annulation déposée au greffe et l'affaire est rayée du rôle à la suite d'un arrêt de suspension et après l'écoulement du délai d'introduction du recours en annulation; soit il y a un recours en annulation, mais non timbré, et il n'y a pas de demande de pro deo.

Conseil d'Etat peut assortir cette suspension; il n'existe pas, comme dans certains Conseils d'Etat étrangers, un organe chargé spécialement de veiller à l'exécution des arrêts par les administrations concernées. Enfin, on précise que les arrêts d'annulation ou de réformation sont publiés dans les mêmes formes que les actes, règlements ou décisions annulés ou réformés, ce qui vaut surtout pour les règlements, mais aussi pour d'autres actes annulés. Il existe, par ailleurs, un recueil des arrêts du Conseil d'Etat depuis sa création, grandement utile aux magistrats, aux avocats, aux juristes en général, mais aussi aux justiciables, dont la tenue à jour pose toutefois dans l'immédiat certains problèmes.

#### B. L'Auditorat.

L'auditorat joue, au sein du Conseil d'Etat, un rôle éminent : aucun avis n'est donné, aucun arrêt n'est prononcé sans qu'un membre de l'auditorat n'ait instruit une affaire, n'ait établi, sauf dans les référés d'extrême urgence, un rapport à destination du Conseil et, dans les affaires contentieuses, à destination des parties, n'ait assisté aux audiences et n'ait donné son avis ou, à la section de législation, n'ait présenté le rapport d'instruction et n'ait participé aux discussions.

C'est à l'auditeur général - ou à l'auditeur général adjoint délégué par lui à cet effet pour les affaires dont la langue n'est pas celle de son diplôme - qu'il revient de répartir les affaires entre les membres de l'auditorat et, avec l'aide des premiers auditeurs chefs de section, de diriger leurs travaux.

Pour l'instruction des dossiers, le membre de l'auditorat en charge d'un dossier accomplit tous les devoirs nécessaires : contacts avec l'administration; production de pièces; demandes d'information; voire même accomplissement de divers devoirs et tenue d'enquêtes dans les affaires contentieuses (1).

#### C. Le Bureau de coordination.

Ici aussi, il y va d'un organe essentiel. Son rôle a principalement trait aux travaux de la section de législation et est, on l'a vu, irremplaçable; mais, par la conservation et la tenue à jour des divers textes constitutionnels, légaux, réglementaires ou internationaux, et ce à

<sup>(1)</sup> Voir pour le surplus les rapports particuliers relatifs à l'Auditorat et au Bureau de coordination.

destination de tous les organes du Conseil d'Etat, il est, pour ceux-ci également, un auxiliaire précieux (voir l'article 77 des lois coordonnées). On relève cependant que le bureau de coordination n'est pas autorisé à donner suite à une demande de renseignement venant de l'extérieur sans l'autorisation du premier président.

Les membres du bureau exercent leurs fonctions sous l'autorité et suivant les directives du premier président (1).

<sup>(1)</sup> Voir pour le surplus les rapports particuliers relatifs à l'Auditorat et au Bureau de coordination.

## Deuxième partie

### RAPPORT GENERAL.

Considérations générales sur l'ensemble des activités du Conseil d'Etat au cours de l'année 1994-1995.

Le rapport annuel que la loi fait obligation au Conseil d'Etat d'établir et de publier constitue une innovation : il ne s'agit, ni de donner des avis, ni de juger, mais d'informer, de fournir un compte-rendu d'activités et surtout de relever les principales difficultés rencontrées ainsi que, le cas échéant, de suggérer des améliorations, bref de tenter de réfléchir globalement sur l'action propre de l'institution.

Cette réflexion, faite à la lumière de rapports particuliers où il est rendu compte de l'activité des divers organes et services du Conseil d'Etat et où sont évoquées certaines questions et suggérées certaines améliorations, doit constituer l'essentiel du présent rapport général. C'est par là que le rapport annuel peut trouver sa principale utilité. C'est par là aussi que le Conseil d'Etat peut montrer son souci de s'adapter et ainsi de répondre aux besoins pour la satisfaction desquels il a été créé, tant il est vrai que toute institution évolue et, sous peine de perdre sa raison d'être, doit évoluer.

Ce souci d'adaptation, le législateur l'a eu constamment depuis 1948 en innovant à maints égards : accroissement des compétences; augmentation de l'effectif des magistrats, des membres du personnel administratif et des greffes; aménagement des procédures etc. Mais depuis cinq ans, des réformes plus fondamentales ont été réalisées : la généralisation du référé; les procédures de mesures provisoires; la possibilité pour le Conseil d'Etat de prononcer des astreintes à charge des autorités administratives; le nouveau réaménagement des procédures en vue notamment de réduire les délais et de sanctionner la négligence ou la passivité des parties; la possibilité de statuer à bref délai et par des arrêts prononcés par une chambre à magistrat unique sur certains recours, à savoir ceux formés en référé d'extrême urgence, ceux pour lesquels il y a, faute d'accomplissement de certaines formalités, présomption de désistement, ainsi que ceux qui s'avèrent, sur le vu tantôt du dossier, tantôt de la requête manifestement irrecevables, fondés ou non fondés; l'obligation pour le Conseil d'Etat de publier un rapport annuel etc. cela a fait qu'aujourd'hui, le visage du Conseil d'Etat s'est quelque peu modifié, même s'il a gardé ses traits essentiels. Mais ces réformes fondamentales ont, ellesmêmes, suscité quelques difficultés nouvelles dont témoiquent les rapports particuliers ci-après et qui doivent être résolues par des ajustements dont le présent rapport général entend souligner la nécessité.

#### I. ACCROISSEMENT CONSIDERABLE DU VOLUME DES ACTIVITES.

Lesdits rapports particuliers le montrent : ce qui frappe, dès l'abord, c'est l'accroissement du nombre des demandes d'avis et, plus encore, de celui des recours en annulation et en suspension, durant les cinq dernières années.

Si la moyenne des avis demandés à la section de législation se situait aux alentours de 800 demandes pendant les années 1950 à 1954, il y allait d'une explosion tout à fait momentanée, qui a trouvé sa source dans des circonstances particulières relatées dans le rapport ci-après concernant cette section. Du reste, pendant les quelques vingt-cinq années qui ont suivi, le nombre des demandes a oscillé entre 181 et 518. Mais dès 1981, se produisit un nouvel et brusque accroissement des demandes, qui a justifié une augmentation du nombre des magistrats et la création de deux nouvelles chambres de législation. Cette mesure a permis de faire face à la difficulté; depuis, d'ailleurs, si le nombre des demandes a quelque peu varié de 1983 à 1990 - entre 474 et 785, avec une moyenne de 644 demandes par an -, il a, de nouveau, atteint des sommets où il s'est maintenu depuis 1991 : plus de 900 demandes (sauf en 1992 : 681). Ces chiffres montrent que, depuis 1981 et surtout depuis 1991, l'activité de la section a atteint des niveaux élevés, deux fois supérieurs à ceux auxquels s'était maintenue cette activité pendant de nombreuses années.

A la section d'administration, alors que, pendant longtemps, le contentieux se limitait à plus ou moins mille cinq cents à deux mille recours annuels, il a, de manière constante et dans des proportions étonnantes, progressé depuis 1990. La légère régression constatée au cours de l'année judiciaire 1994-1995 par rapport aux années précédentes va-t-elle se concrétiser dans les prochaines années ? Nul ne peut le prédire, car sauf à décharger le Conseil d'Etat de certains recours, ni celui-ci, ni le législateur, ni le Gouvernement n'ont de prise sur le volume des affaires qui seront introduites, et moins encore sur la complexité des questions de droit et de fait que ces recours soulèveront et sur le temps qui sera requis pour les traiter.

L'accroissement de l'activité des sections va évidemment de pair avec celle des devoirs incombant à l'Auditorat, au Bureau de coordination et aux services, comme le montrent aussi les rapports particuliers qui leur sont consacrés.

En ce qui concerne le contentieux, les causes de son brusque accroissement sont évidentes : l'introduction du référé administratif et l'explosion du contentieux "étrangers", principalement de celui relatif aux demandeurs d'asile : la moitié des arrêts rendus le furent, ces dernières années, en matière de référé et les recours et arrêts du contentieux "étrangers" ont plus que triplé et parfois quadruplé.

Mais à côté de ces causes spécifiques au contentieux, l'accroissement, tant des recours que des demandes d'avis, tient à des causes générales :

- D'abord, il paraît évident que le Conseil d'Etat est davantage apprécié; les autorités comme les justiciables lui font, de plus en plus, confiance; en outre, pour ce qui est du contentieux, l'élévation du niveau d'instruction a pour corollaire le désir légitime de chacun de discuter ses droits et de les voir reconnaître, désir que l'aide d'avocats ou de conseillers spécialisés ou des syndicats permet de satisfaire.
- Ensuite, les réformes institutionnelles ont, à coup sûr, multiplié les législations et les réglementations, mais aussi les centres de décisions, d'où des difficultés juridiques quant aux compétences, au fondement juridique et à l'application de nouveaux textes et d'où, partant, la progression du nombre des demandes d'avis à la section de législation et des recours en annulation ou en suspension.
- Par ailleurs, d'une manière générale, et indépendamment des réformes institutionnelles, l'intervention du législateur et des autorités administratives s'est considérablement développé, provoquant aussi un accroissement, non seulement du nombre des textes législatifs et réglementaires (1) justifiant l'intervention de la section de législation, mais aussi des recours contre les décisions plus nombreuses des organes de décision.
- A cela s'ajoute la complexité accrue des procédures administratives, qui suscite inévitablement des difficultés de nature souvent à justifier des recours au juge; de même, on le constate, les diverses autorités politiques et administratives ne sont pas toujours au fait des problèmes juridiques, voire des exigences particulières,

<sup>(1)</sup> Voir à ce sujet les précisions statistiques très éclairantes contenues dans le rapport particulier ciaprès relatif au Bureau de coordination sur ce qu'on peut appeler la réelle "inflation législative et réglementaire" à laquelle nous assistons. Il s'agit là d'un phénomène général qui se manifeste dans la plupart des pays (voir à ce sujet notamment le rapport public du Conseil d'Etat de France pour l'année 1991, "De la sécurité juridique", La documentation française, Etudes et document, nº 43, pp. 15 à 47).

notamment, sur le plan de la forme, que suscite l'élaboration de textes législatifs ou réglementaires ou la prise de décisions, et cela aussi accroît l'activité des deux sections du Conseil d'Etat.

Beaucoup de ces causes de l'accroissement des demandes d'avis et des recours tiennent à des situations de fait sur lesquels le Conseil d'Etat n'a pas à porter de jugement et qui s'imposent à lui inéluctablement; de même, le Conseil d'Etat ne peut que se réjouir de la confiance que lui font les autorités et les justiciables. Mais l'accroissement de l'activité qui lui est demandée est aussi imputable à des situations auxquelles il est possible de porter remède, pour peu qu'une règle de conduite plus rigoureuse soit respectée ou que certaines adaptations soient apportées aux textes organiques et procéduraux régissant le Conseil d'Etat. C'est de cela surtout qu'il sera, pour l'essentiel, question dans la suite du présent rapport général.

#### II. AUGMENTATION DU NOMBRE DES AFFAIRES EN INSTANCE.

La seconde constatation, à laquelle conduisent les rapports particuliers précités, est que, si à la section de législation l'arriéré et la durée moyenne de l'examen des textes sont peu importants - le nombre de demandes d'avis s'est plus ou moins stabilisé depuis quelques années et, grâce à l'augmentation du nombre de magistrats et à la création de deux chambres supplémentaires de législation en 1982, l'arriéré a pu très largement être résorbé et la durée moyenne d'examen des dossiers sensiblement réduite -, il n'en va pas de même pour la section d'administration : le nombre des recours tant en annulation qu'en suspension a crû dans de telles proportions que, malgré la nouvelle augmentation du nombre de magistrats intervenue en 1989 et l'accroissement du nombre d'arrêts prononcés - ce qui témoigne de l'effort réalisé ces dernières années - et nonobstant les mesures de "filtrage" des recours instaurées, l'arriéré des affaires à traiter reste considérable; conséquemment, la durée moyenne des instances contentieuses s'est allongée (1).

Parmi les causes de cette situation, il y a assurément, on l'a dit, l'instauration du référé administratif et l'afflux des recours introduits par les étran-

<sup>(1)</sup> Voir les statistiques des affaires en instance et de la durée moyenne des procédures, fournies dans le rapport particulier à la section d'administration ci-après.

gers (1), consécutif au phénomène de migration que connaissent notre pays et la plupart des pays voisins. Mais, une fois encore, il ne s'agit pas de mettre fin au référé qui se justifie pleinement, ni aux procédures de recours ouvertes aux étrangers, ni d'empêcher l'accès au prétoire. Toutefois, le Conseil d'Etat se doit de rendre le Gouvernement et le Législateur fédéral attentifs à cette situation et de les inviter à prendre les mesures qu'ils jugeront utiles, tantôt pour lui permettre de faire face à l'accroissement de ses activités, tantôt pour que soient encore simplifiées et accélérées les procédures de consultation de sa section de législation et celles concernant les recours devant sa section d'administration. A cet égard, diverses mesures sont évoquées dans les rapports particuliers ci-après, notamment dans celui relatif à l'Auditorat ou dans celui concernant les greffes; on insiste sur certaines d'entre elles dans la suite du présent rapport général.

#### III. DIFFICULTES TOUCHANT A L'ORGANISATION ET AU FONCTION-NEMENT DU CONSEIL D'ETAT.

Sous réserve de celles qui sont plus spécifiques aux deux sections de législation et d'administration - qu'on abordera ci-après -, à l'Auditorat, au Bureau de Coordination, aux Greffes et aux services - qui sont examinées dans les rapports particuliers -, le Conseil d'Etat croit devoir évoquer certaines difficultés importantes relatives à son organisation et à son fonctionnement en général.

- D'abord, les choses étant ce qu'elles sont et à moins de créer des tribunaux administratifs (le cas échéant, spécialisés dans certains types de contentieux) - voie dans laquelle le Gouvernement fédéral a déjà envisagé de s'orienter, mais où il a dû renoncer provisoirement d'entrer pour des raisons budgétaires (2) -, il paraît inévitable, en vue surtout de résorber l'arriéré des affaires contentieuses et de faire face, à l'avenir, à l'afflux des recours que le maintien du nombre des requêtes, depuis cinq ans, à un niveau élevé semble faire présager, d'augmenter encore le

<sup>(1)</sup> Voir, dans le même rapport particulier, les statistiques concernant ce contentieux.

<sup>(2)</sup> Une Commission d'études a été créée au sein du Conseil d'Etat en 1993-1994, qui a examiné la question et a remis un rapport au Gouvernement (voir la note de politique générale du Ministère de l'Intérieur, in Projet de Budget général des dépenses pour l'année 1996, Doc. parl., Chambre 131/5 - 95/96 du 13 octobre 1995, p. 59, point VI - 4).

nombre des magistrats, spécialement à l'Auditorat et au Bureau de coordination.

- Ensuite, cet accroissement souhaitable de l'effectif des magistrats au sein du Conseil impliquera, non seulement la création de nouvelles chambres, essentiellement à la section d'administration, mais aussi et par voie de conséquence, une augmentation du nombre des greffiers.

A cet égard, deux chambres de complément - une néerlandaise (10ème chambre) et une française (11ème chambre) - ont déjà dû être créées, au sein de la section d'administration, par le Premier Président, en vue de faire face à l'augmentation des recours "étrangers", mais cette initiative n'est pas suffisante; elle est même imparfaite, si l'on veut éviter que les mêmes magistrats siègent, à la fois, en référé et au fond dans une même affaire. D'autre part et en vue précisément d'échapper à cette difficulté, la 11ème chambre française de complément a été composée de magistrats affectés à d'autres chambres : le Premier Président, qui est affecté à la IXe chambre de législation mais ne la préside pas en fait, et tous les conseillers d'Etat, tant d'administration que de législation; cela n'a pas été sans imposer à ces magistrats un important surcroît de travail.

Il faudrait donc tenir compte de ces difficultés, si les lois coordonnées devaient, comme le Gouvernement en a manifesté récemment l'intention, prévoir une augmentation du nombre des présidents de chambre, des conseillers et des greffiers et du nombre des chambres.

Une certaine souplesse devra être instaurée et une certaine latitude laissée au Premier Président dans la composition des chambres et lors de la répartition, entre elles, des dossiers.

- Par ailleurs, des mesures devraient être prises en vue d'éviter le retard, souvent important, mis à pourvoir aux places devenues vacantes, spécialement au sein du Conseil.

Ainsi, en 1994-1995, une place de conseiller d'Etat du rôle néerlandais, vacante depuis le 29 novembre 1994, n'a été pourvue de son nouveau titulaire qu'à la date du 12 décembre 1995. Une telle situation n'est pas de nature à permettre la continuité des activités du Conseil d'Etat à son niveau normal.

- En ce qui concerne les difficultés propres à l'auditorat, au bureau de coordination, aux greffes et aux services, on renvoie aux rapports particuliers les concernant et dans lesquels diverses suggestions ou réformes sont

évoquées. On verra, du reste, que ces rapports ne se bornent pas à l'examen de ces difficultés propres, mais débordent souvent sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil. Certains points méritent, toutefois, d'être soulignés:

- On l'observera à la lecture du rapport relatif aux greffes, la fonction du Greffier en chef est particulièrement absorbante, comme aussi celle du Premier Président, du président et d'autres magistrats, notamment en matière de gestion du personnel, de gestion budgétaire et comptable, de gestion des biens (immeubles, achats, ...), etc ... Des mesures devraient être prises pour assurer à ces magistrats et au Greffier en chef une assistance efficace, par exemple par la création d'un emploi d'administrateur qui, technicien spécialisé en matière de gestion, pourrait les décharger d'une partie de leurs tâches et les faire bénéficier de sa compétence, sans toutefois, ni se substituer à eux, ni exercer sur eux un contrôle. Cela permettrait à ces magistrats de se consacrer davantage à leurs missions propres. Une initiative a déjà, du reste, été prise en ce sens par le Gouvernement.
- Sur le plan budgétaire, le Conseil d'Etat devrait pouvoir bénéficier d'une réelle indépendance budgétaire dans son fonctionnement, sans bien sûr que cela énervât les règles de droit public relatives à la comptabilité de l'Etat, aux marchés publics, etc ..., et pas davantage le principe de la responsabilité ministérielle.
- En matière d'informatisation, il est urgent que les mesures entreprises soient poursuivies et menées à bien. Les rapports particuliers ci-après (voir spécialement ceux relatifs à l'auditorat, au bureau de coordination, aux greffes, au service de la concordance et au personnel administratif) en montrent, en effet, la nécessité. Au surplus, l'informatisation adéquate des données jurisprudentielles est essentielle si l'on veut que la jurisprudence soit connue et que, par-là, l'on évite des contrariétés, toujours fâcheuses, dans les décisions.

#### IV. DIFFICULTES PROPRES A LA SECTION DE LEGISLATION.

- En application de l'article 138 de la Constitution, certaines compétences de la Communauté française ont été transférées à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, par décrets pris respectivement et de commun accord par le Conseil de la Communauté française, d'une part, et le Conseil de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part.

Dans l'état actuel des articles 2 et 6 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation ne peut être consultée sur des textes émanant de la Commission communautaire française; chaque fois qu'elle a été saisie de tels textes, on le verra à la lecture de la jurisprudence de la section de la législation, cette dernière a dû systématiquement décliner sa compétence (1).

Les lois coordonnées devraient, dès lors, être adaptées pour permettre cette consultation; le Ministre de l'Intérieur envisage, du reste, de faire procéder à cette adaptation à bref délai sur le plan législatif.

- Une difficulté particulière devrait être également résolue : le Conseil d'Etat n'est consulté sur les accords de coopération qu'après leur conclusion. Cette compétence serait plus utilement exercée si elle l'était à un stade précédant celui de la signature de ces accords. En effet, si ceux-ci devaient faire l'objet d'observations fondamentales de la part de la section de législation, on ferait, de la sorte, l'économie d'une renégociation.
- L'afflux des recours contentieux, et spécialement celui des étrangers et celui des référés, mobilise un grand nombre d'auditeurs. De la sorte, le nombre d'auditeurs affectés à la section de législation est insuffisant et le suivi des affaires, à cette section, en est affecté.

L'augmentation, projetée par le Gouvernement, de l'effectif global des auditeurs - à concurrence d'au moins 5 auditeurs pour 3 conseillers - devrait permettre de résoudre cette difficulté.

- La législation s'est à ce point spécialisée que la spécialisation demandée aux assesseurs, dont le concours est très précieux à la section de législation, devrait pouvoir être plus variée qu'elle ne l'est à présent, notamment dans des domaines comme celui du droit fiscal, du droit de la sécurité sociale, du droit de l'environnement, du droit de l'enseignement, etc...

On peut penser à la création d'un groupe beaucoup plus étendu d'assesseurs, experts dans les diverses spécialités et auxquels il serait fait appel en fonction des besoins. Une telle réforme permettrait également la présence des assesseurs même pour l'examen des textes soumis au Conseil d'Etat dans le délai de trois jours.

<sup>(1)</sup> Voir aussi l'avis nº 95/89 du 6 septembre 1995 de la Commission d'accès aux documents administratifs.

- Le Conseil d'Etat regrette l'abus qui est fait des demandes d'avis dans un délai de 3 jours, ainsi que celui de l'invocation de l'urgence des règlements à prendre pour éviter la consultation de la section de législation.

Suivant la loi, il ne peut, en effet, être recouru à une telle procédure qu'exceptionnellement et en raison d'une urgence motivée; or, on le verra à la lecture de la jurisprudence recensée, nombreux sont les cas où :

- soit l'urgence des demandes d'avis n'est pas motivée, ce qui retarde l'examen des textes, car il faut attendre que cette motivation soit fournie avant d'y procéder;
- soit l'urgence d'une telle demande est motivée, mais de manière inadéquate ou par des considérations stéréotypées ou qui ne correspondent manifestement pas à la réalité, ce qui pour les règlements pris dans de telles conditions l'urgence invoquée est mentionnée en tête des avis pour alerter les intéressés et la section d'administration justifie, dans beaucoup de cas, leur suspension et leur annulation ou leur inapplicabilité, sur la base de l'article 159 de la Constitution, dans les litiges contentieux;
- soit, enfin, toujours en matière réglementaire, les Gouvernements ne consultent pas le Conseil d'Etat en invoquant une urgence, soit non motivée, soit motivée de manière inexacte, erronée ou inadéquate, ce qui constitue, ici encore, une menace pour la sécurité juridique en raison du risque de recours que cette manière de procéder engendre.

Un autre inconvénient est que les avis donnés dans de telles conditions le sont dans des délais à ce point brefs qu'il est impossible au Conseil d'Etat d'examiner les textes avec toute l'attention qui s'impose, s'agissant de dispositions légales ou réglementaires en projet dont l'adoption et la mise en vigueur affecteront, non seulement l'organisation et le fonctionnement des institutions, des administrations et des services, mais aussi les droits et intérêts des personnes. C'est par le seul souci de faire oeuvre utile, de ce dernier point de vue, que le Conseil d'Etat, même appelé à donner son avis dans des délais brefs, pousse son examen aussi loin que possible.

Par ailleurs, l'abus de certaines autorités dans l'utilisation de la procédure d'urgence n'est pas sans défavoriser les autres autorités qui n'en abusent pas : l'examen des textes que celles-ci soumettent à la section de législation dans des délais normaux s'en trouve retardé, car il est clair que si l'Auditorat, le Bureau de coordination et la chambre de législation saisie doivent consacrer près

de la moitié de leur travail à l'examen des demandes urgentes, comme les statistiques, on le verra, le montrent (1), le retard pris par l'examen des demandes "normales" s'en trouve accru. Bref, l'abus de la procédure prévue par l'article 84 des lois coordonnées pénalise les ministres et présidents d'assemblées qui se conforment au prescrit de cette disposition légale.

Le Conseil d'Etat se doit, dès lors, d'inviter les demandeurs d'avis à s'abstenir des abus qui viennent d'être relevés.

Mais un tel appel à la raison n'est pas suffisant. Aussi, des mesures concrètes ont dû être prises ou sont suggérées; on se reportera, à ce sujet, au rapport particulier ci-après relatif à l'Auditorat.

Faut-il aller plus loin encore et envisager des mesures plus radicales ? Peut-être! Pour autant cependant qu'elles ne soient pas excessivement contraignantes et n'empêchent pas les chambres d'aménager le rôle des affaires avec la souplesse requise pour faire face aux demandes urgentes!

En tout cas, il paraîtrait opportun d'imposer, par voie législative, aux auteurs de projets de règlements soumis à l'avis du Conseil d'Etat dans le délai de trois jours, l'obligation de faire mention, dans le préambule de ces règlements, lorsqu'ils sont pris, de cette demande d'urgence et des motifs invoqués pour justifier cette urgence. Cette manière de faire permettrait aux intéressés d'être informés des conditions dans lesquelles le Conseil d'Etat a été consulté et, le cas échéant, de faire valoir l'illégalité de la procédure ainsi suivie. Cette réforme serait efficace, car elle dissuaderait les demandeurs d'avis d'abuser de cette procédure et, du même coup, régulerait mieux l'examen des affaires par l'Auditorat et le Conseil. Pareille mesure est, d'ailleurs, envisagée par le Gouvernement.

- On le verra, une pratique se répand : les textes sont soumis très souvent à la section de législation sans qu'aient été accomplies les formalités préalables requises. Malgré la bonne volonté dont le Conseil d'Etat peut faire preuve dans certains cas, notamment en raison de l'urgence (par exemple sur des avant-projets de loi ou décret ou

<sup>(1)</sup> Voir le rapport particulier relatif à la section de législation : en 1994-1995, 40 p.c. des avis donnés l'ont été dans les trois jours sur des demandes introduites durant cette année judiciaire.

ordonnance - programme), une telle pratique retarde l'examen des textes.

L'attention des demandeurs d'avis est attirée sur ce point et si ladite pratique devait perdurer, la loi devrait expressément prévoir qu'une demande introduite sans que les formalités substantielles aient été accomplies est, d'office, déclarée irrecevable par le Conseil d'Etat.

- Il entre dans la mission de la section de législation d'améliorer la rédaction des textes. Mais celle-ci est parfois tellement défectueuse que les chambres de législation perdent un temps considérable à saisir leur portée même et l'intention de leurs auteurs.

Peut-être conviendrait-il que les divers demandeurs d'avis attachent à cette rédaction une attention particulière et, par exemple, recourent davantage aux avis de leurs services juridiques dont les membres pourraient, par exemple, utilement effectuer des stages au Bureau de coordination. Peut-être aussi, l'exposé des motifs des avant-projets de textes législatifs et les rapports au Roi ou aux Gouvernements précédant les textes réglementaires - dont l'absence crée souvent des difficultés de compréhension des intentions des auteurs des projets - devraient-ils être plus clairs et explicites; une note d'intention, dans certaines affaires, serait même utile.

- Il arrive que, dans leurs rapports avec les délégués des demandeurs d'avis, les auditeurs-rapporteurs ne soient pas à même d'obtenir les explications indispensables sur les textes en projet et de connaître les intentions exactes de leurs auteurs. Cela tient souvent au fait que ces délégués n'ont pas toujours participé à l'élaboration de ces textes, notamment parce que ceux-ci émanent de plusieurs départements, ce qui est le cas des textes "programmes".

Par ailleurs, en ce qui concerne les demandes d'avis émanant des présidents des assemblées législatives et portant sur des propositions ou sur des amendements d'initiative parlementaire, l'auditeur-rapporteur et la chambre de législation concernée sont privés d'interlocuteurs (1).

<sup>(1)</sup> Parfois, comme l'a relevé un avis durant l'année 1994-1995 (voir la partie "Jurisprudence" ci-après : rubrique "Procédure de consultation du Conseil d'Etat"), un Gouvernement fait déposer des textes par des parlementaires et le Conseil d'Etat ne peut être éclairé sur ses intentions.

Ces difficultés doivent être résolues : il devrait être légalement possible à chaque chambre de législation d'exiger la présence à ses séances des représentants qualifiés des demandeurs d'avis ou des commissions parlementaires, voire des auteurs eux-mêmes de propositions de textes législatifs ou d'amendements à ceux-ci ou leurs représentants ainsi qu'en pareil cas, les représentants qualifiés des ministres concernés par ces propositions ou amendements.

En outre, lorsque l'auditeur-rapporteur n'a pas reçu les informations ou explications du représentant de l'autorité dans le délai de trois jours sur des demandes d'avis invoquant une urgence motivée, ce délai devrait pouvoir être suspendu jusqu'à la réception de ces informations ou explications.

- Le Conseil d'Etat ne peut que se réjouir des réformes introduites, qui imposent la publication, avec ses avis, des textes sur lesquels ils ont été donnés, lorsqu'il s'agit de textes législatifs (projets de loi, de décret ou d'ordonnance et amendements).

Par contre, en ce qui concerne les règlements, ses avis restent le plus souvent secrets : ils ne sont publiés que lorsque le rapport au Roi ou aux Gouvernements communautaires et régionaux le sont (ce que prévoient notamment les lois de pouvoirs spéciaux). Même le rapport annuel du Conseil d'Etat ne peut, comme on l'a vu, porter atteinte à la confidentialité en cette matière.

Cette situation mériterait d'être revue (1).

- Si, dans la plupart des cas, les avis du Conseil d'Etat sont, en grande partie, suivis, il reste que nombre de textes sont déposés sur le bureau des assemblées ou sont pris par les autorités réglementaires sans toujours tenir compte des observations faites ou sans s'expliquer à suffisance sur les raisons pour lesquels on s'en est écarté.

Lorsque l'autorité qui a demandé l'avis du Conseil d'Etat apporte au projet les aménagements qui résultent directement des remarques formulées dans l'avis, la consultation de la section de législation n'est plus requise. Au contraire, dans la mesure où ladite autorité apporte au texte des changements qui excèdent une simple mise en conformité, il s'agit alors, au moins pour partie, d'un nouveau projet pour lequel l'obligation de consultation de

<sup>(1)</sup> Le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'aux textes réglementaires publiés avec un Rapport au Roi doit être joint l'avis de la section de législation.

la section de législation est applicable. Lorsqu'un texte n'est que partiellement modifié, le Conseil d'Etat limitera son examen aux seuls éléments nouveaux. Dans de tels cas, il serait utile, pour informer les parlementaires de façon complète, que les observations que le Conseil d'Etat a formulées sur la ou les versions précédentes d'un texte, soient systématiquement publiées.

- Il arrive que l'autorité communique officieusement au Conseil d'Etat le texte d'un avant-projet préalablement à la demande officielle, notamment dans l'attente de l'accomplissement de l'une ou l'autre formalité requise. Cet envoi peut, tout spécialement lorsqu'il s'agit d'une demande à propos de laquelle le ministre compte invoquer l'article 84 des lois coordonnées, être motivé par le fait que le délai dont disposerait normalement la section de législation serait manifestement trop bref en raison de la complexité ou du volume du projet. Il s'agit en l'espèce d'une arme à double tranchant : s'il est vrai que le fait de disposer de quelques jours supplémentaires peut permettre au Conseil d'Etat d'examiner le texte avec plus de soin, il n'en reste pas moins que cet examen ne portera jamais que sur un avant-projet que l'accomplissement des formalités peut toujours conduire à modifier. C'est la raison pour laquelle il ne peut être recouru à cette faculté qu'avec circonspection et lorsque la certitude existe que la demande officielle portera sur un texte inchangé.

#### V. DIFFICULTES PROPRES A LA SECTION D'ADMINISTRATION.

Outre l'accroissement considérable du volume des activités de cette section, évoqué ci-avant de manière générale, certaines difficultés, parmi d'autres, méritent d'être soulignées.

- Les procédures de référé et le contentieux "étrangers" sont celles qui posent le plus de problèmes actuellement.

Le nombre d'arrêts prononcés en 1994-1995 se répartit pratiquement par moitié entre les arrêts au fond et les arrêts interlocutoires (1), principalement ceux prononcés en référé et surtout dans le contentieux "étrangers". Par ailleurs, ce dernier contentieux ne laisse pas d'impressionner : 3.127 requêtes en 1994-1995 (encore que ce chiffre ait été de 4.510 en 1993-1994); sur ces 3.127 requêtes, il y eut 840 demandes d'annulation, 677 demandes de suspension, 1.335 demandes d'annulation et de suspension et 265 demandes de suspension d'extrême urgence; si 1.314 affaires ont pu se terminer par des biffures et 1.590 par des arrêts, soit

<sup>(1)</sup> Il s'agit d'arrêts avant dire droit.

2.904 affaires, il restait au 31 août 1995 6.465 affaires en instance. A la même date, le total des affaires en instance, au fond et en référé, se montait à 13.532.

De tels chiffres justifient des mesures rapides et adéquates (voir à ce sujet le rapport particulier relatif à l'Auditorat).

Par ailleurs, une claire répartition des compétences de référé entre le Conseil d'Etat et les juridictions judiciaires mériterait d'être réalisée, comme le montre la jurisprudence recensée.

- Dans le rapport particulier relatif à la section d'administration, on verra que la durée moyenne du traitement des affaires, surtout au fond, reste élevée. On en a relevé les causes principales.

Ici aussi des mesures paraissent s'imposer, spécialement en simplifiant encore la procédure.

- Il est clair, en effet, que la procédure devrait encore pouvoir être simplifiée et accélérée.

Des mesures tendant à éviter un double examen des affaires en référé et au fond, devraient être prises, par exemple en prévoyant, à l'instar de la législation néerlandaise, que la chambre saisie d'une demande de suspension, peut se prononcer, dans certains cas, directement sur l'annulation si elle est aussi demandée.

De même, la possibilité de statuer rapidement dans des chambres à magistrat unique devrait pouvoir être étendue, dans certains cas à tout le moins. Par ailleurs, les délais prévus à l'article 21bis, paragraphe 1er (30 jours) et paragraphe 2 (60 jours), des lois coordonnées, pour l'introduction d'une demande en intervention ne sont guère conciliables avec la procédure rapide organisée par les articles 93 et 94 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 organisant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

Dans le même ordre d'idées, des mécanismes pourraient utilement être mis en place en vue de contraindre les requérants à s'interroger sur l'opportunité de poursuivre ou non une procédure d'annulation lorsqu'une requête en suspension a été rejetée ou pour obliger l'administration à juger de l'opportunité de maintenir l'acte attaqué lorsqu'une telle requête a été accueillie, si l'arrêt se prononce sur le caractère sérieux de moyens avancés. Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'Etat, suivant laquelle les "mémoires" visés à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sont aussi bien les mémoires en réplique que les mémoires ampliatifs, mériterait d'être consacrée par voie législative.

Le Conseil d'Etat s'interroge aussi sur l'utilité de dispenser, dans tous les cas, du droit de timbre les requêtes en suspension.

Beaucoup des suggestions qui précèdent sont reprises dans un avant-projet de loi dont le Gouvernement a pris récemment l'initiative.

Diverses autres mesures en matière de procédure, spécialement pour ce qui est des délais, sont suggérées dans les rapports particuliers concernant l'Auditorat et les Greffes; on y renvoie.

On ajoute que l'ensemble des dispositions relatives aux procédures devant la section d'administration n'est pas un modèle de simplicité. Ces dispositions se présentent, en effet, de manière fort éparse dans de nombreux textes réglementaires, sans compter que les principes généraux de la procédure figurent, eux, dans les lois coordonnées.

Ainsi, en application de ces principes, de nombreuses règles de procédure figurent dans les textes réglementaires ci-après :

- l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat (règlement général);
- l'arrêté du Régent de même date déterminant les formes et délais des pourvois en cassation contre les arrêts du Conseil d'Etat;
- l'arrêté royal du 15 juillet 1956 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, en cas de recours prévu par l'article 76bis de la loi électorale communale;
- l'arrêté royal du 12 janvier 1977 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, en cas de recours prévus par les articles 18, 21 et 22 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale;
- l'arrêté royal du 22 décembre 1988 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en cas de recours prévu par l'article 25ter de la

loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale;

- l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en matière d'astreinte;
- l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;
- l'arrêté royal du 30 décembre 1992 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en cas de recours prévu par l'article 68 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités;
- l'arrêté royal du 28 octobre 1994 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en cas de recours prévu par l'article 37/4 de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales.

Ces divers règlements mériteraient d'être "codifiés" pour en faciliter la compréhension et l'application. Comme l'indique le projet de budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1996 (1), "un avant-projet de Code de procédure qui rassemble tous les textes dont il est fait usage dans les différentes procédures portées devant le Conseil d'Etat a été élaboré avec l'aide du bureau de coordination". Il s'imposerait que cette "codification" fût réalisée dans les meilleurs délais.

Enfin, on souligne que l'accroissement considérable du nombre d'arrêts conduit à des difficultés en matière de traduction par le service de la concordance des textes.

- Si, d'une manière générale, les parties adverses respectent l'autorité qui s'attache aux arrêts du Conseil d'Etat, il est des cas, qui ne sont pas rares, où l'administration fait fi de tels arrêts et prend des mesures qui, loin d'éliminer l'illégalité sanctionnée, ne font que la conforter. Il arrive, en effet, qu'un acte suspendu ou annulé soit pris à nouveau, contre lequel un recours est, derechef, introduit, et cela peut même se répéter à deux ou trois reprises, voire davantage.

Cela tient, pour une part, à une mauvaise interprétation de l'arrêt ou de sa portée, ou à la difficulté de rétablir la légalité; mais il faut reconnaître que, même si c'est dans des cas peu fréquents, il y va quelquefois d'une certaine mauvaise volonté.

<sup>(1)</sup> Doc. parl. Chambre no 131/5 - 95/96, p. 61, point IV.5.

La faculté pour le justiciable qui a obtenu l'annulation d'un acte, de recourir au juge judiciaire pour obtenir un dédommagement lorsque l'administration fait fi de l'arrêt du Conseil d'Etat, ne suffit pas à garantir le respect de cet arrêt. Il faut, en effet, que les intéressés justifient d'une faute et d'un préjudice; en outre, en pareil cas, l'illégalité est consommée.

C'est l'une des raisons pour lesquelles le législateur a introduit dans les lois coordonnées la procédure de suspension, celle de l'astreinte et celle des mesures provisoires.

Toutefois, on observe que ces procédures d'astreinte et de mesures provisoires, ainsi que le montrent les statistiques des affaires contentieuses, sont peu demandées : elles sont mal connues des justiciables; l'astreinte ne peut pas leur profiter; son montant revient à un fonds spécial; en outre, elle n'est pas toujours exécutée avec l'attention et la diligence qui s'imposeraient.

Sur ce plan, une réflexion et une plus grande diligence devraient conduire à une meilleure utilisation de ces procédures. On peut notamment se demander si un mécanisme ne devrait pas être prévu pour permettre aux intéressés d'adresser des plaintes au Conseil d'Etat lorsqu'ils sont victimes de l'inexécution des arrêts et pour permettre au Conseil - à la Commission du Rapport ou à une chambre spécialisée - d'examiner ces plaintes et d'entreprendre des démarches, le cas échéant sur place par l'envoi de commissaires, en vue de faire adéquatement exécuter les arrêts, comme le prévoient la législation française et la jurisprudence italienne.

\*

Telles sont les quelques réflexions générales qu'il a paru utile de faire dans le premier rapport annuel du Conseil d'Etat. Elles devraient conduire à certaines réformes nouvelles, en partie envisagées, du reste, par le Gouvernement.

Troisième partie.

RAPPORTS PARTICULIERS D'ACTIVITES.

I.

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

Du ler septembre 1994 au 30 juin 1995, le Conseil d'Etat s'est réuni en assemblée générale, tantôt publique et solennelle, tantôt ordinaire, à cinq reprises :

1. Le 11 octobre 1994, en assemblée publique et solennelle, a été prononcé l'éloge funèbre de M. G. HOLOYE, Président de chambre émérite, décédé le 25 juin 1994. Il a ensuite été procédé à l'élection, à la prestation de serment et à l'installation de M. Robert ANDERSEN comme président de chambre d'expression française en remplacement de M. Pierre FINCOEUR, mis à la retraite le 1er septembre 1994.

L'assemblée a aussi, en séance publique, présenté des candidats à une place vacante de conseiller d'Etat d'expression française.

Enfin, le Conseil d'Etat a pris notamment les décisions suivantes : il a organisé un concours de recrutement de magistrats pour l'Auditorat et le Bureau de coordination; il a marqué son accord de principe sur l'extension du cadre du personnel administratif en deux étapes (intégration de 53 emplois contractuels dans le cadre et extension du cadre de 62 emplois nouveaux) et décidé de soumettre les projets d'arrêtés royaux, à cet effet, à l'examen du comité de concertation de base en charge du Conseil d'Etat.

- 2. Le 3 novembre 1994, l'assemblée générale publique et solennelle s'est réunie en vue de la prestation de serment et de l'installation, en qualité d'auditeurs d'expression française, de MM. Bernard DEROUAUX et Jean-Luc PAQUET, nommés à cette fonction par arrêtés royaux des 7 et 19 octobre 1994.
- 3. Le 17 janvier 1995, réuni en assemblée générale publique et solennelle, le Conseil d'Etat a acté la prestation de serment de :
- M. Pierre LIENARDY, en qualité de conseiller d'Etat d'expression française, nommé à cette fonction par arrêté royal du 22 décembre 1994;
- M. Bernard DEROUAUX, en qualité de premier auditeur d'expression française, nommé à cette fonction par arrêté royal du 29 décembre 1994.

L'assemblée générale publique a ensuite procédé à la présentation de candidats à trois places d'assesseurs vacantes, deux d'expression française et une d'expression néerlandaise.

En assemblée ordinaire, le Conseil d'Etat a enfin pris plusieurs décisions :

- composition de la commission du personnel :
   M. STRYCKMANS, président de chambre (président),
   Mme VANDERHAEGEN-SWARTENBROUX, président de chambre, et
   M. GEUS, conseiller d'Etat;
- composition du jury du concours de recrutement de magistrats pour l'Auditorat et le Bureau de coordination (d'expression française, néerlandaise et bilingue);
- composition de la commission pour la révision des traitements des magistrats.
- 4. Le 7 février 1995, l'assemblée générale ordinaire a réglé le tour de rôle des magistrats pour les cérémonies officielles des 21 juillet et 15 novembre 1995.

Elle a ensuite discuté du mode d'attribution des nouveaux emplois prévus dans le cadre du personnel et décidé que seront, "à leur demande, dispensés de l'examen organisé par le Conseil d'Etat et nommés en fonction de leur ancienneté de service au Conseil, les agents contractuels lauréats d'examens organisés par le S.P.R. (Secrétariat permanent de recrutement)".

Autre question abordée : en vertu de l'article 63 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et de l'arrêté royal du 12 juin 1990 relatif à la traduction des arrêts, les avis et arrêts, sauf pour ces derniers lorsque le président de la chambre saisie estime qu'ils sont sans importance pour la compréhension de la jurisprudence, doivent être traduits. Compte tenu du retard de plusieurs années que connaît la traduction des arrêts par le service de la concordance des textes, une modification des textes précités est souhaitable. Une proposition sera soumise aux débats lors d'une prochaine réunion.

Enfin, l'assemblée a longuement examiné le problème que pose la publication et la mise à jour des tables permanentes des arrêts.

5. Le 30 mai 1995, en séance publique et solennelle, l'assemblée générale a acté le serment et procédé à l'installation, en qualité d'auditeur, de M. Robert HENSENNE, nommé à cette fonction par arrêté royal du 27 avril 1995.

Ensuite, en assemblée ordinaire, le Conseil a examiné les candidatures à une place de conseiller d'Etat d'expression néerlandaise, vacante à la suite de la démission de Mme le conseiller d'Etat TULKENS et il a, en séance publique, présenté des candidats à cette place.

Pendant les vacations de juillet et août 1995, soit le 16 août, le Conseil d'Etat s'est encore réuni en assemblée générale publique et solennelle en vue de la prestation de serment et de l'installation, en qualité d'auditeur, de Mme Colette DEBROUX nommée à cette fonction par arrêté royal du 17 juillet 1995.

Durant toute la période envisagée, le Conseil d'Etat a donc tenu :

- 5 séances publiques et solennelles;
- 4 séances ordinaires, soit au total 9 séances.

II.

#### LA SECTION DE LEGISLATION.

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

#### A. La composition des chambres.

Pendant l'année 1994-1995, la composition des quatre chambres de législation fut la suivante :

#### 1. Chambres françaises.

#### - La 2ème chambre :

Président : M. STRYCKMANS, président de chambre.

Membres : MM. BOUCQUEY et KREINS, conseillers

d'Etat.

Greffier : Mme GIELISSEN.

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

#### - La 9ème chambre :

Président : M. TAPIE, premier président.

Membres : MM. ANDERSEN, président de chambre et

WETTINCK, conseiller d'Etat.

Greffier : Mme PROOST.

Toutefois, la présidence effective a été assurée par M. le président de chambre ANDERSEN et la chambre a été complétée, jusqu'au 17 janvier 1995, alternativement par MM. les conseillers BOUCQUEY et KREINS, puis à partir de cette date par M. le conseiller LIENARDY.

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

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

#### 2. Chambres néerlandaises.

#### - La lère chambre :

Président : Mme VANDERHAEGEN-SWARTENBROUX, président

de chambre.

Membres : MM. VAN DAMME et ALBRECHT, conseillers

d'Etat.

Greffier : Mme WECKX.

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

- 8ème chambre :

Président : M. DEROOVER, président de chambre.

Membres : MM. VERBIEST 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 affaires urgentes.

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

# B. <u>Répartition des affaires entre les chambres de la section de législation (1).</u>

#### 1. Chambres françaises.

#### a) Affaires fédérales.

#### 2ème chambre

## <u>9ème chambre</u>

- Commerce extérieur

-	Premier Ministre	_	Premier Ministre
	(partim)		(partim)
-	Justice	_	Affaires étrangères
_	Intérieur et Fonction		(partim)
	publique	_	Communications
_	Pensions du secteur	_	Entreprises publiques
	public		(Postes, Belgacom)
_	Finances	_	Défense nationale
_	Affaires étrangères	_	Budget
	partim)	_	Politique scientifique
		_	Coopération au
			développement

(1) Cette répartition a été légèrement modifiée en date du 16 mai 1995.

#### b) Affaires communautaires et régionales.

#### <u>2ème chambre</u>

#### 9ème chambre

#### Communauté française

#### Communauté française

- Education

Enseignement supérieur

- Fonction publique

- Budget

- Culture
- Relations

internationales

- Affaires

personnalisables

(Enfance, Santé, Aide à

la jeunesse, Sport)

#### Régions

#### - Economie

- Emploi et Formation professionnelle
- Fonction publique
- Finances et Budget

#### <u>Régions</u>

- Affaires intérieures
- Recherche scientifique
- Relations

internationales

- Aménagement du

territoire et Logement

- Transports
- Travaux publics
- Action sociale et Santé
- Tourisme, Monuments et

Sites

- Environnement
- Agriculture

#### c) Pouvoir législatif.

Les demandes d'avis du Président du Sénat, de la Chambre des représentants, du Conseil de la Communauté française, du Conseil régional wallon ou du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale sont examinées par la chambre compétente en la matière.

#### 2. <u>Chambres néerlandaises</u> (1).

#### a) Affaires fédérales.

#### lère chambre

#### 8ème chambre

Premier Ministre (partim)

- Affaires étrangères (partim)

- Affaires économiques

Emploi et TravailPrévoyance sociale (A.M.I.)

- Pensions (secteur privé)

- Energie

- Premier Ministre

(partim)

- Affaires étrangères

(partim)

- Classes moyennes (PME)

AgricultureEnvironnementInfrastructure et

Intégration sociale

- Santé publique

#### b) Affaires communautaires et régionales.

#### lère chambre

#### \_\_\_\_\_

- Enseignement
- Réforme des institutions
- Politique économique
- Politique de l'énergie
- Politique de l'emploi
- Aménagement du territoire (mod. loi 26.7.62)

#### 8ème chambre

- Affaires culturelles culture

domaine linguistique

- Relations

internationales

- Matières

personnalisables Santé publique Affaires sociales Bien-être Famille

- Gouvernement

(fonctionnement)

- Environnement

 Aménagement rural et protection de la nature

- Logement

- Affaires intérieures

- Fonction publique

- Classes moyennes (PME)

- Travaux publics

- Politique scientifique

<sup>(1)</sup> La répartition vaut en principe comme ligne directrice. Des aménagements peuvent toujours être opérés de commun accord, par exemple dans le cas où l'une des chambres devrait faire face à un afflux trop important d'affaires.

Il est souhaitable que les chambres se concertent en vue d'arriver à une unité d'opinion sur des questions de principe.

#### c) <u>Pouvoir législatif</u>.

Les demandes d'avis formées par le Président du Sénat, le Président de la Chambre des représentants ou le Président du Conseil flamand, sont examinées par la chambre compétente en la matière.

#### 3. Assemblée générale de la section.

Six avis ont été donnés, le 13 décembre 1994, en assemblée générale sur des avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance portant approbation ou assentiment d'un accord de coopération signé le 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, concernant les modalités de conclusion des traités mixtes.

#### 4. Chambres réunies ou multiples (1).

- Des chambres réunies (VR) ont donné 4 avis, dont un le 22 août 1995, en période de vacation, sur un important avant-projet de loi portant exécution de l'article 103 de la Constitution relatif à la responsabilité des ministres.
- Des chambres multiples ont examiné, les 10, 12 et 13 octobre 1994, un avant-projet de loi portant des dispositions sociales et diverses.

#### C. Volume d'activités.

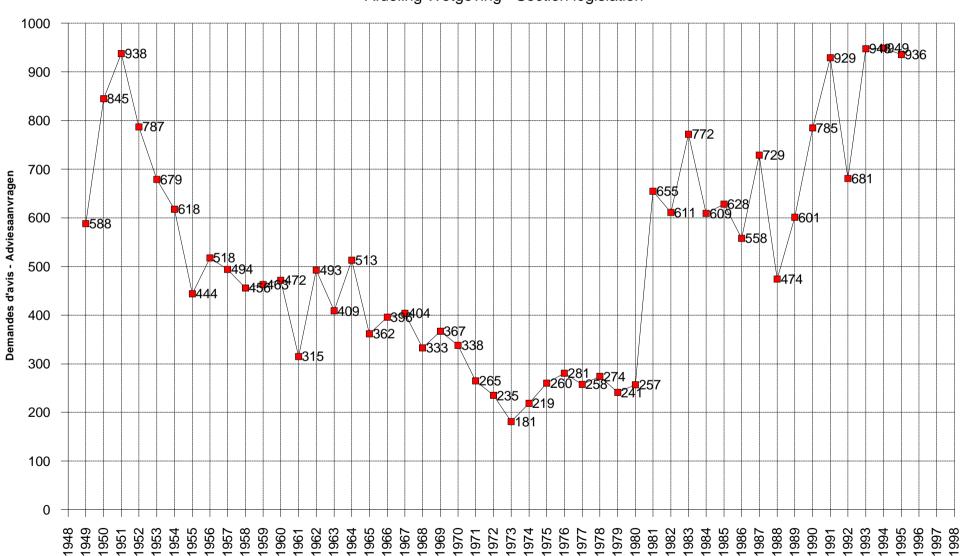
# 1. Aperçu statistique de l'activité de la section de législation depuis 1948.

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

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

### **CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE**

Afdeling Wetgeving - Section législation



- 56 -

# 2. <u>Affaires introduites durant l'année judicaire</u> 1994-1995.

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

## a) Répartition par demandeur d'avis.

	sans délai	urgen- tes	3 jours	<b>VR</b> (1)	VR Art. 85bis (2)	AG	AG Art. 85bis	TOTAL
Président chambre des Représentants	4	3	2		2			9
Président Sénat	4	2	2					8
Président Cons. Com. française		2	4					6
Président Cons. Région wallonne			1					1
Voor. Vlaamse Raad	3	2	2					7
Président Cons. Rég. BXL-Capitale	1							1
Président Cons. Com. germ.	2							2
Premier Ministre	2	5	4	1				11

<sup>(1)</sup> Chambres réunies.

<sup>(2)</sup> Avis sur la compétence.

<sup>(3)</sup> Avis sur la compétence.

			_	ı	ı	•	ı	1
Min. de l'Economie et des Télécommu- nications	1	5						6
Min. des Affaires Etrangères	5	13	2					20
Ministre de la justice	11	15	11					37
Min. des Affaires économiques	7	13	2					22
Ministre des Finances	16	16	16					48
Ministre des Af- faires Sociales	21	40	18					79
Min.de la Pol. scientifique	3	1	7					11
Min.Com. ext. et Aff. europ.			2					2
Ministre des Pen- sions	3		4					7
Ministre Intérieur	15	19	16					50
Min. Fonction publique	1	8	8					17
Min. Communi. & Entrepr. publ.	22	8	8					38
Min. Emploi et Travail	6	6	4					16
Min. des P.M.E. et de l'Agriculture	13	21	8					42
Min. des Trans- ports		1						1
Min. Défense na- tionale	5	4	7					16
Min. de la Santé publ., de l'Env. et de l'Int. so- ciale	21	34	3					58
Min. du Budget	1							1
Secr. d'Etat à la Coop. au dévelop- pement	5	1						6
MinPrés. vd Vlaamse Regering	3	18	2					23
Vlaamse Ministers	20	45	44					109
MinPrés. du Gouv. Com. fr.		5	13					18

Ministres Com. française	16	6	51				73
MinPrés. du Gouv. wallon	6		7				13
Ministres Rég. wallonne	16	31	34				81
MinPrés. Gouv. Région BX Capitale		7	7				14
Min. Région BX Capitale	8	19	21				48
Collège réuni COCOM.	2	6	2				10
COCOF		3	1				4
Prés. Gouv. Comm. germ.	3	5	3				11
Min. Comm. germ.	6	2	2				10
TOTAUX	252	366	318	1	2		936

## b) Répartition par objet des demandes.

#### CONSEIL D'ETAT LEGISLATION - STATISTIQUES DU 19/09/1994 AU 15/08/1995 RAAD VAN STATE WETGEVING - STATISTIEKEN VAN TOT

	LOIS	AR	AM	DECRETS ET ORDON- NANCES	ARRETES GOUVER- NEMENTS	A. MINI- STERIELS GOUVER- NEMENT	PROPO- SITION DE LOIS	AMEN- DEMENTS LOIS	AMENDE- MENTS PROPOSI- TIONS LOIS	PROPO- SITIONS DECRETS ET ORDON- NANCES	AMENDE- MENTS DECRETS ET ORDON- NANCES	AMEN- DEMENTS PROPO- SITIONS DECRETS ET ORDON- NANCES	COOR- DINA- TIONS	REDAC- TIONS DE TEXTES	CONFLIT COMPE- TENCE GOUVER- NEMENT EXECU- TIFS	TOTAL
Pr. Ch. Repré- sentants	5						4									9
Pr. Sénat	6						2									8
Pr. Cons. Com. franç				1						5						6
Pr. Cons. Rég. wal.				1												1
Voor. Vlaamse Raad				4						2	1					7
Pr. Cons. Région BXL-Cap.				1												1
Pr. Cons. Com. germ.										2						2
Premier Ministre	4	7														11
Min. de l'Econ. & Télécom.		6														6
Min. Aff. Etrangères	20															20
Min. de la Justice	17	19	1													37
Min. Com &Ent. pub.	1	27	10													38
Min. Aff. économiques	2	19	1													22

	LOIS	AR	AM	DECRETS ET ORDON- NANCES	ARRETES GOUVER- NEMENTS	A. MINI- STERIELS GOUVER- NEMENT	PROPO- SITION DE LOIS	AMENDE- MENTS LOIS	AMENDE- MENTS PROPOSI- TIONS LOIS	PROPO- SITIONS DECRETS ET ORDON- NANCES	AMEN- DEMENTS DECRETS ET ORDON- NANCES	AMEN- DEMENTS PROPO- SITIONS DECRETS ET ORDON- NANCES	COOR- DINA- TIONS	REDAC- TIONS DE TEXTES	CONFLIT COMPE- TENCE GOUVER- NEMENT EXECU- TIFS	TOTAL
Min. Finances	20	24	4													48
Min. Aff. sociales	5	73	1													79
Min. de la Pol. scient.		10	1													11
Min. Com. ex. et Aff. Eur.	1	1														2
Min. des Pensions	5	2														7
Min. Intérieur	9	33	8													50
Min. Fonc. publique	2	14	1													17
Min. des Transports	1															1
Min. Emploi et Travail	5	10	1													16
Min. des P.M.E. et de l'Agri- culture	4	36	2													42
Min. de la Défense nationale	1	12	3													16
Min. de la Santé pub. de l'Env. et de l'Int. Soc	2	42	14													58

	LOIS	AR	AM	DECRETS ET ORDON- NANCES	ARRETES GOUVER- NEMENTS	A. MINI- STERIELS GOUVER- NEMENT	PROPO- SITION DE LOIS	AMENDE- MENTS LOIS	AMENDE- MENTS PROPOSI- TIONS LOIS	PROPO- SITIONS DECRETS ET ORDON- NANCES	AMEN- DEMENTS DECRETS ET ORDON- NANCES	AMEN- DEMENTS PROPO- SITIONS DECRETS ET ORDON- NANCES	COOR- DINA- TIONS	REDAC- TIONS DE TEXTES	CONFLIT COMPE- TENCE GOUVER- NEMENT EXECU- TIFS	TOTAL
Min. Budget	1															1
S. d'Etat à la Coop. au dévelop.	1	5														6
Minpres. vd Vlaamse regering				15	8											23
Vlaamse min				40	65	3					1					109
Min. Prés. Gouv. C. F.				2	16											18
Min. Com. française				18	55											73
Min. Prés. Gouv. wal.				11	2											13
Min. Rég. wallonne				30	51											81
Min. Prés. Gouv. Rég. Bxl-Cap.				3	11											14
Min.Rég. Bxl-Cap.				28	19								1			48
Co. com.				6	4											10
Co. cof.				2	2											4
Pr. Gouv. Com. Germ.				7	4											11
Min. Com. germ.				6	4											10
	112	340	47	175	241	3	6			9	2		1			936

# 3. <u>Avis donnés pendant l'année judiciaire 1994-</u> 1995.

937 avis ont été donnés, dont :

- 339 dans un délai de 3 jours en application de l'article 84 des lois coordonnées;
- 6 en assemblée générale;
- 4 en chambres réunies;
- 38 en période de vacation;

## 4. Affaires en instance au 16 septembre 1995.

147 affaires restaient en instance au 16 septembre 1995, dont :

- 86 restaient à fixer;
- 54 étaient déjà fixées;
- 7 avaient été examinées, mais remises sine die, en vue principalement de permettre l'accomplissement des formalités préalables requises.

## 5. Durée d'examen des demandes d'avis.

a) Avis donnés sur des demandes introduites en 1994-1995.

Sur les 937 avis donnés en 1994-1995, 836 l'ont été sur des demandes introduites entre le 16 septembre 1994 et le 15 septembre 1995.

La durée moyenne d'examen de ces demandes se présente comme suit :

		<u>Nombre</u>	<u>Pourcentage</u>
-	Avis donnés dans un délai de 3 jours	340 (1)	40,6 p.c.
-	Avis donnés dans un délai de 15 jours	41	4,9 p.c
	Avis donnés dans un délai de 15 jours à un mois Avis donnés dans un délai	91	10,88 p.c.
	de 1 à 2 mois	118	14,11 p.c.

<sup>(1) 339</sup> avis ont été donnés dans ce délai en raison de l'urgence invoquée, sur la base de l'article 84 des lois coordonnées, dans la demande.

-	Avis donnés dans un délai de 2 à 3 mois	77	9,21 p.c.
-	Avis donnés dans un délai de 3 à 6 mois	85	10,16 p.c.
-	Avis donnés dans un délai de 6 mois à 1 an	50	5,98 p.c.
-	Radiation du rôle (retrait ou caducité des demandes d'avis)	34	4,06 p.c.
		836	100 p.c.

Plus de 40 p.c. des affaires ont donc été traitées en urgence, dans des délais très brefs (3 jours); les autres affaires le furent, à concurrence de près de 40 p.c., dans des délais qui n'excèdent pas trois mois; seulement environ 20 p.c. l'ont été dans des délais de trois mois à un an.

b) Avis donnés, en 1994-1995, sur des demandes introduites avant le 16 septembre 1994.

101 demandes, qui avaient été introduites avant le 16 septembre 1994, ont fait l'objet d'avis donnés au cours de l'année 1994-1995, et ce dans des délais comparables à ceux mentionnés dans le tableau sub a).

- c) Dossiers en instance sur des demandes antérieures au 16 septembre 1994.
- demandes introduites avant le 16 septembre 1994 demeuraient en instance au 15 septembre 1995. Une de ces 13 demandes a été rayée du rôle le 13 octobre 1995; elle concernait une proposition d'ordonnance dont la caducité n'avait pas été relevée après les élections. 12 demandes encore en instance, 8 concernent codifications ou des coordinations, soit parce que certaines dispositions à coordonner demeurent en projet, soit parce que de telles demandes exigent un travail minutieux et forcément long, auquel le nombre restreint des membres du Bureau de coordination et l'importance du travail que ceuxci doivent fournir, notamment à la section de législation, n'a pu à ce jour faire face. Les 4 dernières demandes sont, pour l'une sur le point d'être communiquée au demandeur (1.12.1995), pour la seconde tenue en suspens à la demande du ministre, pour la troisième tenue en suspens pour cause de modification de la législation CEE qui lui sert de fondement légal et pour la quatrième non encore examinée dans l'attente du dépôt d'un nouveau texte du projet.

#### 6. Quelques constatations.

Les divers tableaux statistiques ci-avant permettent certaines constatations.

a. Après avoir connu une brusque augmentation du nombre des demandes d'avis de 1950 à 1951, ces demandes ont régressé très sensiblement de 1952 à 1980, mais leur nombre a considérablement augmenté ensuite de 1980 à 1995 pour atteindre leur niveau de 1951.

L'explication de ces variations avant 1980 peut, d'une part, être trouvée dans l'incertitude qui a pu régner, dans les toutes premières années qui ont suivi la création Conseil d'Etat, quant aux projets qu'il fallait l'avis effectivement soumettre à la de section législation, de sorte que nombre de textes que jurisprudence considère aujourd'hui comme non réglementaires étaient initialement soumis systématiquement au Conseil d'Etat (1) et, d'autre part, dans la tendance qu'ont eue par la suite les demandeurs d'avis à se passer bien souvent de

<sup>(1)</sup> Le nombre important des demandes d'avis de 1949 à 1952 tient en grande partie au fait que le Conseil d'Etat était consulté sur tous les arrêtés d'exécution, y compris sur les arrêtés organiques (l'article 2, alinéa 2, de la loi du 23 décembre 1946 visait les "arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires"). Mais, comme l'a relevé le "rapport sur l'activité du Conseil d'Etat depuis le 23 août 1948 jusqu'au 15 septembre 1951" (Doc. parl. Chambre no 303, 1951-1952, 20 mars 1952, p. 4), l'interprétation de la loi du 23 décembre 1946 sur ce point devait conduire à exclure de la consultation de la section de législation, spécialement à la suite de l'arrêt HOLEMANS du 8 mai 1951, les arrêtés qui ne revêtaient pas un caractère réglementaire. Dans les rapports établis par le Conseil d'Etat pour les années 1951-1952 et 1952-1953, la section de législation confirma que cette interprétation avait été retenue et que les arrêtés qui ne comportaient pas de dispositions de nature réglementaire, notamment les arrêtés de cadre (sur lesquels il avait donné des avis souvent succincts qui se bornaient la plupart du temps à ne faire aucune observation), ne devaient pas en principe et sous réserve de l'examen de leur contenu réel - lui être soumis. Le législateur devait confirmer cette interprétation par la loi du 9 août 1980 et ne plus viser que les "arrêtés réglementaires" (Voir à ce propos : H. Coremans, M. Van Damme : Beginselen van behoorlijke wetgevingstechniek en regelgeving, Administatieve Rechtsbibliotheek, Die Keure, no 45).

cette consultation, surtout en matière réglementaire, en invoquant l'urgence qui, à l'époque, ne devait pas être motivée; depuis la loi du 9 août 1980, l'obligation de motiver spécialement l'urgence a fréquemment dissuadé l'autorité d'invoquer celle-ci pour se dispenser de consulter le Conseil d'Etat, d'autant que la section d'administration ne manque pas d'annuler les arrêtés réglementaires pour lesquels l'urgence est invoquée sans que celle-ci soit justifiée par des motifs pertinents. Cette manière d'agir a eu pour effet de multiplier les demandes fondées sur l'article 84 des lois coordonnées.

- b. Au cours de l'année 1994-1995, on relève que les demandes d'avis les plus nombreuses ont été introduites par les ministres fédéraux, régionaux et communautaires. Peu l'ont été par les présidents des assemblées.
- c. Les avis donnés dans les trois jours sont les plus nombreux.
- d. Il a été peu fait application de l'article 85bis des lois coordonnées, en vertu duquel, lorsque la demande d'avis soulève une question relative aux compétences respectives de l'Etat, des Communautés ou des Régions, le Premier Président la défère aux chambres réunies de la section; on peut s'en réjouir, car cela prouve une meilleure connaissance de la répartition des compétences, grâce notamment à la jurisprudence de la section de législation.
- e. Les propositions de loi, de décret et d'ordonnance et les amendements n'ont guère fait l'objet d'une consultation du Conseil d'Etat.
- f. En cas d'élections ou de crises gouvernementales, les demandes d'avis se réduisent sensiblement; en outre, en pareille hypothèse, les dossiers non urgents sont tenus en suspens jusqu'à ce que le nouveau ministre déclare maintenir la demande de son prédécesseur. Tel ne fut toutefois pas le cas en 1994-1995, année au cours de laquelle se déroulèrent plusieurs élections aux niveaux fédéral et régional.

Les chiffres le montrent, en effet : 936 demandes ont été formées en 1994-1995 contre 949 en 1993-1994 et 948 en 1992-1993.

On relèvera que beaucoup de demandes d'avis, introduites pendant la période d'"affaires courantes" (de la dissolution des assemblées à la formation des gouvernements), l'ont été en urgence (3 jours).

- g. L'arriéré au 16 septembre 1995 est peu élevé : des 147 affaires en instance, 54 étaient déjà fixées; il ne restait donc plus à mettre en état et à fixer que 86 + 7 = 93 affaires.
- h. Le maintien du volume d'activité a été conservé nonobstant le fait que plusieurs conseillers de la section de législation ont siégé à la section d'administration.

#### III.

#### LA SECTION D'ADMINISTRATION.

#### A. <u>Composition des chambres</u>.

#### 1. Chambres françaises.

Une 11ème chambre de complément ayant été créée par le premier président le 11 avril 1994, la composition des chambres françaises fut la suivante au cours de l'année judiciaire 1994-1995 :

#### a) 3ème chambre :

Président : M. VAN AELST, président de chambre, Membres : M. GEUS et Mme THOMAS, conseillers

d'Etat,

Greffier : Mme HONDERMARCQ.

A aussi siégé dans cette chambre en permanence M. le conseiller MESSINNE.

La chambre a siégé le vendredi.

### b) 6ème chambre :

Président : M. CLOSSET, président de chambre, Membres : MM. HANOTIAU et LEROY, conseillers

d'Etat.

Greffiers: Mme MALCORPS-DEVOS et, pour les af-

faires de langue allemande,

Mme NOTEBAERT.

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

La chambre a siégé le mercredi.

c) 11ème chambre (référés ordinaires et référés étrangers):

Président : M. TAPIE, premier président,

Membres : M. GEUS, Mme THOMAS, MM. HANOTIAU, LEROY, MESSINNE, BOUCQUEY, WETTINCK,

KREINS, HANSE et LIENARDY, conseillers

d'Etat (1),

Greffiers : Mme NOTEBAERT et deux greffiers assu-

més, Mmes CARLIER et MARTOU, secrétaires d'administration juristes.

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

#### 2. Chambres néerlandaises.

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

#### a) 4ème chambre :

Président : M. BORRET, président de chambre,

Membres : M. DE BRABANDERE et Mme BRACKE,

conseillers d'Etat,

Greffier : Mme VAN AELST.

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

## b) 7ème chambre :

Président : M. VERMEIRE, président de chambre,

Membres : Mme VRINTS et, jusqu'au 29 novembre

1994, Mme TULKENS puis, à partir de cette date, M. STEVENS, conseillers

d'Etat,

Greffiers: M. DE SLOOVER et Mme BAMPS, cette

dernière secrétaire d'administration

juriste.

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

<sup>(1)</sup> Jusqu'au 7 mars 1995, la chambre était composée de M. TAPIE, premier président et de MM. les conseillers BOUCQUEY et KREINS, avec comme membre suppléant M. le conseiller WETTINCK.

#### c) 10ème chambre.

Président : M. BAETEMAN, président du Conseil

d'Etat,

Membres : MM. BEIRLAEN et STEVENS, conseillers

d'Etat,

Greffiers: Mme DOMS et un greffier assumé

Mme BAMPS, secrétaire d'administration

juriste.

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

## 3. Chambre bilingue.

La 5ème chambre bilingue a eu la composition suivante :

Président : M. TAPIE, premier président (sup-

pléant : M. BAETEMAN, président du

Conseil d'Etat),

Membres : M. STRYCKMANS, président de chambre

(suppléante : Mme VANDERHAEGEN-SWARTENBROUX, président de chambre) et MM. ANDERSEN, président de chambre, ou

DE BRABANDERE, conseiller d'Etat,

Greffiers : Mmes WECKX et NOTEBAERT.

Dans les affaires dont une chambre unilingue a d'abord été saisie, le conseiller d'Etat qui était chargé du rapport dans cette chambre a pris, s'il était bilingue, la place du membre effectif ou suppléant ayant la même appartenance linguistique que lui.

### B. Répartition des affaires entre les chambres.

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

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

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

# 1. Chambres françaises.

# a) En fonction de l'autorité compétente :

IIIème chambre	VIème chambre	XIème chambre
Economie Défense nationale Affaires sociales Pensions Santé publique Justice Agriculture Petites et moyennes Entreprises Emploi et Travail Intégration sociale Environnement	Premier Ministre Télécommunications Intérieur Budget Finances Commerce extérieur Transport Politique scientifique Fonction publique Affaires étrangères Sécurité Coopération au Développement Communauté française	Toutes les af- faires en référé

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

Aménagement du terri- toire Enseignement faires en référé Environnement Tourisme Urbanisme Sport Permis de bâtir Cadres linguistiques Classement Monument ou Marchés publics Site Taxes Autorisation d'exploi- tation Affaires minières Affaires en langue alle- Expropriations mande Travaux publics Dommages de guerre Logement Eau Classes moyennes Poste Dommages Congo Belgacom Dommages Malmédy Personnel provincial et Centre public d'aide communal (sauf C.P.A.S.)	IIIème chambre	VIème chambre	XIème chambre
Etrangers	toire Environnement Urbanisme Permis de bâtir Classement Monument ou Site Autorisation d'exploitation Expropriations Travaux publics Logement Classes moyennes Dommages Congo Dommages Malmédy Centre public d'aide	Enseignement Tourisme Sport Cadres linguistiques Marchés publics Taxes Affaires minières Affaires en langue allemande Dommages de guerre Eau Poste Belgacom Personnel provincial et	

 ${\tt N.B.}$  : Les statuts des personnels fédéraux sont traités selon le ministre compétent (sauf les cadres linguistiques).

# 2. Chambres néerlandaises.

# a) En fonction de l'autorité compétente :

IVe chambre	VIIe chambre	Xe chambre
Affaires intérieures (tant fédérales que régionales)	Aménagement du ter- ritoire	Premier Ministre
Enseignement : tout, en ce compris contentieux statut des fonctionnaires at-	Environnement	Justice Fonction publique
tachés au département en- seignement,		Finances
fonds des bâtiments, ARGO, etc.		Emploi et Travail Affaires sociales
Culture (+ statut fonc- tionnaires concernés)		Défense nationale
Travaux publics (Ministère des Entreprises publiques)		Pensions
Communications et Trans-		Agriculture
port Affaires économiques		Santé publique et Poli- tique des personnes handicapées
Classes moyennes		Budget
Postes et Belgacom/Régie des voies aériennes (en ce		Relations extérieures
compris contentieux du statut)		Coopération au déve- loppement
Energie		Commerce extérieur
Région bruxelloise (sauf Aménagement du territoire		Politique scientifique
et Environnement : VIIe)		Réformes institution- nelles

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

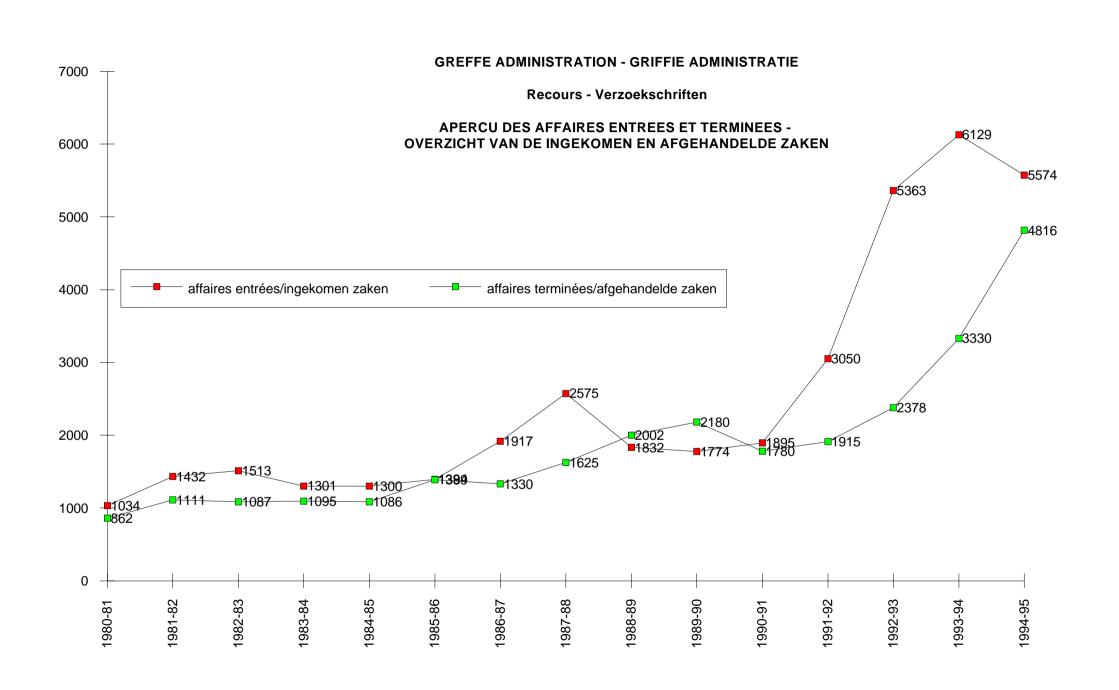
IVe chambre	VIIe chambre	Xe chambre
toutes les adjudications tout le contentieux rel.	arrêtés du bourgmestre pris en application du règlement flamand re-	Intérieur : contentieux des étrangers et gen- darmerie
<pre>aux impôts (en ce compris redevances d'environnement etc.)</pre>	latif à l'autorisation écologique monuments et sites	tout le contentieux "statut agents" niveau fédéral ou com-
tout le contentieux rel. au statut du personnel des communes ou des provinces	morramerres de sides	munautaire, à l'excep- tion de l'Enseignement et de la Culture
tout le contentieux rel. aux expropriations		décisions déclaratives d'inhabitabilité
chemins vicinaux		<pre>tout le contentieux rel. aux C.P.A.S. (en ce compris le statut du personnel)</pre>

# C. <u>Volume des activités (statistiques)</u>.

# 1. Affaires contentieuses.

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

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



Du graphique ci-avant, il ressort que c'est entre 1990 et 1995 que l'accroissement du contentieux s'est fait sentir et que le nombre d'affaires en instance a considérablement augmenté.

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

#### - Nombre des affaires entrées :

	Nombre de dossiers inscrits au rôle général	Suspensions "non étrangers"	Suspensions "étrangers"	Total des suspensions
Situation au 31.08.1990	41.876	193	7	200
1990-1991	1.895	211	14	225
1991-1992	3.050	510	496	1.006
1992-1993	5.363	1.634	2.541	4.175
1993-1994	6.129	692	3.148	3.840
1994-1995	5.574	1.076	2.287	3.363
Situation au 31.08.1995	63.887	4.316	8.493	12.809

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

C'est pourquoi, le tableau comprend trois autres colonnes détaillant le nombre des requêtes en référé

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

Quoi qu'il en soit, des chiffres du tableau il appert que le nombre de dossiers entrés s'est accru, pendant la période considérée, de 22.011 unités, soit environ la moitié de ceux entrés durant toute la période 1948-1990 ... Dans ce nombre de 22.011 sont comprises les 12.809 demandes de suspension. Même si beaucoup de celles-ci ont été accompagnées ou suivies de demandes d'annulation, de sorte qu'il y a lieu de considérer qu'une bonne partie de ces 12.809 demandes de suspension se retrouve dans les chiffres de la première colonne à la fois au titre de requêtes en annulation et en suspension, il reste qu'un nombre considérable de requêtes y figure au titre de requêtes en suspension seulement et que, dès lors, le contentieux en référé constitue une cause importante de l'accroissement du nombre des affaires entrées.

- Statistiques des affaires terminées et des affaires en instance.

	Affaires	Affaires t	erminées		Affaires en	
	entrées	par arrêt par Total biffure/ jonction		instance		
Situation au 31.08.1990	41.876	-	-	36.136	5.740	
1990-1991	1.895	1.663	117	1.780	5.855	
1991-1992	3.050	1.679	238	1.915	6.990	
1992-1993	5.363	2.053	325	2.378	9.975	
1993-1994	6.129	2.196	1.134	3.330	12.774	
1994-1995	5.574 (dont 6 aff. germ.)	3.095	1.721	4.816 (dont 6 aff. germ.)	13.532 (chiffre non disp. pour les aff. germ.)	
Situation au 31.08.1995	63.887	-	-	50.355	13.532	

On voit donc que le nombre des dossiers en instance est passé de 5.740 en 1990 à 13.532 le 31 août 1995.

Mais on voit aussi que, pendant cette période, 14.219 dossiers ont pu être clôturés, soit en cinq ans près de 35 p.c. du nombre d'affaires terminées durant toutes les années 1948-1990.

On relève encore le nombre considérable des affaires qui se sont terminées par biffure. Ainsi, pour l'année 1994-1995, il y eut environ 1.500 biffures automatiques par le greffe (sur les 1.721 affaires terminées "par biffure/jonction", voir 3ème colonne du tableau) : il s'agit de requêtes en suspension non accompagnées ou suivies, dans le délai légal, de recours en annulation, ainsi que des cas, plus rares, de requêtes pour lesquelles le droit de timbre n'a pas été acquitté en temps voulu par les intéressés.

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

## - Arrêts rendus :

Pour les années 1990-1995, les chiffres sont globalement les suivants :

Année judi- ciaire	Arrêts défini- tifs	Arrêts interlocu- toires suspension	Autres arrêts interlo- cutoires	Arrêts rectifi- catifs	total
1990-1991	1.663	204	192	0	2.059
1991-1992	1.679	732	237	6	2.654
1992-1993	2.053	1.468	133	2	3.656
1993-1994	2.196	2.544	201	4	4.945
1994-1995	3.087	2.813	101	10	6.011
Totaux	10.686	7.761	865	22	19.334

Pour l'année 1994-1995, le tableau ci-après détaille le nombre :

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

Les arrêts défin	itifs	<u>3</u> :	Les arrêts interlocutoires
- Annulation	:	390	- Réouverture : 86 des débats
- Rejet	:	449	
- Désistement	:	231	- Question : 15 préjudicielle
- Art. 14bis		1.195	- Référé :
<pre>(non-respect des délais pour envo des mémoires)</pre>			- Accordé : 223
,		220	- Rejeté : 2.119
- Art. 14quater (absence de dema de poursuite de		239	- Désistement : 45
la procédure apr rapport)	ès		- Non-lieu à : 22 statuer
- Biffure (par arrêt)	:	38	- Elections communales : 5
- Art. 93 (incompétence du	:	303	- Extrême urgence :
Conseil d'Etat c irrecevabilité m	u		- Levée : 4
feste)	lalli –		- Confirmée : 53
- Art. 94 (recours mani- festement fondés	:	62	- Non confir- : 44 mée
		0.0	- Provisoire : 63
<pre>- Non-lieu à statuer (retrait d'acte)</pre>	•	98	- Rejet : 219
- Elections	:	69	- Non-lieu à : 13 statuer
communales			- Désistement : 3

- Elections : 5

C.P.A.S.

- Elections : 1

dépenses électo-

rales

- Astreinte : 7

<u>Total des arrêts</u> : 3.087 <u>Total des arrêts</u> : 2.914

<u>définitifs</u> <u>interlocutoires</u>

<u>Total des arrêts</u> : 10

rectificatifs

TOTAL GLOBAL : 6.011

Récapitulatif des arrêts rendus en 1994-1995.

 Nombre total des arrêts rendus par les différentes chambres entre le 1er septembre 1994 et le 31 août 1995 :

chambres néerlandaises : chambres françaises : chambre bilingue (1) :	2.603 3.356 52
	6.011

- Nombre des arrêts rendus par l'Assemblée Générale :

Non-lieu Renvoi :	à	statuer	:		8 1
				-	9

Total des arrêts : 6.020

<sup>(1)</sup> Les affaires déférées à la chambre bilingue sont relativement peu nombreuses : actuellement, il reste 57 affaires en attente de fixation dans des procédures d'annulation, 6 dans des procédures en référé; 11 dossiers ont été fixés et les arrêts sont sur le point d'être prononcés; 78 procédures d'annulation sont en cours (27 au greffe, 46 à l'auditorat et 4 en attente du dépôt du rapport).

## b) Contentieux étrangers.

Les statistiques qui précèdent méritent d'être précisées, car elles ne font pas apparaître suffisamment l'importance que revêt le "contentieux étrangers" dans l'activité de la section d'administration.

Les tableaux qui suivent apportent ces précisions. On y relève le nombre des requêtes et des arrêts prononcés depuis 1980, compte tenu de la nature des demandes et des décisions intervenues.

- Affaires entrées depuis le 15 décembre 1980

Années judiciaires	Annulations - Niotiover-	Sursis Annulations	Suspensions -	Suspensions Annulations	Extrêmes urgents	Mesures Provisoires	Total affaires entrées
Gerechtelijk jaar	klaring	Opschorting Nietigver- klaring		Schorsing Nietigverkl.	Schorsing uiterst. dring. nood.	Voorlopige maatregelen	Totaal ingekomen zaken
1980-1981 (1)	14	4	-	-	-	-	18
1981 - 1982	80	55	-	-	-	-	135
1982 - 1983	77	61	-	_	-	_	138
1983 - 1984	69	71	1	_	1	_	140
1984 - 1985	99	64	-	_	-	_	129
1985 - 1986	91	119	1	_	1	_	210
1986 - 1987	127	707	1	_	-	_	834
1987 - 1988	198	972	1	_	-	_	1.170
1988 - 1989	161	218	1	_	1	_	379
1989 - 1990	193	214	1	7	-	_	414
1990 - 1991	228	152	1	14	1	-	394
1991 - 1992	446	196	139	319	27	11	1.138
1992 - 1993	454	178	898	1.625	42	6	3.173
1993 - 1994	1.349	23	1.130	1.912	93	13	4.510
1994 - 1995	840	ı	212	1.335	265	10	3.127
TOTAUX	4.382	3.034	2.814	5.212	427	40	15.909
IOIAAL							

- Affaires terminées par arrêts ou par biffure automatique par le greffe depuis le 15 décembre 1980.

Afgehandelde zaken bij arrest	bij arrest Afgehandelde v/d rol geen	
		26 45 101 88 99 184
		26 45 101 88 99 184
		45 101 88 99 184
		101 88 99 184
		99
		184
		184
		202
		39/
	7/	773
	, 62	801
	20	009
<b>1991 - 1992</b> 451	45	496
<b>1992 - 1993</b>	540	1.253
<b>1993 - 1994</b>	(69)	1.677
<b>1994 - 1995</b>	0 1.314	2.904
TOTAUX	2 891	9 444
TOTAAL		

- Affaires entrées, terminées et en instance depuis le 15 décembre 1980.

Gerechtelijk jaarIngekomen zaken1980-1981 (1)181981 - 19821351982 - 19831381983 - 19841401984 - 19852101985 - 19862101986 - 19878.341988 - 19893791989 - 1990414		Affaires en instance
	Afgehandelde zaken	Hangende zaken
		18
	26	127
	45	220
	101	259
	88	300
	66	411
	184	1.061
	397	1.834
	773	1.440
	801	1.053
<b>1990 - 1991</b>	009	847
<b>1991 - 1992</b>	496	1.489
<b>1992 - 1993</b> 3.173	1.253	3.409
1993 - 1994	1.677	6.242
<b>1994 - 1995</b> 3.127	2.904	6.465
TOTAUX 15 900	0 444	597-9
TOTAAL		

#### c) Durée moyenne des instances contentieuses.

Il n'a pas été possible de calculer de manière exacte la durée moyenne des instances contentieuses, et ce pour deux raisons : d'une part, l'informatisation en cours, qui actuellement ne concerne que la procédure et non les statistiques, n'a pas permis de faire ce calcul; d'autre part, l'afflux considérable des requêtes ces dernières années, l'importance du travail qu'il requiert de la part des greffiers et du greffe, et l'insuffisance de personnel et de moyens ont empêché ce travail.

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

## 2. Affaires non contentieuses (avis).

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

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

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

	Affaires entrées Ingekomen zaken	Affaires terminées Afgehandelde zaken	Affaires en instance Hangende zaken
Situation au Situatie op 31.08.90	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
Situation au Situatie op 31.08.95	1.186	1.143	43

## b) Affaires minières.

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

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

	Affaires entrées Ingekomen zaken	Affaires terminées Afgehandelde zaken	Affaires en instance Hangende zaken
Situation au Situatie op 31.08.90	1.824	1.790	34
1990-1991	19	24	29
1991-1992	24	30	16
1992-1993	23	30	9
1993-1994	14	12	11
1994-1995	15	23 (1)	3
Situation au Situatie op 31.08.95	1.919	1.912	3

## c) Statuts des Unions professionnelles.

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

<sup>(1)</sup> Dont deux affaires en matière de règlements de police des mines et une affaire en matière d'exploitation de pétrole ou de gaz combustible.

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

	Affaires entrées Ingekomen zaken	Affaires terminées Afgehandelde zaken	Affaires en instance Hangende zaken
Situation au Situatie op 31.08.90	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 (1)
Situation au Situatie op 31.08.95	23.215	22.832	383

## d) Récapitulatif.

Nombre d'avis donnés et d'affaires en instance entre le 1er septembre 1994 et le 31 août 1995 :

<u>Avis</u>	<u>donnés</u>	Affaires en instance
<ul><li>Article 9 des lois coordonnées :</li><li>Affaires minières :</li><li>Unions professionnelles :</li></ul>	9 23 198	43 3 383
	230	429

<sup>(1)</sup> Dans 158 dossiers de langue néerlandaise et dans 97 de langue française, il revient aux unions professionnelles de prendre l'initiative nécessaire à la poursuite de leur examen. De ce fait l'arriéré réel est de 383-274 = 109 affaires.

#### 3. Quelques constatations.

Les statistiques qui viennent d'être indiquées conduisent à un certain nombre de constatations.

a) On a, depuis 1990, assisté à un accroissement, dans une proportion jamais connue, des recours introduits : le nombre de dossiers contentieux a progressé de manière constante jusqu'en 1994 (de 1.895 en 1990 à 6.129 dossiers en 1994) pour se stabiliser à ± 5.500 dossiers en 1995.

Cet accroissement paraît dû, pour la plus grande part, à la généralisation du sursis à exécution, les justiciables n'hésitant pas à saisir le Conseil d'Etat de requêtes en suspension même si les conditions de celle-ci ne sont pas toutes réunies et quitte, si l'arrêt ne retenait aucun moyen sérieux, à renoncer ensuite à demander l'annulation de l'acte litigieux.

Par ailleurs, on relève que le nombre considérable des requêtes en suspension tient, dans la plus grande proportion, aux demandes de suspension introduites par les étrangers, spécialement les candidats réfugiés.

Il faut aussi constater que les réformes institutionnelles engagées depuis 1980 ont multiplié les instances de décision, ce qui a contribué à accroître les recours tant en annulation qu'en suspension. Il en est, notamment, ainsi des recours dirigés contre les règlements et actes pris désormais, non plus seulement comme jadis par les seules autorités fédérales, parastatales, provinciales et communales, mais aussi par les nouvelles autorités communautaires et régionales.

Enfin, les requêtes introduites au contentieux électoral (spécialement à l'occasion des élections des conseils communaux et des conseils des centres publics d'aide sociale) ont contribué - encore que dans une proportion modeste, mais en donnant lieu à un contentieux important du fait des compétences nouvelles attribuées au Conseil d'Etat, notamment en matière de contrôle des dépenses électorales -, à l'accroissement du volume des affaires introduites et traitées dans des délais très brefs et ont ainsi entravé, quelque peu, le cours normal des autres dossiers.

b) Malgré cet accroissement du nombre des litiges, et sans doute à la faveur de l'augmentation de l'effectif des magistrats en 1991, le nombre d'arrêts a progressé dans une proportion substantielle.

Toutefois, les statistiques des recours introduits par les requérants étrangers ne laissent pas d'inquiéter.

- c) On relève que, parmi les dossiers traités, nombre d'entre eux n'ont pas abouti à une annulation ou à une suspension : en 1994-1995, sur 3.095 arrêts définitifs, seulement 452 annulations ont été prononcées, soit environ 14 p.c., les autres dossiers ayant donné lieu à des rejets au fond ou pour irrecevabilité, à des désistements, à des biffures par arrêts ou à des non-lieu à statuer; en ce qui concerne les recours en matière d'élection, ils ont, dans l'ensemble, été peu accueillis (voir infra, jurisprudence Elections). Quant aux procédures de référé, 276 requêtes ont, pendant la même année, donné lieu à des suspensions et on observe qu'indépendamment des désistements et des non-lieu à statuer, 2.386 demandes ont donné lieu à des rejets ou à des non-confirmations ou à des levées de suspension, de sorte que seulement 12,5 p.c. des requêtes ont abouti à des suspensions.
- d) Si l'on additionne les recours en annulation et en suspension qui n'ont pas abouti, au cours de l'année 1994-1995, pour des raisons tenant à leur irrecevabilité ou leur non-fondement manifeste, à l'ignorance, à l'inertie ou à la négligence des requérants, on est frappé par l'importance de ces causes du non-aboutissement :

- biffures par le greffe :	1.501
- biffures par arrêts :	38
- Art. 14bis du Règlement de procédure :	1.195
- Art. 14quater du Règlement de procédure :	239
- Art. 93 du règlement de procédure :	303
Total:	3.276

En outre, nombre de procédures en référé ont donné lieu à des rejets faute, pour les requérants, de comparaître.

Il y a lieu de souligner ici l'apport bénéfique, en matière d'allègement et d'accélération de la procédure, de la loi du 17 octobre 1990 ainsi que de l'arrêté royal du 7 janvier 1991; les changements apportés par ces deux textes ont permis de limiter considérablement l'arriéré devant la section d'administration.

Il reste que dans ces affaires, les procédures ont nécessité un examen attentif des dossiers, l'établissement de rapports (sauf dans les cas de biffures par le greffe et de suspension en extrême urgence) et, dans plus de la moitié des cas, une fixation, un examen à l'audience et la rédaction d'arrêts.

- e) Le nombre d'affaires bilingues est relativement peu élevé (42 arrêts au contentieux d'annulation et 10 en suspension), ce qui explique que cette chambre, comme on l'a vu, a pu être traditionnellement composée de magistrats bilingues affectés aux autres chambres.
- f) Les justiciables ont peu recouru aux procédures d'astreinte et de mesures provisoires. Ces procédures nouvelles paraissent encore mal connues d'eux.
- g) La durée moyenne d'examen des affaires est relativement élevée.

L'introduction du référé paraît en être la cause; le recours à cette procédure s'étant très largement développé, le temps mis par l'Auditorat et par le Conseil à l'examen des demandes de suspension est devenu considérable et les auditeurs comme les membres du Conseil se sont trouvés empêchés de traiter un nombre suffisant d'affaires au fond, même si les rejets de demandes de suspension, spécialement lorsque ces rejets sont justifiés par le fait que le ou les moyens ne paraissent pas fondés, sont nombreux et découragent les requérants de poursuivre ou demander l'annulation de l'acte qu'ils attaquent; en outre, en cas de demandes de suspension et d'annulation, l'auditeur rapporteur et la chambre saisie doivent effectuer un double examen du dossier.

h) Certaines compétences du Conseil d'Etat ont été peu exercées.

On observe, en particulier, que le nombre des avis demandés en application de l'article 9 des lois coordonnées ou en matière minière tend progressivement à se réduire, mais qu'il n'en est pas ainsi des procédures d'entérinement des statuts des unions professionnelles, procédures qui se maintiennent à un rythme plus ou moins constant depuis 1990.

Il n'en reste pas moins que, dans les affaires non contentieuses, la section d'administration a donné 230 avis et que 429 dossiers, relatifs surtout aux unions professionnelles, demeurent en instance, ce qui témoigne d'un volume d'activité appréciable qui n'est pas sans retentir sur celui du contentieux, lequel constitue l'activité essentielle de la section.

IV.

#### L'AUDITORAT.

On examine successivement : les missions de l'Auditorat - déjà succinctement présentées dans la première partie du présent rapport - de manière à en dégager davantage le rôle et l'importance dans les activités du Conseil d'Etat; son organisation actuelle; le volume de ses activités au cours de l'année écoulée (1); les mesures prises ou suggérées en vue de résoudre certaines difficultés rencontrées; les problèmes spécifiques de l'Auditorat en matière d'informatisation.

#### A. Les missions de l'Auditorat.

## 1. Enoncé de ses missions.

L'Auditorat du Conseil d'Etat a pour mission générale d'examiner les affaires introduites, tant devant la section de législation que devant la section d'administration.

En ce qui concerne la section de législation, le membre compétent de l'Auditorat examine les textes d'avant-projets et de propositions de loi, de décret et d'ordonnance ainsi que des projets d'arrêtés qui sont soumis au Conseil, il interroge éventuellement le fonctionnaire délégué et consigne dans un rapport ses constatations relatives à la qualité et l'efficacité des textes soumis, afin d'informer les chambres de législation du Conseil d'Etat, devant lesquelles il présente son rapport et où il participe aux débats. Il est éventuellement chargé de devoirs d'instruction complémentaires.

En ce qui concerne la section d'administration, l'auditeur rédige, sur la base du dossier administratif et des mémoires échangés par les parties, un rapport qui analyse les problèmes de recevabilité et de compétence, et examine le bien-fondé, en fait et en droit, des moyens d'annulation invoqués. Tant pour les recours en annulation

<sup>(1)</sup> On rappelle, comme on l'a indiqué dans l'introduction, que l'Auditorat a traditionnellement établi ses statistiques sur la base de l'année civile, mais a décidé de les établir désormais sur celle de l'année judiciaire (à partir du ler septembre 1995). Les statistiques seront donc plus uniformes dans les rapports ultérieurs du Conseil d'Etat.

que pour les demandes de suspension, il donne un avis à l'audience publique.

## 2. Nature de ses missions.

#### a) Originalité des missions.

L'Auditorat, création originale, n'est pas entièrement comparable au ministère public tel qu'il existe près les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Le membre de l'Auditorat désigné par l'auditeur général donne son avis à la fin des débats et l'arrêt indique que cet avis lui est ou non conforme; le législateur a, en effet, voulu que les affaires déférées au Conseil d'Etat fissent l'objet d'un double examen : le premier se termine, après le rapport du conseiller rapporteur et les plaidoiries, par un avis donné à l'audience; cet avis s'adresse principalement au Conseil, auquel le magistrat de l'Auditorat dit ce qu'il ferait s'il avait la mission de juger; il s'exprime publiquement et est entendu par les Dans l'exercice de cette mission d'avis, nécesparties. sairement remplie avec objectivité et impartialité, le magistrat de l'Auditorat est investi, par là, d'une mission analogue à l'une de celles qu'exerce, devant les cours et tribunaux, le ministère public dans les cas où celui-ci n'agit pas comme partie poursuivante. Mais le parquet a d'autres modes d'action que les avis; il peut requérir et surtout agir d'office; il a l'initiative de l'action publique. L'Auditorat, lui, n'a pas l'initiative de l'acc'est-à-dire le droit d'introduire un tion publique, recours, au nom de son office, contre un acte ou un règlement irrégulier. Cette initiative revient aux parties requérantes.

Toutefois, la façon dont l'auditorat mène l'instruction des affaires le laisse premier juge de cette instruction; plus indépendants que les membres du ministère public, dont on dit que, pour eux, "la plume est serve, la parole est libre", les membres de l'auditorat jouissent d'une grande indépendance : ils écrivent et disent librement leur opinion, sans recevoir d'injonction de quiconque.

Il est vrai qu'en ce qui concerne les auditeurs adjoints, ceux-ci travaillent sous la direction d'un premier auditeur. Cela se comprend puisqu'il s'agit de magistrats qui viennent de réussir le concours, qui commencent leur carrière et qu'il faut à ce titre diriger. Mais la période pendant laquelle un membre de l'Auditorat reste auditeur adjoint ne dure normalement que deux ans, étant comprise dans ce délai la période durant laquelle l'intéressé a, le cas échéant, exercé la fonction de réferendaire adjoint au

Bureau de coordination. Pendant cette période, il ne donne pas son avis à l'audience publique, mais l'auditeur général peut l'autoriser à donner cet avis, pourvu qu'il compte plus d'un an de service.

On ajoute que l'indépendance assurée aux membres de l'Auditorat apparaît, si l'on met en balance les avantages et les inconvénients, comme profitable tout autant à l'institution qu'aux justiciables. Lorsqu'il arrive que les solutions ne concordent pas et que l'arrêt statue d'une manière différente de la conclusion de l'avis, le justiciable et le Conseil d'Etat sont assurés de trouver, en tout état de cause, une étude juridique de grand intérêt.

## b) Limites et difficultés des missions.

- L'indépendance de l'auditeur n'est cependant pas illimitée.

Elle s'applique avant tout à son analyse intellectuelle et juridique des demandes qui sont formées.

Etant donné que la première mission du Conseil d'Etat doit être de veiller à une bonne administration de la justice dans un délai raisonnable, il faut rechercher un juste équilibre entre l'approfondissement et la progression de l'instruction.

L'Auditorat procède dès lors de plus en plus à une gestion active des dossiers, en ce sens que, pour les anciens dossiers, un courrier est envoyé aux parties afin de connaître de manière précise l'évolution de la situation juridique des parties à la cause.

L'attention des parties adverses est attirée sur leur responsabilité lorsque, par exemple, un arrêté d'expropriation attaqué, qu'une modification du plan de secteur rend sans objet, ne peut plus conduire à une expropriation.

Les requérants sont invités à manifester l'intérêt actuel qu'il ont ou portent encore à la cause lorsque, en cours d'instance, ils ont soit obtenu satisfaction d'une autre manière, soit ont pu trouver une autre solution à leurs aspirations, p. ex. par l'implantation d'un établissement incommode à l'extérieur de l'agglomération, alors que leur recours était dirigé contre le refus d'autoriser une telle implantation dans un quartier résidentiel.

- Lorsqu'il existe un retard important dans le traitement des affaires, il convient d'appliquer des méthodes de travail plus efficaces et de poursuivre un effort d'économie dans la procédure.

Il convient de suivre, à cet égard, le chemin tracé par les dernières modifications législatives qui, toutes, ont abouti à améliorer la protection juridique du justiciable.

Ainsi le Conseil d'Etat peut-il désormais non seulement prononcer l'annulation, mais aussi la suspension, la suspension provisoire, ordonner toutes les mesures nécessaires, imposer une astreinte, formuler un ordre.

Le Conseil d'Etat a été investi de ces nouvelles compétences, non pas pour accentuer le caractère objectif, mais pour sauvegarder les intérêts des parties en cause, lorsqu'elles peuvent démontrer qu'il existe un préjudice grave difficilement réparable, qu'il y a urgence, que leurs intérêts doivent être mis à l'abri, qu'une nouvelle décision de l'autorité fait défaut ou que le devoir d'abstention n'est pas respecté.

Les dispositions de notre législation qui imposent aux parties une collaboration active pour l'échange des mémoires, le dépôt du dossier administratif, l'intervention, et qui l'assortissent de certains effets quant à l'intérêt des parties, soulignent une fois de plus l'extrême importance que revêt le suivi des dossiers.

- L'arrêt COLLART, no 38.789, du 19 février 1992 qui traite notamment de la possibilité de récuser un auditeur, a clairement montré que, comme les conseillers d'Etat, les membres de l'Auditorat doivent faire preuve d'une objectivité et impartialité parfaites et qu'ils peuvent être récusés pour les mêmes motifs par les parties lorsque leur impartialité pourrait être mise en doute.

Cet arrêt a une nouvelle fois souligné avec force que depuis la loi du 15 avril 1958, les membres de l'Auditorat donnent leur avis à l'audience publique avant la fin des débats et que le législateur a voulu, ainsi, que les affaires déférées au Conseil d'Etat fassent l'objet d'un double examen, dont le premier se termine par un avis donné par l'auditeur à l'audience.

- Au regard de ce qui précède, on peut observer que dans les affaires où il est actuellement fait application de l'article 21, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'Etat, et de l'article 14quater du règlement général de procédure, le double examen se réduit en définitive au seul examen par l'Auditorat, lorsque l'auditeur, dans un rapport circonstancié, déclare la demande irrecevable ou non fondée, et convainc ainsi la partie requérante au point que celle-ci ne demande plus la poursuite de l'instance.

Dans de telles affaires, le litige est en fait tranché par le rapport de l'auditeur, qui est suivi alors de l'arrêt formel décrétant le désistement de l'instance.

La question se pose de savoir si le législateur ne pourrait pas étendre cette manière de faire à la procédure de suspension.

### B. Organisation de l'Auditorat.

## 1. Les structures.

L'Auditorat se compose de l'auditeur général, de l'auditeur général adjoint et de 48 premiers auditeurs, auditeurs et auditeurs adjoints.

L'auditeur général est M. ROELANDT, d'expression néerlandaise, et l'auditeur général adjoint M. MENDIAUX, d'expression française.

Du point de vue linguistique, l'Auditorat compte 25 francophones et 25 néerlandophones; 8 d'entre eux sont bilingues légaux; 2 sont trilingues légaux.

Il existe, par rôle linguistique, cinq sections, composées chacune de cinq auditeurs dont l'un exerce les fonctions de chef de section :

Sections	N.	F.
I	Législation	Affaires générales et cassation administra- tive
II	Statuts et cassation adm.	Statut et enseigne- ment
III	Pouvoirs subordonnés et enseignement	Pouvoirs subordonnés et aménagement du territoire et urba- nisme
IV	Etrangers et affaires générales	Législation
v	Aménagement du ter- ritoire et urbanisme	Etrangers

Les tâches principales et les membres de ces sections sont les suivants :

## Néerlandophones (1).

## Attributions.

#### Membres.

## Auditeur général :

: M. ROELANDT

Le contentieux concernant :

- le pouvoir judiciaire
- le statut des fonctionnaires

## Section I

Examen des textes législatifs et réglementaires soumis pour avis à la section de législation.

Le contentieux administratif est traité par les autres sections.

## SECTION I (Législation)

в.	SEUTIN	Auditeur-chef
		de section
P.	DEPUYDT	Auditeur
W.	VAN VAERENBERGH	Auditeur
G.	VAN HAEGENDOREN	Auditeur
R.	THIELEMANS (Mme)	Auditeur

G. JACOBS Premier Auditeur (dé-

taché)

## Section II

- Statut des agents (national, Communauté flamande et Région de Bruxelles-Capitale)
- Juridictions administratives (e.a. Chambre de recours C.P.A.S., pensions de réparation, Commission permanente de recours des réfugiés)
- Dépenses électorales
- Actes réglementaires rel. aux compétences susmentionnées

## SECTION II

F. GEENS (Mme)	Premier
	Auditeur-chef
	de section
W. VAN NOTEN	Premier
	Auditeur
R. AERTGEERTS	Auditeur
R. VANDER ELSTRAETE	<b>N</b> Auditeur
M. LEFEVER	Auditeur

<sup>(1)</sup> Situation au 31.8.1995.

### Section III

- Enseignement (national, Communauté flamande et pouvoirs subordonnés)
- Pouvoirs subordonnés
- Affaires en langue allemande
- Elections
- Chemins vicinaux
- Actes réglementaires rel. aux compétences précitées

#### SECTION III

H.F.J. VERHULST Premier Auditeur-chef de section

A. VANDENDRIESSCHE Premier Auditeur

R. VAN DER GUCHT Auditeur
F. DE BUEL Auditeur
J. LUST Auditeur

## Section IV

- Etrangers
- Santé publique
- Environnement
- Agriculture
- Classes moyennes
- Culture
- Affaires sociales
- Emploi et travail
- Etablissements dangereux, insalubres et incommodes
- Communications et Infrastructure
- Marchés publics
- Actes réglementaires rel. aux compétences susmentionnées

#### SECTION IV

E. HAESBROUCK

E. LANCKSWEERDT

J. BAERT

J. STEVENS

J. DE COENE Premier Auditeur-chef

de section
Auditeur
Auditeur
Auditeur
Auditeur
Auditeur

#### SECTION V

- Urbanisme et aménagement du territoire
- Monuments et sites
- Affaires économiques assurances
- Ordres

Section V

- Contentieux financier et fiscal
- Publicité de l'administration
- Affaires minières
- Expropriations
- Actes réglementaires rel. aux compétences susmentionnées

J. HUBREGTSEN

Premier
Auditeur-chef
de section

P. DE WOLF

Premier
Auditeur

J. BOVIN

Premier
Auditeur

Auditeur

J. DRIJKONINGEN

G. DEBERSAQUES

Auditeur

Auditeur

Auditeur

#### Francophones (1)

#### Attributions.

#### Membres.

#### Ch. MENDIAUX

Auditeur général adjoint

#### Section IV

- Affaires en législation

Le contentieux administratif est traité par les autres sections.

#### SECTION IV

J. REGNIER Premier
Auditeur
B. JADOT Auditeur
P. ERNOTTE Auditeur
J.-L. PAQUET Auditeur
M. PAUL Auditeur

adjoint

#### Section I

- Cassation administrative (Commission permanente de recours des réfugiés; Commission pour les pensions de réparation)
- Marchés publics
- Agriculture
- Communications et Infrastructures
- Santé publique
- Classes moyennes
- Culture
- Matières économiques (et) sociales
- Emploi et travail
- Contentieux financier et fiscal
- Affaires minières
- Ordres professionnels
- Actes réglementaires relatifs aux compétences susmentionnées

#### SECTION I

J. FORTPIED	Premier Auditeur
B. HAUBERT (Mme) P. NIHOUL	Auditeur Auditeur (dé- taché)
J. JAUMOTTE C. DEBROUX (Mme)	Auditeur Auditeur

<sup>(1)</sup> Situation au 31.8.1995.

#### Section II

- Statut des agents de la Fonction publique (national, Communauté française, Région wallonne, Région de Bruxelles-Capitale)
- Enseignement, quel que soit le pouvoir organisateur
- Pouvoir judiciaire
- Actes réglementaires relatifs aux compétences susmentionnées

#### SECTION II

E. DEBRA	Premier Auditeur
P. BOUVIER O. DAURMONT (Mme) A. DEBUSSCHERE (Mme) P. HERBIGNAT	Auditeur Auditeur Auditeur Auditeur

#### Section III

- Statut des agents des pouvoirs subordonnés (provinces, communes, C.P.A.S et associations intercommunales
- Affaires électorales
- Voirie
- Aménagement du territoire et urbanisme
- Environnement
- Monuments et Sites
- Etablissements classés comme dangereux, incommodes et insalubres
- Dépenses électorales
- Cassation administrative (chambres de recours de l'aide sociale)
- Expropriations
- Actes réglementaires relatifs aux compétences susmentionnées

#### SECTION III

JM. DAGNELIE (Mme)	Premier
	Auditeur
M. QUINTIN	Auditeur
P. GILLIAUX	Auditeur
S. GUFFENS (Mme)	Auditeur
J. VANHAEVERBEEK	Auditeur (dé-
	taché)
I. KOVALOVSZKY	Auditeur
J-F. NEURAY	Auditeur

### <u>Section V</u>

- Etrangers
- Actes réglementaires relatifs aux compétences susmentionnées

### SECTION V

B. DEROUAUX	Premier Auditeur
D. BATSELE	Auditeur (dé- taché)
S. SAINT-VITEUX G. BEECKMAN de	Auditeur
CRAYLOO (Mme) R. HENSENNE	Auditeur Auditeur

#### 2. Les recrutements.

Les auditeurs adjoints, comme les référendaires adjoints, sont recrutés par concours.

L'expérience - et c'est un élément d'appréciation déterminant - a montré que les lauréats des concours pouvaient apporter, après une courte préparation, une collaboration efficace aux travaux du Conseil d'Etat.

Pour être admis au concours, les candidats doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- 1º être âgés de vingt-sept ans accomplis;
- 2º être docteur ou licencié en droit;
- 3º avoir une expérience professionnelle utile de nature juridique d'une durée de trois ans.

Le concours, présenté devant un jury constitué par le Conseil d'Etat, comporte, d'abord, trois épreuves écrites (rapport sur un dossier - commentaire d'un arrêt - examen critique d'un texte législatif ou réglementaire), ensuite, après deux mois environ, une épreuve orale qui consiste en une discussion portant sur les trois épreuves écrites et en un échange de vues sur les questions fondamentales de droit constitutionnel et administratif choisies par le candidat dans une liste dressée par le jury.

Le candidat doit obtenir, pour l'ensemble des épreuves écrites et orales, soixante pour cent des points.

La durée de validité du concours est de trois ans; les lauréats sont nommés, dans l'ordre de leur classement, aux places devenant vacantes au cours de cette période (1).

<sup>(1)</sup> Deux concours de recrutement de magistrats pour l'Auditorat et pour le Bureau de coordination ont été organisés dans le courant de l'année judiciaire, l'un pour les candidats justifiant par leur diplôme de la connaissance du français et l'autre pour les candidats justifiant par leur diplôme de la connaissance du néerlandais. Au concours organisé en langue française, des trente-sept candidats inscrits, quatre ont réussi; pour le concours organisé en langue néerlandaise, il y a eu six lauréats pour cinquante-huit candidats.

#### C. Volume des activités (statistiques).

On se limite à l'activité essentielle de l'Auditorat, c'est à dire celle qui a trait à la législation et au contentieux; pour ce qui est des compétences non contentieuses du Conseil d'Etat, on se reportera à ce qui a été dit dans le rapport particulier relatif à la section d'administration.

## 1. Evolution du volume d'activités durant les années 1983 à 1993.

#### a) Affaires entrées.

Affaires entrées en :	Administration :	Législation :
1983	1399	756
1984	1448	585
1985	1561	597
1986	1379	739
1987	2125	655
1988	2488	444
1989	1853	753
1990	1820	928
1991	2079	963
1992	3773	692
1993	5482	983

#### b) Rapports déposés.

Rapports déposés en :	Administration :	Législation :
1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991	1512 1503 1525 1462 1684 2172 1843 1925 2077 2218	743 618 626 657 690 436 708 937 982 659

## 2. Affaires traitées pour la section de législation en 1994.

#### a) Affaires entrées.

	AFFAIRES DE LEGISLATION ENTREES
1993	938
1994	1.004

En 1994, l'Auditorat a reçu à traiter 1.004 affaires de législation (1). Par rapport à 1993 (938 affaires entrées), cela représente une progression de ± 7 %.

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

#### b) Rapports déposés.

	RAPPORTS DE LEGISLATION DEPOSES
1993	978
1994	932

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

En 1994, les magistrats de l'Auditorat ont rédigé 932 rapports de législation. Par rapport à 1993 (978 rapports), cela représente une diminution de ± 5%.

#### c) Affaires pendantes.

1993 : 87 affaires pendantes

1994: 181 affaires pendantes.

Le nombre de rapports de législation déposés par l'Auditorat s'élève en 1994 à : 932 rapports ou en moyenne, par auditeur : 932 divisé par 10 (1) = 93 rapports par an.

## 3. Affaires traitées pour la section d'administration en 1994.

# a) Affaires inscrites au rôle de l'Auditorat du 1er janvier au 31 décembre 1994.

- Statistiques globales.

	AFFAIRES D'ADMINISTRATION ENTREES
1993	7.060
1994	8.252

<sup>(1)</sup> En principe 10 auditeurs sont affectés à la section de législation.

En 1994, l'Auditorat a été chargé d'examiner 8.252 affaires d'administration (1). Ce chiffre comprend le nombre de requêtes d'annulation et de suspension qui ont été introduites, tant dans les affaires "ordinaires" qu'en matière d'étrangers. Par rapport à 1993 (7.060 affaires entrées) cela représente une hausse de ± 17 %.

Cette progression est due, en majeure partie, au nombre de requêtes introduites par des étrangers.

La répartition linguistique se présente comme suit :

AFFAIRES D'ADMINISTRATION ENTREES			
AFFAIRES AFFAIRES FRANCAISES NEERLANDAISES			
1993	4.265	2.795	
1994	4.562	3.690	

Pour les affaires néerlandaises, cela représente, par rapport à 1993, une hausse de  $\pm$  32 % et pour les affaires françaises, de  $\pm$  7 %.

Pour l'année 1994, on constate qu'il est entré 872 affaires françaises de plus (2).

Compte tenu du nombre d'affaires entrées, à savoir 8.252, cela représente une proportion de ± 45 % d'affaires néerlandaises et ± 55 % d'affaires françaises.

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

<sup>(2)</sup> Les 872 affaires françaises, considérées uniquement en tant que chiffre supérieur et non pas en termes de volume du travail, résultent exclusivement du nombre plus élevé d'affaires d'étrangers en langue française (cf. infra).

## b) Rapports d'administration rédigés (ler janvier 1994 - 31 décembre 1994).

- statistiques générales.

	RAPPORTS D'ADMINISTRATION DEPOSES (1)
1993	5.108
1994	6.130

En 1994, les magistrats de l'Auditorat ont déposé 6.130 rapports d'administration (2). Ce chiffre comprend le nombre de rapports en matière de recours en annulation et les rapports de suspension tant pour le contentieux "ordinaire" que pour les étrangers. Par rapport à 1993 (5.108 rapports), cela implique une hausse de ± 20%.

- Aperçu des rapports déposés en langues française, néerlandaise et allemande (3).

RAPPORTS D'ADMINISTRATION DEPOSES			
	EN FRANCAIS	EN NEERLANDAIS	EN ALLEMAND
1993	3.123	1.985	31
1994	2.906	3.224	27

<sup>(1)</sup> L'emploi du terme "déposés" doit s'entendre au sens purement linguistique, c'est-à-dire déposés au secrétariat de l'Auditorat et non pas au sens de l'article 14 du règlement de procédure.

<sup>(2)</sup> Le décompte du nombre total d'unités se fait à partir de la date à laquelle le secrétariat de l'Auditorat envoie le rapport au greffe administration ou, selon le cas, au secrétariat des chambres.

<sup>(3)</sup> Dans ces chiffres sont inclus les rapports établis pour les affaires de langue allemande.

Pour les rapports en néerlandais, cela implique, par rapport à 1993, une hausse de ± 62 %; quant aux rapports déposés en français, on enregistre une baisse de ± 7%.

Pour l'année 1994, on constate qu'il a été rédigé 318 rapports néerlandais de plus qu'en français.

Compte tenu du nombre de rapports déposés, soit 6.130, cela représente une proportion de  $\pm$  53 % de rapports en néerlandais et  $\pm$  47 % de rapports en français (1).

### D. <u>Mesures prises ou suggérées pour résoudre</u> certaines des difficultés rencontrées.

#### 1. Affaires traitées pour la section de législation.

Le travail accompli journellement et l'expérience montrent qu'un certain nombre de difficultés existent auxquelles il a été tenté de remédier, mais qui, dans certains cas, requerraient des changements plus radicaux.

#### a. Les cas urgents.

L'afflux de demandes d'avis en application de l'article 84 est à ce point important qu'il devient matériellement fort difficile pour la section de législation d'encore respecter le délai.

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

Afin de remédier à cette situation, il serait indiqué de suivre les directives suivantes :

- Lorsque la demande d'examen urgent n'est pas spécialement motivée, le greffe de la section de législation l'inscrit comme une demande d'avis ordinaire.

Cela n'empêche pas que le Ministre puisse encore introduire une nouvelle demande sous le bénéfice de l'article 84, mais à condition qu'elle soit dûment motivée en ce qui concerne l'urgence.

- Le préambule des arrêtés réglementaires mentionne que l'avis a été donné en application de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

La motivation de l'urgence figure au préambule telle qu'elle a été soumise à la section de législation du Conseil d'Etat.

Cette manière de procéder permet aux justiciables de juger de l'adéquation de la motivation.

- Dans les cas urgents, l'avis ne comporte ni propositions de texte, ni observations de forme.

Si l'urgence est invoquée, l'avis se limite à l'examen de l'accomplissement des formalités, du fondement légal, de la compétence et, le cas échéant, du caractère bicaméral.

#### b) Les cas semi-urgents.

Il s'agit des demandes d'avis qui sollicitent un examen rapide sans invoquer l'article 84 (avis dans un délai d'une semaine, 15 jours, un mois ...).

Dans la mesure du possible, la Section de législation peut tenir compte de l'urgence sollicitée, quoique les demandes d'avis soient examinées dans l'ordre de réception.

#### c) Le fonctionnaire délégué.

Le membre de l'Auditorat désigné pour rédiger le rapport sur l'affaire, pose les questions nécessaires par écrit ou verbalement. L'affaire n'est pas examinée en séance avant que le délégué ait répondu par écrit à ces questions.

En cas d'urgence, si le fonctionnaire délégué désigné par le Ministre pour fournir des explications concernant le projet soumis pour avis, ne peut être joint le lendemain de la réception de la demande d'avis au Conseil d'Etat, l'examen de l'affaire est suspendu jusqu'à ce qu'il puisse l'être et qu'il ait donné une réponse adéquate aux questions posées. Il en sera fait mention dans l'avis.

La présence du délégué lors de l'examen de la demande d'avis en séance, peut toujours être requise.

#### d) Affaires non en état.

Lorsque l'auditeur rapporteur estime qu'une demande d'avis doit encore faire l'objet d'une formalité préalable, telle qu'un avis, un accord, une concertation ou une délibération collégiale, le rapport est limité à ce point.

Lorsque l'inaccomplissement d'une telle formalité est constaté par la Chambre compétente de la section de législation, la demande d'avis est déclarée irrecevable.

#### e) Documentation.

Les règles suivantes doivent être observées afin de permettre l'examen de l'affaire par l'Auditorat et le Bureau de coordination :

- Lorsque le projet règle la transposition d'une directive européenne, il doit être accompagné d'un double tableau de concordance indiquant, par article ou subdivision d'article, l'article correspondant de la directive, et viceversa.
- Lorsque le fondement légal du projet est tiré d'un acte maintes fois modifié, la demande d'avis doit être accompagnée d'un texte coordonné en deux exemplaires.

La même règle s'applique si le texte qui est modifié par le projet, a subi de nombreuses modifications.

- Si ces textes sont disponibles sur support informatique, il est recommandé de les transmettre sous cette forme.
- La demande d'avis doit également comporter une note succincte commentant le projet soumis.

- Les pièces justificatives relatives aux formalités doivent être jointes à la demande d'avis (1).

#### 2. Affaires contentieuses.

Quelques points méritent d'être soulignés.

#### a) <u>Délais</u>.

Selon l'article 91 du règlement général de procédure, la Chambre peut, en cas d'urgence, ordonner, après avis de l'auditeur général, la réduction des délais prescrits pour l'introduction des mémoires.

L'examen accéléré imposé par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat lorsque la suspension de l'exécution est ordonnée, requiert le recours constant à la possibilité d'ordonner une réduction des délais, à défaut de quoi le Conseil d'Etat excéderait le délai de six mois prescrit par l'article 17, § 4, pour statuer sur la requête en annulation.

Pour ce motif, un avis favorable fut donné d'une manière générale, dès le 2 décembre 1992, afin de réduire les délais pour l'introduction des mémoires à trente jours.

Cela permet de concilier le souci de fonctionner efficacement et l'exigence de l'article 91 du règlement général de procédure.

Cela évite qu'il faille à chaque fois demander un nouvel avis distinct pour chaque affaire individuelle.

<sup>(1)</sup> Les demandes d'avis de la section de législation devraient comprendre, en plus des exemplaires sur support papier des projets, un texte de ceux-ci sur support disquette du type 3.5, formatée Word Perfect 5.1 minimum. Cette disquette devrait comporter une étiquette où figureraient les noms, adresse et références du service expéditeur ainsi que les noms, qualité et n° de téléphone de la personne responsable; un document papier devrait y être joint, où figureraient le nom et la version du logiciel utilisé, le nom et le format de stockage, la langue du texte ainsi qu'un index.

L'avis du Conseil d'Etat serait joint au projet sur disquette, celle-ci étant restituée à son destinataire au moment de l'expédition de l'avis.

#### b) L'avertissement des parties intéressées.

- L'article 21bis, inséré par la loi du 17 octobre 1990, a inutilement compliqué les modalités de l'intervention.

Non seulement, les délais de l'intervention sont différents selon la nature de l'acte attaqué, mais les autorités qui doivent avertir la (les) partie(s) intéressée(s) sont elles aussi différentes (auditeur général ou greffier en chef) et, enfin, les délais ne se concilient pas avec les procédures accélérées prévues par les articles 93 et 94 du règlement général de procédure.

Cet article devrait être revu.

- L'Auditorat et le Greffe sont convenus de manière précise, pour cette raison, des mesures suivantes concernant l'avertissement des parties intéressées :
- La demande de suspension est toujours envoyée par le Greffe aux personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.
- Le recours en annulation est notifié à l'intéressé ou aux intéressés par l'Auditorat lorsque le recours est dirigé contre une nomination, une désignation, un agrément ou une autorisation.
- Dans tous les autres cas, le recours en annulation est notifié par le Greffe à ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire.
- En cas de problèmes, le Greffe est prié de prendre contact avec l'Auditorat.
- L'article doit en outre être remanié en ce sens que les délais de 30 ou 60 jours prévus pour l'intervention ne s'appliquent pas lorsque l'auditeur souhaite se prévaloir de l'article 93 ou 94 du règlement général de procédure.

Ces articles imposent en effet au président de convoquer les parties dans les dix jours qui suivent le dépôt du rapport.

### c) <u>Examen du moyen conduisant à l'annulation la plus</u> étendue.

L'article 24, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit que le rapport peut se limiter, le cas échéant, à l'examen d'un seul moyen.

Le Ministre de l'Intérieur marqua son accord sur cette disposition, lorsqu'elle fut proposée sous forme d'amendement en Commission de l'Intérieur au Sénat.

Il ajouta même que l'expression "le cas échéant" ne signifie nullement que l'application de la règle soit facultative, mais bien que s'il apparaît qu'un moyen d'annulation fondé existe, seul ce moyen sera examiné (1).

La notion de l'annulation plus étendue ne peut plus être invoquée en l'espèce depuis la modification législative du 17 octobre 1990, dont la ratio legis visait très clairement à "adopter certaines mesures destinées à contribuer à résorber l'arriéré juridictionnel au Conseil d'Etat" (2).

En outre, les travaux préparatoires de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (M.B. 21 septembre 1991) montrent que précisément dans le cas de la violation de l'obligation de motiver formellement, il peut être fait application de la procédure accélérée devant le Conseil d'Etat (3).

Entre le moment où la décision attaquée est intervenue et celui où l'arrêt est prononcé, bien des développements nouveaux peuvent se produire.

La situation de fait au moment du prononcé peut être complètement différente de la situation initiale.

L'obligation de motivation formelle contraint l'administration à la réflexion.

Dans son arrêt BEERNAERT, nº 39.847, du 25 juin 1992, le Conseil d'Etat a annulé un permis de bâtir pour la construction d'une station-service au motif que l'enquête publique prescrite par la réglementation n'avait pas eu lieu.

Le Conseil n'a pas retenu le deuxième moyen relatif à la compatibilité de la station-service avec la zone d'habitat où elle serait implantée, en considérant que l'enquête publique susvisée doit fournir aux autorités compétentes les renseignements et éléments nécessaires pour leur permettre d'apprécier en connaissance de cause l'implantation envisagée.

<sup>(1)</sup> Doc. parl., Sénat, 1989-1990, nº 984/2, p. 15-16.

<sup>(2)</sup> Doc. parl., Sénat, ibidem, p. 2.

<sup>(3)</sup> Doc. parl., Sénat, 1990-1991, nº 215/3, p. 16.

Le Conseil d'Etat, à juste titre, n'entend pas anticiper sur la clôture du dossier issu de l'enquête publique.

En d'autres termes, il n'entend pas se prononcer sur un dossier entaché d'un vice fondamental.

#### d) Suspensions.

- Contenu du rapport et de l'avis en matière de suspensions.

La diligence avec laquelle l'auditeur rapporteur doit procéder en matière de suspensions, a contraint l'Auditorat à s'imposer certaines règles qui, de nouveau, cherchent à concilier la rapidité avec laquelle l'examen doit se faire et la qualité de celui-ci.

Les instructions à cet effet furent formulées dans une directive au 20 janvier 1993 après concertation avec les présidents de chambre de la section d'administration :

Bruxelles, le 20 janvier 1993.

#### AUX MEMBRES DE L'AUDITORAT.

Concerne : rapport et avis en matière de suspensions.

- 1. Selon l'article 12 de l'A.R. du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, l'auditeur rédige un rapport exposant les faits et les moyens dans les huit jours de la réception du dossier.
- Il invite éventuellement les parties à s'expliquer plus amplement sur les questions qu'il indique.
- S'il conclut à l'irrecevabilité ou au non-fondement manifestes, il peut cependant limiter son rapport à cette question.

Selon l'article 13 du même arrêté, le rapport est notifié aux parties.

- 2. Selon l'article 4, alinéas 6 et 8, de cet arrêté, l'auditeur pose à l'audience les questions nécessaires à son avis et est entendu en son avis à la fin des débats, à moins qu'il entende faire état d'éléments nouveaux, sur lesquels les parties sont entendues, l'auditeur étant ensuite entendu en son avis.
- 3. Pour la clarté du procès, il convient que nous fassions connaître avant l'audience notre point de vue sur la recevabilité, le sérieux des moyens et le préjudice difficilement réparable.
- 4. Deux méthodes sont possibles :
- soit dans le rapport;
- soit dans un avis écrit transmis à la chambre avant l'audience.

Dans les deux cas, cela se fait sous réserve des observations que les parties présentent oralement à l'audience.

5. Dans la mesure du possible, l'appréciation de l'auditeur quant à la recevabilité et sur les deux conditions de suspension, doit figurer dans le rapport.

C'est déjà le cas lorsque l'auditeur estime que la demande est manifestement irrecevable ou manifestement non fondée, appréciation qu'il peut intégrer à son rapport en vertu de l'article 12, alinéa 2, de l'A.R. du 5 décembre 1991.

Ce me semble également être le cas lorsqu'il estime que la demande est manifestement recevable et fondée, ou lorsqu'il peut considérer, s'autorisant de la jurisprudence, qu'il existe des éléments précis indiquant que la demande est recevable et fondée.

Ainsi, bonne administration de la justice est garantie de manière optimale, puisque les parties prennent connaissance du rapport et peuvent présenter leurs observations orales à l'audience, conformément à l'article 4, alinéa 7, de l'A.R. du 5 décembre 1991.

6. Ce n'est qu'en l'absence d'éléments précis ou en cas de doutes sérieux, ou lorsqu'il ne peut se faire une opinion fondée dans le bref délai de 8 jours, que l'auditeur peut s'abstenir d'émettre une première appréciation dans le rapport.

Dans ces cas, il peut néanmoins attirer l'attention des parties sur certains points de discussion et questions éventuels, ainsi que l'indique l'article 12, alinéa ler, de l'A.R. du 5 décembre 1991, afin qu'il puisse donner son avis en pleine connaissance de cause à l'audience.

7. Cette manière de procéder ne fait pas obstacle à ce que l'auditeur puisse encore modifier sa première appréciation à l'audience, lorsque les parties et leur avocat ont présenté leurs observations orales, ou après que l'auditeur a posé les questions nécessaires ou rapporté des éléments nouveaux.

8. S'il est réellement impossible de fournir un avis écrit à la chambre avant l'audience, la chambre doit être informée oralement de l'avis que vous souhaitez émettre prima facie sur la recevabilité, le sérieux des moyens et le préjudice grave.

Je tiens toutefois à souligner qu'il serait plus indiqué de faire connaître un avis provisoire déjà dans le rapport.

- 9. Ce rapport peut se limiter à l'exception d'irrecevabilité ou au moyen de fond qui permet la solution du litige, après avoir fait, il est vrai, un exposé adéquat des faits et des moyens, ainsi que le prescrit l'article 12, alinéa 1er, de l'A.R. du 5 décembre 1991.
- 10. Je me permets de vous demander de bien vouloir observer ces directives.

M. ROELANDT, Auditeur général adjoint.

- Mesures d'instruction dans les affaires de suspension.

Il est plutôt inhabituel d'ordonner une mesure d'instruction dans les suspensions.

L'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat est un arrêté autonome qui est largement indépendant du règlement général de procédure.

La section de législation du Conseil d'Etat y a consacré le commentaire suivant dans l'avis du 15 octobre 1991 :

"1. Le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat est un projet d'arrêté autonome. Il s'ensuit que l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat ne sera pas de plein droit applicable au référé administratif.

Dans la mesure où l'arrêté du Régent du 23 août 1948 doit s'appliquer, le projet doit s'y référer expressément. Le risque d'omission existe".

Conformément à cet avis, l'arrêté royal du 5 décembre 1991 se réfère de façon répétée et expresse à certains articles du règlement général de procédure.

A cet égard, on peut citer l'article 4 qui déclare applicables les articles 26 et 27 du règlement général de procédure, l'article 5, alinéa 2, qui renvoie aux articles 33 à 37 du règlement général de procédure, l'article 42 qui rend applicables les articles 84, 86, 88 et 90 à 92 du règlement général de procédure.

Dans l'état actuel du règlement de procédure, aucune de ses dispositions ne déclare l'article 13 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 applicable à la procédure en référé.

L'article 13 permet à la chambre d'ordonner des devoirs nouveaux et de demander un rapport complémentaire; dans ce cas, elle procède par voie d'ordonnance.

Dès lors que l'article 13 du règlement général de procédure n'est pas mentionné à l'arrêté royal du 5 décembre 1991, il faudrait néanmoins que des devoirs d'instruction en matière de suspension fussent extrêment exceptionnels.

On pourrait même affirmer que des mesures d'instruction en matière de suspension ne se concilient pas avec la ratio legis de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 dont l'objectif est d'aboutir à un examen accéléré des demandes de suspension.

#### E. Informatisation.

Le traitement informatique est opérationnel à l'Auditorat depuis septembre 1994. Il intervient à deux niveaux.

### 1. Les magistrats.

La moitié environ des magistrats de l'auditorat dispose d'un PC. L'utilisation de ces PC tient essentiellement dans la consultation des banques de données existantes, l'introduction de données afférentes aux affaires examinées et principalement le traitement de texte (rédaction des rapports).

#### 2. Les services administratifs.

#### a) Secrétariat.

- Les données relatives au déroulement des procédures en annulation (1) (2) sont traitées au moyen du logiciel "Proadmin 1.6".
- La gestion de la procédure de législation se fait au moyen du logiciel "Prolex, version 5.1." (3).
- Outre ces deux fichiers centraux, l'Auditorat a développé un nombre d'autres programmes utiles à la gestion des données propres à son fonctionnement spécifique.
- Le logiciel "Adobe acrobat" a également été installé, mais son utilisation est limitée à quelques PC.

#### b) Dactylographie.

- Le service de dactylographie traite tous les rapports, avis, correspondance, etc. à l'aide du logiciel de traitement de texte "Wordperfect, version 5.2", dans un environnement "Windows, version 3.1.".

Il est également possible de consulter des banques de données juridiques.

A. Sous BISTEL (4) : JUSTEL CREDOC CELEX

B. JUDIT (5).

(1) Le programme en question est opérationnel depuis le ler septembre 1994. Le premier numéro de rôle enregistré est le 59.636.

- (2) Les données relatives à la procédure en référé, telle qu'elle a été instaurée par l'A.R. du 5 décembre 1991 ne sont pas traitée puisque "Proadmin" <u>n'a pas</u> été conçu à cet effet.
- (3) La version 5.1. de "Prolex" est opérationnelle depuis le 15 septembre 1995.
- (4) Un seul PC équipé d'un modem est disponible à la bibliothèque.
- (5) Ne peut également être consulté qu'à la bibliothèque.

#### F. Plan quadriennal.

Dans les lignes de force du programme du Gouvernement fédéral, le Gouvernement a prévu des mesures pour résorber l'arriéré judiciaire au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat est invité à présenter un plan pluriannuel.

Sur la base des éléments relatifs au nombre de recours introduits et à la productivité des membres de l'Auditorat, il est possible de déterminer les prévisions suivantes.

La principale question qui se pose à ce propos est de savoir - en fonction du rendement actuel des membres de l'Auditorat - quel est le nombre d'auditeurs nécessaire pour pouvoir traiter les affaires d'une manière régulière.

L'arriéré auquel l'Auditorat se trouve confronté peut se déduire des différentes statistiques de l'Auditorat, en examinant attentivement les chiffres mentionnés dans la colonne "affaires en état" (1).

Il convient de préciser en premier lieu pourquoi il y a lieu de considérer les données figurant dans la rubrique "en état" comme représentant l'arriéré réel de l'Auditorat.

La notification de la requête en annulation à la partie adverse ouvre à celle-ci le droit de faire valoir ses moyens de défense dans les soixante jours dans un mémoire en réponse qui est ensuite notifié au requérant. Le dossier administratif est déposé en même temps que le mémoire en réponse.

Après avoir pris connaissance du dépôt de ces pièces, la partie requérante dispose de soixante jours pour consulter le dossier administratif et introduire un mémoire en réplique. Cette phase du déroulement de la procédure est appelée "Mesures préalables".

Après que les mémoires ont été régulièrement échangés ou en l'absence de mémoire, l'affaire est "en état"

<sup>(1)</sup> Les chiffres indiqués sous "affaires en état" portent uniquement sur des recours en annulation introduits. Vu les délais prescrits qui doivent être respectés en matière de suspensions, celles-ci ne sont pas comptabilisées dans les chiffres qui suivent. Elles pèsent cependant lourdement sur le fonctionnement de l'Auditorat.

après l'expiration des délais, prescrits par la loi, dans lesquels les mémoires doivent être introduits. En effet, les mesures préalables sont achevées et le magistrat rapporteur de l'Auditorat peut, conformément à l'article 12 du règlement de procédure, faire son rapport sur l'état de l'affaire, puisqu'il peut être présumé que tous les éléments nécessaires à cet effet sont alors réunis. Cette phase de la procédure peut néanmoins encore être quelque peu retardée par l'intervention éventuelle d'une partie intéressée, p. ex. le fonctionnaire dont la nomination est attaquée. Le chiffre total des recours en annulation qui se trouvent à ce stade représente l'arriéré de l'Auditorat, ainsi que l'indique le tableau ci-dessous:

AFFAIRES EN ETAT		
1992	2.792	
1993	3.059	
1994	5.612	

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

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

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

AFFAIRES D'ADMINISTRATION ENTREES - ANNULATION	
1992	3.196
1993	3.104
1994	4.722

RAPPORTS REDIGES - ANNULATION	
1992	2.218
1993	2.652
1994	3.089

Afin que l'arriéré ne s'aggrave pas, il y a lieu de trouver un point d'équilibre entre le nombre de recours en annulation, dont un grand nombre rejoindra quoi qu'il en soit le chiffre total des affaires "en état" (1), et le nombre de rapports rédigés sur les recours en annulation.

Nonobstant une augmentation sensible, en 1994, du nombre de rapports rédigés sur les recours en annulation, l'accroissement de l'arriéré, qui s'élevait à 5.612 affaires au 31 décembre de la même année (2), n'a pu être ralenti.

Toutefois, les 3.089 rapports d'annulation rédigés en 1994 ont partiellement résorbé l'arriéré existant en 1993 qui s'élevait à 3.104 affaires, ainsi que les affaires devenues "en état" dans le courant de 1994.

L'impossibilité de résorber davantage l'arriéré est due principalement à l'accroissement du nombre de requêtes en annulation qui ont été introduites, et singulièrement à l'afflux des affaires d'étrangers.

<sup>(1)</sup> Tous les recours en annulation qui sont introduits n'atteignent pas le stade "en état" et, cela pour des raisons diverses : p. ex. biffure du rôle pour n'avoir pas acquitté le droit de timbre.

<sup>(2)</sup> Le chiffre 5.612 n'indique en aucun cas l'accroissement de l'arriéré pour la seule année 1994, mais représente au contraire le cumul de l'arriéré qui s'est formé au fil des ans.

A l'Auditorat, 40 magistrats, répartis entre diverses sections, sont chargés du contentieux administratif. La production annuelle d'un magistrat d'une section d'administration, s'élève à :

- 1992 : 55 rapports

- 1993 : 66 rapports ou une augmentation de ± 20 % par

rapport à 1992

- 1994: 77 rapports ou une augmentation de ± 16% par

rapport à 1993 (1).

On peut affirmer que la productivité concernant les rapports rédigés est déjà fort élevée. Ainsi qu'il a été relevé précédemment, l'arriéré ne pourra être résorbé que si ces chiffres, c'est-à-dire les rapports d'annulation, augmentent, à la condition que les chiffres relatifs à d'autres paramètres, notamment le nombre de requêtes en annulation, ne connaissent pas une courbe ascendante.

Ce n'est nullement le cas, puisqu'une prévision du nombre de recours en annulation qui seraient introduits au cours de l'année civile 1995 s'élève à ± 5.400 unités (2).

Cette augmentation est à nouveau due surtout à un accroissement du nombre de dossiers d'étrangers.

D'autre part, il convient d'ajouter, pour être complet, qu'en 1995 le nombre de rapports rédigés par l'auditorat s'élèvera à environ 4.000 (3).

Cette augmentation est elle aussi due au grand nombre d'affaires d'étrangers dans lesquelles l'intéressé souvent ne réagit plus après que la demande de suspension a été rejetée, ainsi qu'au fait que le Gouvernement a marqué

Production annuelle par magistrat :

<sup>(1)</sup> Il y a lieu d'observer que cette courbe de productivité croissante s'applique également aux rapports de suspension:

<sup>- 1992 : 33</sup> rapports

<sup>- 1993 : 60</sup> rapports, soit / ± 82 % par rapport à 1992

<sup>- 1994 : 79</sup> rapports, soit / ± 32 % par rapport à 1993.

<sup>(2)</sup> Chiffre obtenu par extrapolation. Par rapport à 1994, cela entraînerait une augmentation de ± 14 %.

<sup>(3)</sup> Chiffre également obtenu par extrapolation; fin octobre 1995, le nombre de rapports rédigés s'élevait déjà à 3.370.

son accord pour que quatre secrétaires d'administration soient recrutés afin d'épauler le personnel administratif de l'Auditorat et de pouvoir traiter plus rapidement le contentieux des étrangers.

La seule possibilité de rémédier à ces problèmes consiste à étendre le cadre organique de l'Auditorat par une dizaine d'auditeurs.

Si cette extension se produit, il peut être raisonnablement supputé qu'il sera possible d'engager une dynamique de résorption graduelle et annuelle.

L'élimination de l'arriéré se ferait au rythme de 1.000 unités maximum par an; en effet, la production moyenne par auditeur est actuellement de 100 rapports, dans l'équation recours en annulation x 10 magistrats (1). A cet égard, il faut sans aucun doute tenir compte du nombre important d'affaires d'étrangers; dès lors que quatre autres secrétaires d'administration seront recrutés en 1996, cette prévision pourrait être regardée comme réaliste.

L'hypothèse qui précède ne se vérifiera cependant que si :

- 1. au cours des prochaines années, le nombre de recours en annulation introduits connaît un statu quo et ne subit pas d'augmentation;
- 2. la production annuelle par auditeur en ce qui concerne le nombre de rapports d'annulation, peut se maintenir au même niveau;
- 3. le nombre de suspensions n'augmente pas.

Si cette condition est remplie, l'arriéré pourrait être résorbé dans un délai de ± 4 ans.

Le 31 décembre 1994, l'arriéré s'élevait à 5.612 affaires en état. Cet arriéré est partiellement résorbé par le nombre de rapports d'annulation qui seront rédigés en 1995. En admettant que le niveau de productivité des magistrats à l'Auditorat demeure identique, en 1995, à celui de 1994, ± 4.000 rapports seront rédigés au 31 décembre 1995. On obtient alors le résultat suivant : 5.612 - 4.000 = 1.612 unités d'arriéré (résultat intermé-

<sup>(1)</sup> Il ne faut pas perdre de vue que pour réaliser une moyenne annuelle élevée à atteindre en ce qui concerne la rédaction de rapports d'annulation, un magistrat nouvellement entré en fonction sera lourdement mis à contribution.

diaire). Par extrapolation, on peut prévoir qu'il sera introduit en 1995 environ 5.400 recours en annulation et que la moitié au moins de ceux-ci atteindra la phase "en état" au cours de la même année.

v.

#### LE BUREAU DE COORDINATION.

#### A. Les missions du bureau de coordination (1).

### 1. Mission de coordination des textes.

Comme sa dénomination semble l'indiquer, les tâches du bureau de coordination devraient consister, pour l'essentiel, à faire oeuvre de coordination de dispositions légales et réglementaires. Et de fait, l'article 77 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que les membres du bureau de coordination ont notamment pour mission de "coordonner les lois, les arrêtés royaux organiques et les divers textes réglementaires généraux en vigueur en Belgique".

Le bureau de coordination n'a toutefois été saisi que d'un nombre relativement limité de demandes de coordination; aucune n'a, du reste, connu d'achèvement durant l'année judiciaire écoulée (2).

#### 2. Mission de documentation.

- La loi est muette en ce qui concerne la documentation législative et réglementaire qui représente pourtant celle des missions les plus utiles du bureau de coordination: il s'agit de tenir à la disposition, tant de la section de législation que de la section d'administration, un inventaire complet de tous les textes de nature législative ou réglementaire, avec l'indication de chacune des modifications apportées à ces textes.

<sup>(1)</sup> Doivent être soulignées les contributions éminentes apportées au bureau de coordination par le président émérite du Conseil d'Etat J. MASQUELIN, décédé le 9 octobre dernier, ainsi que par le premier référendaire honoraire Ch. LAMBOTTE, décédé le 23 décembre 1995, tous deux chevilles ouvrières du "Traité de légistique formelle" qui condense, à l'intention des auteurs de projets de textes, les enseignements de la section de législation en matière de technique législative.

<sup>(2)</sup> La dernière coordination en date a fait l'objet d'un arrêté royal du 14 juillet 1994 "portant coordination de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités" (M.B. du 27 août 1994).

Cela implique un dépouillement quotidien des deux cent cinquante et quelque Moniteurs annuels, avec toutes les annotations requises sur les textes de base, mais encore, après analyse, la reprise des références de ceux-ci dans des répertoires chronologiques et thématiques. Une gestion informatisée de ces répertoires est en cours; les années récentes font, d'ores et déjà, l'objet d'un tel traitement.

- Une autre mission de documentation est conférée par ledit article 77 des lois coordonnées, à savoir celle de "conserver et tenir à jour la documentation relative à la jurisprudence du Conseil d'Etat". Toutefois, faute de moyens, le bureau de coordination a dû se limiter, pour l'essentiel, à la documentation relative à la jurisprudence de la section de législation.

#### 3. Participation aux travaux de la section de législation.

La participation aux travaux de la section de législation reste l'activité qui mobilise le plus les membres du bureau de coordination.

Bien que cette participation ait été de tradition dès le début des activités du Conseil d'Etat, il a fallu la loi du 17 octobre 1990 pour qu'elle soit officialisée dans les lois coordonnées, dont l'article 81 précise maintenant que les membres du bureau de coordination "peuvent être chargés de participer aux activités de la section de législation, conformément aux directives du Premier Président". En outre, à l'initiative du Premier Président P. TAPIE, le nom du référendaire auteur de la note du bureau de coordination est depuis lors également mentionné sur l'avis, alors que seul figurait auparavant celui des membres de la chambre, de l'auditeur-rapporteur et du greffier.

Comme il a été rappelé ci-avant, cette participation aux travaux de la section de législation - qui est de règle - implique la rédaction de notes; ces notes comportent une partie documentaire et un examen des projets. Cet examen ne se limite pas au cadre strict des remarques de légistique et des observations de forme; les problèmes de base légale et de compétence de l'auteur de l'acte sont systématiquement abordés, l'examen pouvant porter aussi sur des autres aspects fondamentaux.

#### B. Organisation et fonctionnement.

- 1. Le bureau de coordination se compose actuellement de neuf membres : deux premiers référendaires, deux référendaires et cinq référendaires adjoints (1). Deux membres se consacrent essentiellement à la tenue des textes légaux et réglementaires ainsi qu'à la gestion générale des activités du bureau.
- 2. Les magistrats du bureau sont assistés par du personnel administratif. Un secrétaire d'administration et un premier secrétaire adjoint les secondent directement dans la tenue de la documentation, tandis que des secrétaires ont notamment pour mission de :
- composer et tenir à jour les dossiers qui sont ouverts pour chacun des projets soumis à la section de législation; ces dossiers reprennent la note du bureau de coordination (avec la documentation attenante), le rapport de l'auditeur, l'avis rendu par la section de législation, les travaux préparatoires (dans le cas d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance), le texte tel qu'il est publié au Moniteur ainsi que, le cas échéant, les arrêts rendus, selon le cas, par la Cour d'arbitrage ou par la section d'administration du Conseil d'Etat;
- suivre l'évolution des projets et propositions de loi, de décrets et d'ordonnances, par la tenue de fichiers informatisés relatifs aux documents parlementaires;
- assurer la concordance des versions française et néerlandaise des répertoires thématiques et chronologiques;
- dactylographier les notes des référendaires qui ne sont provisoirement pas en possession d'un PC;
- gérer au sein de l'institution la circulation et le prêt des dossiers ainsi que l'envoi des notes.
- 3. L'une des conditions nécessaires au bon fonctionnement du bureau de coordination est outre la continuité dans la tenue à jour de la documentation l'existence d'une collaboration suivie avec l'auditorat; en règle générale, pour les dossiers soumis à la section de législation, l'auditeur et le référendaire conviennent des aspects respectifs qu'ils vont développer, le premier, dans le

<sup>(1)</sup> Voir la composition du bureau de coordination en annexe.

rapport, le second dans la note. Ce dialogue avec l'auditorat permet aussi d'ajuster l'organisation de la documentation aux besoins des deux sections.

- 4. La distribution des dossiers ne suscite guère de difficultés; elle s'opère dans un premier temps par langue conformément aux attributions des chambres et, dans un second temps, en fonction des spécialisations de chacun ou selon les disponibilités.
- 5. Bien que le bureau de coordination soit peu connu du grand public, c'est pourtant en son sein, sauf à de très rares exceptions, que les magistrats lauréats du concours de recrutement commencent leur carrière au Conseil d'Etat. En effet, dès qu'une place est vacante au sein de l'auditorat, les membres du bureau de coordination, référendaires ou référendaires adjoints, ont priorité pour y prétendre; restent, dès lors, comme places vacantes pour les lauréats du concours, celles qui sont disponibles auprès du bureau de coordination. C'est ainsi qu'au cours de l'année judiciaire écoulée, des neuf membres qui composent en fait le bureau de coordination, cinq l'ont quitté pour l'auditorat. La difficulté consiste, dès lors, à accorder ce constant renouvellement certes bénéfique avec le maintien d'une jurisprudence suffisamment stable et d'une constance dans les méthodes de travail.
- 6. Une autre difficulté est de pouvoir continuer à gérer avec efficacité la documentation relative aux lois et arrêtés, en raison d'une complexité et d'un volume croissants des textes. A titre d'exemple, tel arrêté royal relatif à l'enseignement peut faire l'objet de modifications émanant tant du Gouvernement de la Communauté française que du Gouvernement flamand ou encore du Gouvernement de la Communauté germanophone; or, il s'agit de pouvoir déterminer avec exactitude quel est l'état du texte, tel que chacune des communautés l'a modifié, non seulement dans son état actuel, mais encore à tel moment du passé. Les méthodes traditionnelles de tenue à jour des textes sont, dans de telles circonstances, quelquefois dépassées et la situation ne peut qu'empirer. C'est ainsi qu'à côté de la gestion informatisée des répertoires chronologiques et thématiques, qui est en cours, il apparaît à présent nécessaire de franchir le même pas pour la tenue des textes eux-mêmes, la difficulté se posant bien entendu davantage pour la gestion des textes du passé.

- 7. Le gain de temps apporté par la gestion informatisée des répertoires chronologiques et thématiques, ainsi que la souplesse d'utilisation offerte par cette gestion a permis, non seulement d'introduire dans ces répertoires des données complémentaires, destinées à faciliter les recherches, mais aussi d'élargir le champ de celles-ci et de développer certaines applications. Se sont ainsi ajoutés aux données traditionnelles des fichiers nouveaux :
- un inventaire des recours introduits auprès de la Cour d'Arbitrage, des questions préjudicielles posées à celleci (1), ainsi que des suites (suspension, annulation, rejet, déclaration de non-validité) réservées à ces recours et questions;
- un répertoire de divers actes qui, bien que dépourvus d'un caractère réglementaire, peuvent, dans certaines circonstances, revêtir un intérêt particulier; tel est le cas, par exemple, s'il s'agit de savoir si telle commission, dont l'avis doit être recueilli à titre de formalité substantielle, a effectivement été créée et, si oui, à quelle date;
- un relevé des principaux actes des autorités de l'Union européenne; ledit relevé n'a pas pour objet de remplacer les répertoires existants - qu'ils soient sur support papier ou sous forme de CD-Rom - mais de donner une situation au jour le jour, en fonction du dépouillement quotidien du Journal officiel des Communautés européennes;
- un inventaire des différents actes internationaux auxquels la Belgique est partie, cet inventaire étant tenu en liaison avec le répertoire général.

Ces répertoires sont encore en phase d'évolution. En effet, leur contenu précis est déterminé non seulement en fonction d'une analyse théorique de la situation, mais encore en tenant compte des diverses demandes qui sont formulées.

8. Par la venue de documentalistes, dont l'engagement sera rendu possible par l'extension du cadre du personnel administratif, il est prévu de développer une gestion moderne de la documentation, notamment en intégrant

<sup>(1)</sup> Un répertoire particulier reprend les questions préjudicielles posées par la section d'administration.

au sein du répertoire général des données qui ne figurent encore que sur un support papier.

### C. Statistiques.

Pour la période du 16 septembre 1994 au 15 seple bureau de coordination a répertorié 3038 textes divers, parmi lesquels 120 lois, 263 décrets ou ordonnances, 1055 arrêtés royaux, 1036 arrêtés des gouvernements et commissions communautaires, 418 arrêtés ministériels; 1106 de ces textes comportaient des dispositions modificatives. Ne sont pas repris, en principe, les arrêtés qui ne règlent que des situations particulières (promotions, nominations de membres d'une commission, transferts, autorisations, ou refus d'exercer une profession, etc.) (1). Il ne faudrait toutefois pas en conclure que les textes dépourvus de caractère réglementaire - au sens que donne à ce terme la section de législation - sont systématiquement En effet, nombre d'actes qui ne doivent pas être légalement soumis à cette section sont d'un intérêt suffisant pour justifier un traitement documentaire. Il s'agit notamment de la désignation de ministres, des règles de fonctionnement des différents gouvernements, de la fixation d'échelles de traitement ou de cadres linguistiques, etc.

La répartition opérée par le Moniteur en "lois, décrets, ordonnances et règlements", "autres arrêtés" et "avis officiels" ne quide pas nécessairement le bureau de coordination dans le choix des textes à répertorier. effet, il arrive que, conformément à la demande de l'auteur de l'acte, des textes à portée générale, dont le traitement par le bureau de coordination se justifie, figurent par extrait et éventuellement dans une seule langue dans la rubrique "autres arrêtés"; d'autre part des circulaires, reprises logiquement dans la rubrique "avis officiels" peuvent revêtir un caractère réglementaire (2) : pour la période considérée, 76 d'entre elles ont été répertoriées, soit en raison dudit caractère, soit en raison de l'intérêt qu'elles représentaient. Il arrive aussi que la rubrique "lois, décrets, ordonnances et règlements" reprenne des textes dépourvus du caractère de généralité et de permanence qui justifierait de les enregistrer.

<sup>(1)</sup> Voir cependant le point 7, 2ème tiret, ci-avant, qui concerne quelque 130 arrêtés par an.

<sup>(2)</sup> Comme l'a estimé à diverses reprises la section d'administration.

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

#### ANNEXE.

## <u>Composition du bureau de coordination</u> (15 septembre 1995) (1).

#### Néerlandophones :

-----

M.-C. CEULE, premier référendaire, K. VERMASSEN, premier référendaire, J. CLEMENT, référendaire adjoint, B. THEYS, référendaire adjoint, référendaire adjoint.

#### Francophones:

\_\_\_\_\_

R. QUINTIN, référendaire adjoint, M. PAUL, référendaire adjoint, M. BAUWENS, référendaire adjoint, X. DELGRANGE, référendaire adjoint.

<sup>(1)</sup> A la date du ler janvier 1996 la situation était la suivante : chez les néerlandophones, M. J. DRIJKONINGEN, auditeur, a rejoint le bureau de coordination comme référendaire et M. J. CLEMENT l'a quitté pour l'auditorat; chez les francophones, M. R. QUINTIN est passé référendaire et Mme P. VANDERNACHT a été nommée référendaire adjoint.

VI.

#### LES GREFFES.

#### A. <u>Missions</u>, organisation et fonctionnement.

Suivant l'article 69 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat est notamment composé du greffe, comprenant un greffier en chef et onze greffiers, dont un greffier informaticien. En réalité, pour chacune des sections, il y a un greffe : un greffe de la section de législation et un greffe de la section d'administration, placés l'un et l'autre sous la direction du greffier en chef. Celui-ci joue donc, en tant que chef des greffes, un rôle important. Mais son rôle ne se limite pas à cela.

### 1. Le greffier en chef.

Cette fonction est assumée par Mme LANGBEEN.

#### a) Statut.

En vertu de l'article 72, § 3, des lois coordonnées, le greffier en chef est, sur la présentation du Conseil d'Etat, nommé par le Roi parmi les magistrats de l'Auditorat ou du Bureau de coordination qui comptent cinq ans de service ou, à défaut de tels candidats, parmi les lauréats du concours de recrutement d'auditeurs adjoints ou de référendaires adjoints. Il en découle que le greffier en chef doit répondre aux mêmes qualifications que les magistrats de l'Auditorat et du Bureau de coordination. Le greffier en chef doit en outre justifier de la connaissance de la langue autre que celle de son diplôme.

Par ailleurs, suivant l'article 103 des lois coordonnées, une loi fixe le traitement, les majorations et indemnités à lui alloués comme aux membres du Conseil d'Etat, aux membres de l'Auditorat, du Bureau de coordination et du Greffe. En vertu de cette loi, ce traitement est égal à celui des conseillers d'Etat, des premiers auditeurs et des premiers référendaires.

D'autre part, les articles 391 à 397 (éméritat et pension) du Code judiciaire sont applicables au greffier en chef comme aux membres du Conseil d'Etat, de l'Auditorat et du Bureau de coordination.

#### b) Missions.

Le greffier en chef exerce ses fonctions en tant que chef des greffes mais également en tant que secrétaire général du Conseil d'Etat, et ce sous l'autorité du premier président.

#### - Missions de chef des greffes.

Comme responsable des greffes, le greffier en chef, assisté des greffiers et, en raison de l'accroissement du volume des affaires et de la création de chambres de des secrétaires d'administration assumés complément, greffiers, exerce les compétences propres à chaque greffe; il distribue le service entre lui et ses greffiers; on souligne qu'en vertu du règlement de procédure, la notification de tous les actes de procédure et des mémoires se fait par les soins du greffier en chef; les avis, ordonnances et arrêts sont notifiés aux parties, ainsi qu'au ministre compétent par ses soins également. En cas de suspension, d'annulation ou de réformation, les arrêts sont publiés dans les mêmes formes que les actes, règlements ou décisions suspendus, annulés ou réformés; cette publication a lieu à la requête du greffier en chef. Enfin, le greffier en chef assure la transmission des pièces entre le Conseil, l'Auditorat et le Bureau de coordination.

En vertu de l'arrêté royal du 23 septembre 1987 ayant abrogé l'arrêté du Régent du 10 janvier 1950 portant règlement de la discipline des membres de l'Auditorat, du Greffe et du Bureau de coordination du Conseil d'Etat, les greffiers qui manquent à leurs devoirs sont avertis ou réprimandés par le greffier en chef.

#### - Missions de "secrétaire général".

En cette qualité, les attributions du greffier en chef découlent de la relative autonomie budgétaire et administrative reconnue au Conseil d'Etat.

Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil d'Etat sont inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur. Le greffier en chef prépare le budget du Conseil d'Etat, le soumet à l'approbation du premier président et de l'auditeur général. Ensemble, ils le soumettent et le discutent lors des réunions budgétaires du Ministère de l'Intérieur et depuis 1995, lors de la réunion budgétaire bilatérale organisée au cabinet du Ministre du Budget.

En ce qui concerne l'ordonnancement et la liquidation des dépenses, le greffier en chef est, d'une part, l'ordonnateur des dépenses fixes (toutes les dépenses relatives au personnel - traitements, allocations, etc. - requièrent sa signature avant liquidation) et d'autre part, l'ordonnateur jusqu'à cent mille francs, des dépenses relatives à la gestion des crédits alloués au Conseil d'Etat, les dépenses de cette nature jusqu'à un million de francs requérant elles, la signature du premier président.

Le greffier en chef, outre la direction des greffes et de leurs services, a la direction des services généraux. Il s'occupe de la gestion de tout le personnel du Conseil d'Etat, hormis celui de l'Auditorat qui, lui, relève de l'autorité de l'auditeur général.

### 2. Les greffiers.

Les greffiers, au nombre de dix sont nommés par le Roi sur trois listes de deux candidats présentées respectivement par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, par l'auditeur général et par le greffier en chef. Ils doivent avoir 25 ans accomplis, être titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ou d'études y assimilées par le Roi et avoir été membres pendant cinq ans au moins du personnel administratif du Conseil d'Etat.

- Le greffier de chaque chambre de la section de législation tient, par extrait du rôle général, un rôle particulier des demandes distribuées à la chambre à laquelle il est attaché.

Certains présidents de chambre siégeant à la section de législation dictent les projets d'avis au cours de la séance, avec le concours des conseillers et des assesseurs. Les avis dictés sont retranscrits le plus rapidement possible, corrigés par les trois membres de la chambre, dactylographiés et collationnés tout aussitôt par les greffiers.

Au sein des quatre chambres de la section de législation, il est fréquent que les demandes d'avis introduites sous le bénéfice de l'urgence en application de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat soient impérativement satisfaites, ce qui implique que le personnel soit mobilisé au-delà des heures de service. De même, les avis, rédigés dans les deux langues, sont très souvent sollicités dans de brefs délais par les ministres demandeurs. Cette procédure exige de la part des greffiers de la section de législation et de leurs collaborateurs une

aptitude à un travail rapide, continu et très précis ainsi qu'une grande disponibilité au service de la chambre.

Les greffiers assurent, par l'intermédiaire du service du greffe, l'envoi du projet d'avis aux différents membres de la chambre et l'envoi de l'avis à la signature du greffier en chef et du premier président. Le greffe transmet également des copies de l'avis à l'Auditorat et au Bureau de coordination.

- Le greffier de chaque chambre de la section d'administration tient, par extrait du rôle général, un rôle particulier des demandes distribuées à la chambre à laquelle il est attaché. Il tient en outre, sous la direction du président et en double exemplaire, un rôle des affaires en état soumises à l'examen de la chambre. Un exemplaire de ce rôle demeure entre les mains du président de la chambre et l'autre entre les mains du greffier attaché à celle-ci.

Le greffier établit pour chaque jour d'audience, un extrait du rôle des affaires en état. Les affaires y sont mentionnées dans l'ordre de leur inscription à ce rôle et en nombre suffisant pour occuper la chambre pendant la durée de l'audience, hormis les cas faisant l'objet d'une procédure de référé. Hors cette même exception, le greffier remet huit jours au moins avant l'audience, les dossiers des affaires fixées au conseiller rapporteur, chargé de résumer l'affaire à l'audience.

Tout comme à la section de législation, le greffier assiste, en outre, les membres du Conseil d'Etat dans les actes de leur ministère et rédige les procès-verbaux y afférents. Il assiste aussi les membres de l'Auditorat dans l'accomplissement des devoirs d'instruction pour lesquels ils sont requis.

### B. <u>Difficultés rencontrées</u>.

## 1. Dans l'exercice des fonctions de greffier.

Les greffiers de la section de législation sont astreints à des horaires fréquemment lourds, notamment lorsque sont examinées les demandes d'avis introduites sous le bénéfice de l'urgence en application de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ou lorsqu'il s'agit de textes particulièrement complexes qui requièrent un examen approfondi, parfois au cours de longues et nombreuses séances.

En ce qui concerne la section d'administration, les greffiers sont de plus en plus sollicités pour les affaires d'extrême urgence. Très souvent, leur présence s'avère nécessaire bien au-delà des heures normales de service, le matin ou le soir. En outre, ils sont appelés, suivant un rôle de garde et, s'il y a lieu, les week-ends. Bien qu'ils soient secondés par des secrétaires d'administration assumés greffiers, la situation actuelle des greffiers demeure difficile.

## 2. Autres difficultés.

Sur le plan de leur organisation et de leur fonctionnement, les greffes de la section d'administration connaissent quelques difficultés particulières.

### a) Insuffisance des effectifs de personnel de niveau 2.

L'augmentation considérable du nombre des affaires ainsi que l'afflux continu de demandes de renseignements divers nécessitent de plus en plus l'assistance d'un personnel expérimenté de niveau 2. En moyenne quatre rédacteurs par rôle linguistique doivent être disponibles pour l'accueil des visiteurs et la réception des appels téléphoniques. Bien que les heures d'ouverture du greffe soient fixées de 9 heures à 13 heures, celui-ci reste accessible à toute heure pour le dépôt ou la consultation de dossiers introduits dans le cadre des procédures de référé. Entre-temps, ces agents de niveau 2 doivent pouvoir traiter et assurer le suivi des dossiers. Ils sont, manifestement, trop peu nombreux pour assurer l'énorme volume de travail et, malgré leur dévouement, la qualité du travail n'échappe pas aux risques d'erreurs.

Il est à espérer que ces difficultés seront en grande partie résolues grâce à l'extension du cadre du personnel administratif en voie de réalisation (1).

### b) L'informatisation.

L'informatisation est encore dans sa phase préparatoire. Le projet a été basé sur le volume du travail et la procédure courante avant l'introduction du référé administratif.

<sup>(1)</sup> Voir le rapport relatif au personnel administratif.

La gestion du greffe n'est pas encore assurée totalement de manière informatisée. Le personnel travaille toujours simultanément de manière manuelle, notamment pour la tenue des échéanciers et des différents rôles. Le programme "Proadmin" n'est pas encore au stade d'une version définitive, les utilisateurs étant confrontés au trop grand nombre et à la complexité des écrans.

#### c) Locaux.

Les services du greffe de la section d'administration installés au deuxième étage du bâtiment central, dans l'attente d'un transfert dans les locaux de l'immeuble en construction rue d'Arlon, doivent travailler depuis quelques années dans des conditions pénibles. Ils ne disposent plus d'une surface d'occupation raisonnable. Il est devenu impossible de ranger les dossiers de manière efficiente car les bureaux actuels ne peuvent plus accueillir des meubles de rangement. Cette situation a pour conséquence que bien souvent le personnel perd un temps considérable à la recherche des dossiers.

d) Relations entre les services du greffe, les chambres et l'auditorat.

Dans l'ensemble, la coopération et la coordination entre ces différents services est satisfaisante malgré les pénibles conditions de travail dues à l'exiguïté des locaux actuels et les sollicitations constantes justifiées par l'urgence.

L'ensemble des problèmes de procédure posés, les difficultés de services ou les questions de pure intendance sont régulièrement soumis à l'examen des responsables des services et des greffiers réunis par le greffier en chef.

Au cours de l'année judiciaire 1994-1995, ont ainsi été examinés les points suivants :

- le problème des interventions : la désignation des parties intervenantes; la question des délais octroyés par l'auditeur rapporteur, d'une part, ceux octroyés par le greffe, d'autre part; les difficultés rencontrées dans le cadre de la procédure de suspension et de la procédure d'extrême urgence, dans l'application des articles 93 et 94 du règlement général de procédure.
- les modalités de communication au greffe du dépôt de pièces à l'audience;

- les gardes assurées en dehors des heures de services et durant les week-ends;
  - le problème de la traduction des arrêts;
- le volume énorme des envois sous pli recommandé à la poste avec accusé de réception (application de l'article 84 du règlement général de procédure);
- l'établissement des modèles d'arrêts compte tenu de l'informatisation de la procédure et de la constitution d'une banque de données uniforme des arrêts;
- la révision de certains formulaires destinés aux parties, notamment les parties requérantes pour leur rappeler les formalités à respecter en vue d'introduire leur demande ou requête en bonne et due forme;

L'un de ces points mérite d'être précisé : le problème posé par l'article 84 du règlement général de procédure qui prévoit que le Conseil d'Etat envoie les pièces de procédure, les notifications, les avis et les convocations sous pli recommandé à la poste avec accusé de réception.

Depuis sa modification par l'arrêté royal du 28 juillet 1987, le même article prévoit que les envois précités peuvent se faire sous pli ordinaire lorsque la réception ne fait courir aucun délai, sauf disposition contraire de la loi. Il reste que le coût des envois recommandés avec ou sans accusé de réception a crû dans des proportions considérables ces dernières années; le nombre croissant des affaires a contribué, lui aussi, à l'augmentation des sommes que le greffe du Conseil d'Etat doit consacrer aux envois auxquels il procède.

Les dispositions de l'article 84 pouvaient se comprendre à l'époque à laquelle elles ont été prises : les affaires étaient beaucoup moins nombreuses et les opérations postales de recommandation et d'accusé de réception moins onéreuses. Le rapport au Régent qui précède l'arrêté de ce Dernier du 23 août 1948 explique que "l'accusé de réception annexé à tout pli envoyé par le Conseil renforce les garanties et donne au greffe toute assurance quant au sort de ses envois". Mais cette formalité demeure-t-elle nécessaire dans tous les cas où elle est accomplie actuellement ?

Si l'article 84 du règlement général de procédure prévoit que toutes les convocations se font sous pli recommandé avec accusé de réception, l'article 25 des lois coordonnées prévoit que les citations à témoin se font par lettre recommandée à la poste, sans qu'un accusé de réception soit prévu. Le législateur a donc adopté un système plus simple pour une convocation pourtant plus importante.

Pour réduire les sommes à débourser par le greffe, il semble que l'on pourrait limiter les cas dans lesquels la formalité de l'accusé de réception doit être maintenue.

Ces cas seraient :

- 1º l'envoi de la copie de la requête à la partie adverse;
  - 2º l'envoi de la copie du mémoire en réponse;
- 3º l'avertissement donné aux personnes intéressées qu'elles peuvent intervenir volontairement à la cause;
- 4º l'envoi de la lettre invitant la partie requérante à envoyer un mémoire ampliatif;
  - 50 la notification des rapports;
  - 6º l'envoi du dernier mémoire du requérant;
  - 7∘ la fixation de l'affaire;
- 8º la notification des arrêts rendus dans les affaires dans lesquelles une partie a soulevé un déclinatoire de compétence puisque, dans ce cas, un recours devant la Cour de cassation est possible.

Pour les autres cas, la règle de l'article 84, alinéa 2, du règlement de procédure pourrait être reprise; ainsi, toutes les pièces de procédure pourraient être envoyées par pli ordinaire :

- 1º si leur réception ne fait courir aucun délai;
- 2º si la loi comme dans le cas des citations à témoin n'impose pas la formalité de la recommandation.

En outre, il devrait être prévu dans l'article 84 que le greffe ne doit pas procéder à une seconde notification ou à un second envoi.

#### VII.

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

### A. Organisation du service.

### 1. Composition.

\_\_\_\_\_

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

- 12 statutaires (6 F 6 N), dont 2 (1 F 1 N) ont démissionné et ont été remplacés par des attachés contractuels et 1 (F) est détaché et est remplacé par un attaché contractuel;
- 1 attaché contractuel (F) pour les traductions en langue allemande.

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

### 2. Répartition des tâches.

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

La fonction de réviseur est assumée par :

- M. DE MUNTER, premier attaché : il révise les arrêts, les avis, les rapports et les textes divers en langues néerlandaise, française et allemande, coordonne la terminologie et traduit également;
- M. BUYSSE, premier attaché : il révise les arrêts, les avis, les rapports et les textes divers en langues française et néerlandaise et traduit également;
- M. DE PELSEMAEKER, premier attaché : il révise les arrêts, les avis, les rapports et les textes divers et traduit également.

La traduction, assurée par les personnes citées cidessus, l'est aussi par les autres membres du service -

attachés et premiers attachés - qui soumettent les textes pour correction aux réviseurs.

Le secrétariat assure la dactylographie définitive des arrêts traduits, gère les dossiers, la documentation et les registres.

### B. <u>Fonctionnement</u>.

Le Service de la Concordance reçoit pour traduction :

- 1. les avis transmis par les chambres de législation : traductions en langues française, néerlandaise et allemande;
- 2. les arrêts sélectionnés pour être traduits, qui lui sont envoyés par le greffe d'administration;
- 3. les arrêts de langue allemande;
- 4. les rapports rédigés par l'auditeur rapporteur pour la Ve chambre bilingue et les projets d'arrêts de cette chambre, envoyés respectivement par l'auditeur et la chambre;
- 5. les projets d'arrêts à prononcer en assemblée générale;
- 6. des documents divers (notes, lettres, avis de publication, ordonnances, rapports, cahiers des charges, budgets, documents destinés à l'assemblée générale, formulaires, bulletin d'information sur l'informatique, procès-verbaux divers, projets de statut, de codes, etc.) qui lui sont adressés par des membres du Conseil, de la Commission du Rapport et de l'Auditorat ou par leurs services.

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

Par ailleurs, le Service a entamé la constitution d'une banque de données terminologiques (MultiTerm) qui compte actuellement 62.000 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. <u>Volume d'activités</u>.

1. Traduction des avis de la section de législation au cours de l'année judiciaire 1994-1995.

		SANS URGENCE	ART. 84 (8 jours)	ART. 84 (3 jours)	TOTAL	TOTAUX
FRANCAIS EN NEERLANDAIS	G.F	155		86	241	283
	BXL	26		16	42	
NEERLANDAIS EN FRANCAIS	G.F	206		50	256	291
	BXL	20		15	35	
FRANCAIS EN NEERLANDAIS & NEERLANDAIS EN FRANCAIS	G.F	5			5	6
	BXL	1			1	
ALLEMAND EN FRANCAIS ALLEMAND EN NEERLANDAIS	F	1		3	4	26
	N	19		2	21	
		1			1	
TOTAUX		434		172	606	606

2. Arrêts traduits au cours des années civiles 1994 et 1995 (1)

- En 1994 :

- Arrêts: 528
- Projets d'arrêts: 32
- Rapports: 30
- Divers: 94

(1) Le Service de la concordance ne fonctionne pas selon l'année judiciaire, sauf pour les avis de la section de législation. Les statistiques concernant les autres traductions ont, dès lors, trait à chaque année civile. Cette distinction se justifie comme suit : le Service traduit à la fois pour la section de législation et pour la section d'administration. En ce qui concerne les avis, il est tenu de suivre le rythme des chambres de législation, celles-ci lui envoyant les avis à traduire sans délai. Pour les arrêts, il ne suit pas le calendrier des chambres d'administration, puisqu'il reçoit à traduire les arrêts déjà prononcés et que ces traductions n'interviennent pas dans la procédure, sauf en ce qui concerne les projets d'arrêts de la Ve chambre bilingue.

- En 1995 (au 31 août)

- Arrêts: 487
- Projets d'arrêts: 18
- Rapports: 21
- Divers: 110

### D. Principales difficultés rencontrées.

- 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.
- 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 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. L'obtention de documentations et de renseignements terminologiques demandent, dès lors, bien souvent de longues recherches qui retardent la traduction. En outre, la longueur des arrêts peut varier de 4 pages à 50 et plus.
- Par ailleurs, le départ de certains membres du service, soit définitifs, soit temporaires, pose un problème de remplacement : trouver des traducteurs qualifiés, aptes à produire rapidement un travail de qualité, n'est guère facile, d'autant plus qu'il existe des barèmes plus avantageux que les leurs. En outre, il faut encadrer les nouveaux venus et assurer leur formation; le service a donc connu en 1994-1995 quelques difficultés qui ont perturbé son fonctionnement normal.
- Enfin, l'informatisation quasi complète du Service, qui s'est faite par étapes réparties sur trois années, a également demandé un temps d'adaptation. Cependant elle offre l'avantage de pouvoir disposer d'une banque terminologique, stocker et consulter facilement les traductions.

Ces difficultés ont eu pour résultat un important retard dans la traduction d'anciens arrêts, retard qui reste à résorber.

#### VIII.

#### LE PERSONNEL ADMINISTRATIF.

### A. Statut du personnel.

En vertu de l'article 102 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la nomination et la révocation des membres du personnel administratif appartiennent à l'assemblée générale du Conseil d'Etat, qui peut déléguer tout ou partie de ce pouvoir au premier président. Les nominations aux emplois se font toujours sur rapport d'une commission, dénommée "commission du personnel".

Le personnel administratif est nommé par le Conseil aux conditions déterminées par le statut établi par le Conseil d'Etat. En outre, les lois coordonnées règlent notamment le régime des incompatibilités et la pension du personnel.

### B. <u>La commission du personnel</u>.

### 1. Composition.

La commission du personnel est composée d'un Président de chambre et de deux conseillers, désignés chaque année par l'assemblée générale. Ils sont assistés de l'auditeur général, de l'auditeur général adjoint et du greffier en chef.

Durant l'année judiciaire 1994-1995, l'Assemblée générale a fixé la composition de la commission de la façon suivante :

- M. J.-J. STRYCKMANS, président de chambre (président);
- Mme VANDERHAEGEN-SWARTENBROUX, président de chambre;
- M. J.-C. GEUS, conseiller d'Etat.

L'assemblée générale a en outre désigné deux membres suppléants :

- M. R. ANDERSEN, président de chambre;
- Mme BRACKE, conseiller d'Etat.

La commission du personnel peut faire appel à des personnes compétentes dans des domaines particuliers.

### 2. Missions.

La commission du personnel donne des avis concernant les nominations auxquelles il y a lieu de procéder, pour les emplois prévus dans le cadre, ainsi que pour les désignations des membres du personnel aptes à exercer les fonctions supérieures qui correspondent au grade à conférer.

La commission examine les recours introduits par les membres du personnel contre les bulletins de signalement. Elle donne son avis au premier président qui arrête les termes définitifs du signalement.

La commission donne son avis sur l'organisation des examens de recrutement ou d'avancement, sur la matière et la nature des épreuves que doit arrêter l'Assemblée générale.

Les promotions se font sur l'avis motivé de la commission.

Avant l'application d'une peine disciplinaire, tout membre du personnel est entendu par la commission. Il peut se faire assister par tout titulaire d'une fonction ou d'un emploi au Conseil d'Etat, par un avocat ou par toute personne agréée par le premier président.

En outre, la commission peut être chargée de certaines missions; c'est ainsi que, durant l'année judiciaire 1994-1995, elle a été amenée à revoir entièrement le statut administratif du personnel du Conseil d'Etat.

### C. Organisation.

Hormis le personnel administratif affecté à l'Auditorat dont on a vu qu'il fonctionne sous l'autorité de l'auditeur général, la direction générale du personnel administratif est assurée par le greffier en chef.

Outre le service de la concordance dont il a été question, font également partie des services administratifs dirigés par le greffier en chef : les services généraux; les services des greffes de la section de législation et de la section d'administration; le secrétariat du bureau de coordination; les secrétariats des chambres de la section d'administration; la bibliothèque; le magasin; l'expédition; l'offset; le service de la photocopie; le service de la téléphonie; le service des huissiers et les services d'entretien.

Les services des greffes néerlandophone et francophone de la section d'administration travaillent sous la direction du premier secrétaire en chef, Mme S. PUTTEMAN.

Le service du greffe et le secrétariat des chambres de la section de législation sont dirigés par M. M. FAUCONIER, secrétaire en chef.

En ce qui concerne le fonctionnement et les difficultés des services, le lecteur se rapportera à ce qui a été dit dans le rapport concernant "les greffes" du Conseil.

Les chambres de la section d'administration disposent d'un secrétariat.

# D. <u>Difficultés rencontrées et mesures prises concernant le personnel.</u>

Le dénominateur commun de toutes les difficultés rencontrées par le personnel administratif est l'étroitesse du cadre compte tenu du volume sans cesse croissant des affaires. Ce cadre souffre, en outre, d'une inadaptation flagrante : les niveaux 1 et 2 y sont peu représentés. Malgré ses efforts, le personnel n'arrive plus à assurer le travail efficacement et sans retard.

Outre l'augmentation spectaculaire du nombre d'affaires introduites, il faut aussi tenir compte du nombre croissant des opérations que suscite le traitement d'une affaire. Le personnel n'est plus en mesure de respecter les délais imposés par le règlement général de procédure.

L'accroissement du nombre d'affaires introduites, tant auprès de la section d'administration qu'auprès de la section de législation, a des répercussions sur les services de l'Auditorat, sur le secrétariat des chambres, sur le service de la concordance des textes et sur le Bureau de coordination.

Des mesures ont donc dû dès à présent être négociées et prises; d'autres devront vraisemblablement l'être aussi.

Lors du conclave budgétaire de juillet 1994, le Gouvernement a marqué son accord sur les propositions du Conseil d'Etat relatives à l'extension du cadre du personnel administratif en trois phases.

Cinq arrêtés relatifs au personnel administratif du Conseil d'Etat ont été pris en 1995. Il s'agit de :

- l'arrêté royal du 10 avril 1995 autorisant le Conseil d'Etat à engager des contractuels subventionnés en 1995 en vue de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel;

- l'arrêté royal du 10 avril 1995 autorisant le Conseil d'Etat à engager en 1995 des contractuels en vue de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel;
- l'arrêté royal du 23 juin 1995 portant approbation du cadre du personnel administratif du Conseil d'Etat;
- l'arrêté royal du 20 octobre 1995 déterminant les grades du personnel administratif du Conseil d'Etat qui constituent un même degré de la hiérarchie;
- l'arrêté royal du 20 octobre 1995 fixant le cadre linguistique du personnel administratif du Conseil d'Etat.

#### IX.

#### DIVERS.

### A. Bibliothèque.

Une "Commission de la bibliothèque" assure la gestion de cette dernière. Créée et composée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, elle est actuellement présidée par M. ANDERSEN, président de chambre, et comporte des représentants du Conseil, de l'Auditorat, du Bureau de coordination, du Greffe et du Service de la concordance des textes.

Cette commission a, durant l'année 1994-1995, tenu trois réunions au cours desquelles elle a été amenée à prendre un certain nombre de décisions en vue d'assurer l'actualisation de la documentation et son traitement informatique, d'établir son budget et de déterminer ses ressources.

## 1. Situation financière.

Les années antérieures, la situation financière de la bibliothèque a été extrêmement préoccupante. Les ressources disponibles ne suffisaient même plus à couvrir les dépenses fixes (abonnements à des collections et à des revues périodiques et mises à jour d'ouvrages à feuillets mobiles), compte tenu notamment de l'augmentation constante du coût des collections de codes ainsi que des abonnements aux périodiques, et ne permettaient plus l'acquisition d'une quelconque monographie, ceci en dépit des efforts financiers déjà consentis (par exemple : la réduction du nombre de revues disponibles et la diminution drastique du nombre de collections de codes). Des démarches ont été entreprises auprès des autorités budgétaires afin que l'outil de travail indispensable que constitue la bibliothèque ne soit pas définitivement compromis. Finalement, un crédit supplémentaire de un million a été consenti en 1994 - ce qui a permis d'acquérir enfin les monographies qui faisaient cruellement défaut et d'actualiser la documentation qui risquait de devenir rapidement obsolète. Ce crédit supplémentaire a été reconduit en 1995. Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'équilibre financier actuel n'est réalisé que grâce à ce crédit et que son non renouvellement aurait pour conséquence inéluctable le retour à la situation d'antan. Il convient également d'être attentif au fait que l'extension du cadre du personnel devrait normalement entraîner une augmentation des dépenses de la bibliothèque, ne fût-ce qu'en raison de l'acquisition de codes supplémentaires.

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

Pendant la période considérée, la bibliothèque a pu s'enrichir de 347 nouveaux ouvrages.

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

Enfin, elle a acquis 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.

L'acquisition d'ouvrages n'est pas le seul objet sur lequel les membres de la commission sont périodiquement appelés à se prononcer. L'informatisation de la bibliothèque est également pour elle un sujet de préoccupation constante. Comme premières réalisations, on peut citer :

- l'accès de la bibliothèque à la banque de données BISTEL;
- l'utilisation du système JUDIT par la bibliothèque;
- l'établissement d'un fichier informatisé des livres et revues disponibles à la bibliothèque à partir de 1995.

### B. Bâtiments.

Le Conseil d'Etat occupe actuellement trois bâtiments dont la contiguïté demeure indispensable à la bonne organisation des services. Ces immeubles sont situés rue de la Science 33 (dont un bâtiment au centre du parc) et rue Jacques de Lalaing  $n^{\circ s}$  3 à 13, à 1040 Bruxelles (1).

Dans le passé, le Conseil d'Etat a occupé des immeubles situés aux nos 94 et 96 de la rue d'Arlon. En 1986, un promoteur s'est proposé d'exécuter, sur les terrains nos 94 et 102 de la rue d'Arlon, une "promotion dont le projet tenait compte d'une servitude de passage vers le parking du Conseil d'Etat et la création d'un jardin en façade de la bibliothèque du Conseil d'Etat". Ce projet emportait l'abandon par ce dernier des immeubles sis rue

<sup>(1)</sup> Le Conseil d'Etat occupe aussi, pour les besoins du Service de la Concordance des textes, un plateau dans un immeuble sis 106 rue d'Arlon.

d'Arlon. A la suite de nombreuses discussions suscitées par l'accroissement des activités et la réalisation d'une extension du cadre des magistrats du Conseil d'Etat, il fut proposé de ne pas abandonner la rue d'Arlon et d'y prévoir constructions pour l'Institution afin de de nouvelles préserver un ensemble architectural "cohérent" des immeubles existants. En 1989, une proposition de financement pour la construction d'un nouvel immeuble de bureaux rue d'Arlon et destiné au Conseil d'Etat fut introduite auprès de l'inspecteur des Finances près la Régie des bâtiments. La construction de cet immeuble connut de malheureux épisodes. travaux ont été interrompus à plusieurs reprises, les unes pour des raisons de mauvaise exécution de l'ouvrage et de non-respect des prescriptions urbanistiques, les autres à la suite de la mise en liquidation et du dépôt du bilan de l'entreprise de construction dont la faillite a été prononcée en septembre 1995.

Entre-temps, lors du conclave budgétaire de juillet 1994, le Gouvernement a marqué son accord sur les propositions du Conseil d'Etat relatives à une extension considérable du cadre du personnel administratif, celles-ci portant sur l'intégration de 53 contractuels et le recrutement de 62 personnes. Les surfaces offertes par le nouveau bâtiment, en cours de construction rue d'Arlon, se révélèrent, dès lors, insuffisantes pour absorber cette extension de cadre. Par ailleurs, en 1994, l'Ambassade des Pays-Bas quittait l'immeuble sis 35 rue de la Science; la mise à la disposition du Conseil d'Etat dudit immeuble fut, dès lors, proposée; cet immeuble particulièrement bien situé, contigu au bâtiment principal du Conseil d'Etat, répondait à la préservation de l'ensemble architectural cohérent de l'Institution. Il répondait en outre, parfaitement aux besoins maximaux de celle-ci :

- possibilité de centralisation de pratiquement toutes les chambres d'une des deux sections, de leurs greffiers et de leurs secrétariats;
- amélioration des conditions de sécurité arrêtées après consultation de la Police générale du Royaume;
- meilleure disposition des locaux du Bureau de coordination qui souffre actuellement d'un manque sérieux d'espace;
- solution au manque de surfaces destinées aux archives.

Le 17 novembre 1995, le Conseil des ministres décida d'acquérir cet immeuble.

En ce qui concerne la construction de l'immeuble de la rue d'Arlon qu'occuperont les magistrats de l'Auditorat et leurs services, les greffes francophone et néerlandophone de la section d'administration du Conseil d'Etat et le service informatique, une nouvelle adjudication a été faite et les travaux ont été repris par une nouvelle entreprise au début du mois d'août 1995. L'entrée dans les lieux se fera dans le courant de l'année 1996.

Les magistrats, greffe et services de l'autre section du Conseil ainsi que certains autres services resteront dans l'ancien hôtel d'Assche, 33, rue de la Science.

### C. Le budget du Conseil d'Etat.

La préparation des budgets est faite par les soins du Greffier en chef et du service des affaires budgétaires et de l'intendance. Les projets de budgets sont soumis à l'examen et à l'approbation du premier président, du président, de l'auditeur général et de l'auditeur général adjoint. Cette préparation tient compte des différentes circulaires transmises par le Ministre du Budget, d'une part, et des notes adressées par le secrétariat général du Ministère de l'Intérieur, d'autre part. En effet, le budget du Conseil d'Etat est englobé dans celui du Ministère de l'Intérieur.

Dans la présentation des budgets, le Conseil d'Etat doit décrire ses différentes missions et commenter ses demandes de crédits.

C'est dans le courant du mois d'avril que les fiches concernant les prévisions budgétaires afférentes à une année budgétaire doivent parvenir au Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur. Ultérieurement, une réunion est organisée audit département en vue de la préparation de la réunion bilatérale organisée généralement dans le courant du mois de juin au Ministère du Budget.

Vers la mi-octobre, le Ministre qui a le budget dans ses attributions et le ministre ordonnateur transmettent aux Présidents des Assemblées législatives, en exécution de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et conformément au projet de loi contenant le budget général des dépenses, le budget administratif du Ministère de l'Intérieur, y compris celui du Conseil d'Etat.

Au début du mois de janvier de l'année suivante, est élaborée une note préparatoire au contrôle budgétaire, accompagnée d'une éventuelle demande d'ajustement budgétaire qui doit être justifiée et tenir compte des règles de la discipline budgétaire.

Sont prévus dans le programme, dit "de subsistance", les crédits pour les dépenses de personnel et les frais de fonctionnement du Conseil d'Etat, ainsi que pour les allocations et indemnités octroyées aux membres de la Commission centrale de la langue juridique et administrative néerlandaise en Belgique (1) et pour le fonctionnement de cette commission.

Un crédit variable est également prévu pour les dépenses relatives à la modernisation de la jurisprudence administrative, financé par une recette affectée au Budget des Voies et Moyens au profit du fonds pour la gestion des astreintes. Enfin, le programme prévoit encore les crédits nécessaires pour l'informatisation du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les différents postes du budget du Conseil d'Etat et leur montant, on renvoie aux budgets de 1994 et 1995 (2).

### D. Activités extérieures.

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

<sup>(1)</sup> Qui doit être logée par le Conseil d'Etat en vertu de l'article 4 de l'arrêté royal du 19 janvier 1954 instituant une Commission centrale de la langue juridique et administrative néerlandaise en Belgique (Moniteur belge, 5 février 1954).

<sup>(2) -</sup> Loi du 24 décembre 1993 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1994; Moniteur belge, 10 février 1994 (premier édition), p. 3269.

<sup>-</sup> Loi du 23 décembre 1994 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1995; Moniteur belge, 16 janvier 1995, pp. 906 à 909; erratum, 17 février 1995.

# 1. Relations avec les autorités belges et avec la presse.

## a) Relations avec les autorités belges.

- Le Conseil d'Etat a, il va sans dire, entretenu des relations suivies avec le Premier Ministre, avec le Ministre de l'Intérieur au département duquel il se rattache administrativement et budgétairement et avec d'autres ministres, notamment celui en charge des bâtiments de l'Etat, en vue des présentations de candidats et des nominations aux diverses fonctions, en vue de régler le statut et la situation des membres du personnel, etc. Le premier président du Conseil d'Etat, le président du Conseil d'Etat, l'auditeur général, l'auditeur général adjoint et le greffier en chef y ont été associés.
- Le premier président a également eu des contacts avec diverses autorités fédérales, communautaires ou régionales, spécialement en ce qui concerne la mise en état des dossiers, l'avancement des procédures de consultation et la transmission des avis de la section de législation.
- Le premier président et l'auditeur général ou le président ou l'auditeur général adjoint ont représenté le Conseil d'Etat à diverses cérémonies ou manifestations officielles; en outre, des délégations du Conseil d'Etat ont assisté à diverses cérémonies et manifestations traditionnelles.

### b) Relations avec la presse.

La presse a rendu, très souvent, compte d'avis ou d'arrêts du Conseil d'Etat. Elle l'a particulièrement fait, en déléguant des journalistes aux audiences, dans les affaires électorales lors des élections qui eurent lieu en 1994 et 1995.

Lors des travaux préparatoires de la loi du 24 mars 1994 (1), il avait été fait allusion à la nomination d'un "porte-parole" du Conseil d'Etat. L'idée de prévoir cette nomination dans la loi a été abandonnée, mais le Ministre de l'Intérieur a indiqué qu'il relevait de la responsabilité

<sup>(1)</sup> Doc. parl. Chambre, no 1159/5-92-93, p. 6.

propre du premier président de régler la manière dont le Conseil d'Etat entretient des relations avec la presse.

# 2. Relations avec des autorités ou institutions étrangères.

### a) Réception de délégations étrangères.

- Le 19 octobre 1994, le Conseil a reçu une délégation de la Cour suprême de Thaïlande, conduite par son Président, M. Praman CHANSUE.
  - Un exposé sur le Conseil d'Etat a été fait.
- Le 22 mars 1995, le Conseil d'Etat a reçu une délégation du Parlement burundais, en visite d'étude en Belgique, conduite par M. Léonce NGENDAKUMANA, Président de l'Assemblée nationale du Burundi. Un exposé a été fait sur la place du Conseil d'Etat dans les institutions belges, sur son organisation et sur ses compétences.
- Le 29 mars 1995, le Conseil d'Etat a reçu une délégation de la Cour suprême d'arbitrage de la Fédération de Russie, conduite par son Président M. JAKOVLEV. Un exposé a été fait sur le Conseil d'Etat en général et sur la manière dont sont traitées les affaires de marchés publics, en particulier.
- Le 4 avril 1995, le Conseil d'Etat a reçu une délégation du Parlement de la République de Moldavie. Un exposé a été fait sur le rôle du Conseil d'Etat dans les institutions belges et sur la tenue de la documentation par le Bureau de coordination que la délégation a visité de manière approfondie.
  - b) Participation aux activités du Comité exécutif des Conseils d'Etat des pays de l'Union européenne.

Le Comité exécutif a tenu sa session à Bruxelles le 7 avril 1995, sous la présidence de Monsieur TAPIE, Premier Président du Conseil d'Etat de Belgique.

Au cours de cette réunion :

 la date du prochain colloque des Conseils d'Etat de l'Union européenne a été fixée : ce colloque se tiendra les 22, 23 et 24 avril 1996;

- le sujet suivant a été retenu pour ce colloque : "La transposition des directives communautaires et la jurisprudence".
  - c) Participation aux activités de l'Association internationale des Hautes Juridictions administratives.

 Le premier président est membre du Conseil d'administration de l'Association et M. KREINS, conseiller d'Etat, son trésorier.

- Une délégation du Conseil d'Etat de Belgique a participé, les 27, 28 et 29 mars 1995, au congrès de l'Association internationale des Hautes Juridictions administratives, qui s'est tenu à Rome sur le thème suivant : "Mesures provisoires et mesures d'urgence devant le juge administratif". Le rapport belge a été rédigé et présenté par M. QUINTIN, auditeur.

# d) Participation à des colloques ou réunions à l'étranger.

-----

- Les 7, 8 et 9 novembre 1994, une délégation du Conseil d'Etat a participé à un colloque organisé à Strasbourg par le Conseil de l'Europe sur le thème : "La lutte contre le racisme et la xénophobie".
- Les 22 et 23 juin 1995, une délégation du Conseil d'Etat a participé au colloque consacré à "La conception française de la justice administrative" et organisé par la Faculté de Droit et de Sciences politiques de Dijon.
- Les 28 et 29 juin 1995, le premier président a assisté à l'inauguration du nouveau Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg.

En outre, des magistrats ont participé à des colloques à l'étranger et sont les auteurs d'articles et d'ouvrages divers.

QUATRIEME PARTIE.

JURISPRUDENCE.

## I. JURISPRUDENCE DE LA COUR D'ARBITRAGE AU SUJET DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT.

Les arrêts recensés concernent, d'une part, les compétences du Conseil d'Etat en matière d'expropriation et, d'autre part, certaines règles de procédure.

### A. EXPROPRIATION.

Une question préjudicielle concernant les articles 3, 6, 7 et 16, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique et les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, a été posée par le juge de paix du premier canton de Turnhout à la Cour d'Arbitrage.

A cette question, la Cour a répondu en disant pour droit, dans son arrêt nº 51/95 du 22 juin 1995 :

"Les articles 3, 6, 7 et 16, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique et les articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec les articles 13, 16 et 160 de la Constitution, les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à ladite convention, en tant que expropriés et les tiers intéressés visés à l'article 6 de la loi du 26 juillet 1962 précitée ne disposent pas d'un recours direct contre l'arrêté d'expropriation ou en ce que le recours qu'ils auraient introduit directement au Conseil d'Etat est rendu caduc dès lors que l'expropriant a cité à comparaître devant le juge de paix" (1).

En substance, le Conseil d'Etat n'est donc pas compétent pour se prononcer sur les recours ou demandes introduits par l'exproprié ou par un tiers intéressé dès que l'expropriant cite le propriétaire à comparaître devant le juge de paix. Il le reste toutefois à l'égard des tiers ordinaires. Il est également compétent à l'égard des personnes visées aux articles 3 et 6 de la loi du 26 juillet

<sup>(1)</sup> Voir aussi à ce sujet, sous la rubrique "II. Jurisprudence de la Cour de Cassation. (Conflits d'attributions) "ci-après, l'arrêt 49.945 du Conseil d'Etat et l'arrêt du 26 octobre 1994 de la Cour de cassation du 12 octobre 1995 en cause S.A. Ciment de Haccourt.

1962, aussi longtemps que l'expropriant n'a pas cité le propriétaire devant le juge ordinaire. La Cour considère que la comparaison des procédures dont disposent, d'une part, le propriétaire et les tiers intéressés et, d'autre part, les tiers ordinaires fait apparaître que ces catégories de justiciables bénéficient d'une protection juridictionnelle équivalente. S'il est vrai que les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme exigent que le propriétaire et les tiers intéressés disposent d'un droit d'accès à un juge indépendant et impartial pour contester la légalité d'un arrêté d'expropriation, ces dispositions n'empêchent pas que la juridiction qu'ils ont saisie doive décliner sa compétence au bénéfice d'une autre juridiction saisie par l'expropriant, lorsque ces deux juridictions satisfont aux exigences de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et que le contrôle de légalité qu'elles exercent est équivalent. Rien n'empêche que le législateur confie, comme dans les dispositions examinées, certains litiges à une juridiction déterminée et d'autres à une autre juridiction, même s'il en résulte que, dans le cours de la procédure, un des juges perd sa compétence au bénéfice de l'autre.

### B. PROCEDURE.

1. Des questions préjudicielles ont été posées à la Cour d'Arbitrage par l'arrêt nº 53.685 du 13 juin 1995 du Conseil d'Etat concernant la constitutionnalité de l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

La Cour a, par son arrêt 67/95 du 28 septembre 1995, dit pour droit que cette disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ledit article 21, alinéa 6, dispose :

"Il existe, dans le chef de la partie requérante, une présomption de désistement d'instance lorsqu'elle n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de 30 jours à compter de la signification du rapport de l'auditeur dans lequel est proposé le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité du recours".

Dans son arrêt, la Cour s'explique de la manière suivante :

"La différence de traitement que l'article 21, alinéa 6, instaure entre la partie requérante pour laquelle le rapport de l'auditeur conclut à l'irrecevabilité ou au rejet du recours en annulation, d'une part, et la partie requérante pour laquelle le rapport

de l'auditeur conclut au bien-fondé du recours, d'autre part, repose sur un critère objectif et est raison-nablement justifiée ... Une telle mesure n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir réduire la durée de la procédure, compte tenu du principe général de droit selon lequel la rigueur de la loi peut être tempérée en cas de force majeure ou d'erreur invincible, principe auquel la loi en cause n'a pas dérogé".

- 2. Sur une autre question préjudicielle encore posée par le Conseil d'Etat (arrêt nº 48.624 du 13 juillet 1994) et relative, cette fois, à la Constitutionnalité de l'alinéa 2 de l'article 21 des lois sur le Conseil d'Etat, la Cour a dit pour droit, dans son arrêt nº 32/95 du 4 avril 1995 :
  - "10 L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cet article prive la partie requérante de l'avantage que lui accorde l'article 21, alinéa 3, lorsque la partie défenderesse s'abstient de déposer le dossier administratif, alors que par application de l'article 21, alinéa 2, à la partie requérante, cette partie défenderesse négligente est exemptée de toute sanction.
  - 2º L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cet article prévoit un traitement identique pour les parties requérantes qui, étant en possession de toutes les pièces de procédure, s'abstiennent de déposer un mémoire en réplique et pour les parties requérantes qui n'ont reçu aucune pièce de procédure et qui, pour ce seul motif, préfèrent conserver le droit d'introduire un mémoire en réplique plutôt que transmettre un mémoire ampliatif de substitution.
  - 3º L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cet article prévoit un traitement identique pour les parties requérantes qui, étant en possession de toutes les pièces de procédure, s'abstiennent de déposer un mémoire en réplique et pour les parties requérantes qui n'ont reçu aucune pièce de procédure et qui, après une condamnation judiciaire de la partie défenderesse, décident de ne pas introduire de mémoire ampliatif".

Dans cet arrêt, la Cour estime que "quelque lourde que soit pour la partie requérante la conséquence du nondélais fixés l'introduction des pour mémoires - (la disposition) conduit en effet à l'irrecevabilité de la demande -, une telle mesure n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir réduire la durée de la procédure, compte tenu du principe général de droit selon lequel la rigueur de la loi peut être tempérée en cas de force majeure, principe auquel il a été envisagé de déroger, mais auquel la loi en cause ne déroge pas elle-même. L'obligation de transmettre dans les délais un mémoire, dont le contenu peut se limiter à la simple confirmation de ce que la partie requérante persiste dans sa requête, est une exigence de forme qui n'entraîne pas une charge disproportionnée au regard dudit objectif, même en prenant en considération la suggestion faite par la partie requérante devant le juge a quo, selon laquelle d'autres mesures auraient dû être prises pour atteindre le même but".

La Cour précise qu'elle ne peut critiquer un traitement identique que si deux catégories de personnes ou plus se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes et font l'objet d'un traitement identique sans qu'apparaisse une justification raisonnable.

L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat oblige les parties requérantes à respecter les délais fixés pour l'introduction des mémoires - qu'il s'agisse d'un mémoire en réplique ou d'un mémoire ampliatif - et à manifester ainsi la persistance de leur intérêt. Au regard de la mesure ainsi considérée, il n'existe pas de différence à ce point importante entre les situations des parties requérantes, selon que celles-ci disposent ou non des pièces de procédure de la partie défenderesse, qu'il en résulterait pour le législateur l'obligation de prévoir à ce propos des traitements différents.

Il en va de même lorsque la partie requérante décide de ne pas transmettre de mémoire ampliatif parce que la partie défenderesse se serait vu condamner dans une procédure judiciaire.

## II. <u>JURISPRUDENCE DE LA COUR DE CASSATION</u>. (CONFLITS D'ATTRIBUTIONS).

On sait que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour statuer sur des contestations qui ont pour objet des droits civils. Suivant les articles 92 et 93 anciens, actuellement 144 et 145 de la Constitution, les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence en cette matière, ainsi d'ailleurs que pour juger les contestations ayant pour objet des droits politiques, lorsque la loi n'a pas attribué compétence pour en connaître à d'autres juridictions. Gardienne des attributions des cours et tribunaux, c'est à la Cour de cassation qu'il revient de "se prononcer sur les conflits d'attributions, d'après le mode réglé par la loi", ainsi que le prévoit l'article 158 de la Constitution.

Au cours de l'année judiciaire 1994-1995, la Cour de cassation a été amenée à statuer à trois reprises sur pareils conflits mettant en cause la compétence du Conseil d'Etat, et ce par des arrêts prononcés le 17 novembre 1994.

A. Par son arrêt nº C.94.0004.F de ce 17 novembre 1994, en cause Caisse nationale de Crédit professionnel contre HERBIN, la Cour a cassé l'arrêt nº 44.889 qu'avait prononcé le Conseil d'Etat le 12 novembre 1993 et par lequel avait été annulée une décision du Conseil d'administration de ladite Caisse nationale mettant fin au contrat d'engagement de la requérante en qualité de rédacteur technicien.

Devant le Conseil d'Etat, la partie adverse avait contesté la compétence de ce dernier au motif que la situation de l'intéressée était contractuelle et que donc la contestation avait pour objet un droit civil; le Conseil avait rejeté cette exception d'incompétence au motif que :

"la situation juridique des membres du personnel de la partie adverse est fixée, en application de l'article 9 de l'arrêté-loi du 23 décembre 1946 ... et de l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 ..., par un "statut du personnel" arrêté par le Conseil d'administration le 16 octobre 1984 et approuvé par arrêté ministériel du 4 janvier 1985; que même si ce statut utilise à diverses reprises le terme de "contrat", il organise une situation juridique fixée unilatéralement par l'autorité, à laquelle celle-ci ne peut déroger, mais qu'elle peut à tout moment modifier sans le consentement des intéressés; qu'une telle situation est de nature réglementaire".

Se fondant sur les travaux préparatoires relatifs à l'article 88 de la loi du 30 juin 1975, qui avait introduit dans l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 un paragraphe 4 prévoyant que le cadre et le statut du personnel des organismes de la catégorie C qui exercent une activité financière, sont fixés par les organes de gestion et approuvés par le ministre, la Cour de cassation a considéré que le mot "statut" utilisé dans cette disposition doit "être entendu dans le sens large de "situation juridique" n'interdisant pas aux organes de gestion des organismes concernés de placer le personnel sous un régime contractuel; constatant que, suivant le statut applicable à la demande-

resse, "la qualité de membre du personnel est reconnue à toute personne qui, dans les limites du cadre organique, prête ses services à l'institution en vertu d'un contrat de travail", qu'en l'espèce, un tel contrat avait été conclu et que suivant l'article 578, 1°, du Code judiciaire, les contestations relatives aux contrats de travail relèvent de la compétence du tribunal du travail, la Cour a considéré que le Conseil d'Etat s'était à tort reconnu compétent et avait méconnu "les articles 92, 93 anciens de la Constitution, 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et 578 du Code judiciaire".

Par arrêt nº 51.582 du 8 février 1995, le Conseil d'Etat, faisant application de l'article 33, alinéa 3, desdites lois coordonnées, se conforma à la décision de la Cour et accueillit l'exception d'incompétence.

B. Par contre, par son arrêt nº C.93.0420.F de même date, la Cour rejeta le pourvoi dirigé contre l'arrêt nº 43.180 du 4 juin 1993, en cause LEMMENS et S.A. Casino de Dinant, contre l'Etat Belge et la Ville de Dinant.

Dans cette affaire, les requérants demandaient l'annulation "de la décision ministérielle ... de ne pas exercer à propos du Casino de Dinant les pouvoirs que l'article 1088 du Code judiciaire donne au ministre de la Justice". Une exception d'incompétence était soulevée; le Conseil d'Etat l'avait accueillie en considérant que, en vertu dudit article 1088,

"le ministre de la Justice décide librement, sur la base des informations de toute nature en sa possession, si les transgressions venues à sa connaissance portent ou non à l'intérêt général de la société une atteinte d'une gravité exigeant la suppression absolue de l'ordonnancement juridique; que dans l'affirmative, il donne au Procureur général près la Cour de cassation l'ordre d'en faire la dénonciation à la Cour; que l'ordre ministériel fixe les limites des réquisitoires du Procureur général saisissant la Cour, sans préjudicier à la liberté de parole du premier et à la plénitude d'appréciation de la seconde; que l'ensemble du processus de décision du ministre, quelle qu'en soit l'issue, ne constitue pas l'activité d'une autorité administrative, (de sorte) que le Conseil d'Etat ne peut en connaître à peine de s'immiscer dans le fonctionnement de l'Ordre judiciaire et violer l'article 14 des lois sur ce Conseil d'Etat ... déterminant la compétence de la section d'administration siégeant au contentieux de l'annulation".

La Cour confirma cette analyse.

C. Par son troisième arrêt du 17 novembre 1994 no 93.0052.F, la Cour a cassé l'arrêt no 41.530 du 11 janvier 1993, en cause SALDES BALDINI contre la commune de Schaerbeek.

L'intéressé, de nationalité chilienne, demandait la suspension d'une décision communale refusant de l'inscrire au registre de la population.

La commune soulevait un déclinatoire de compétence en soutenant que le droit en cause - celui d'être inscrit sur le registre de la population - constituait un droit subjectif et que la contestation relative à ce droit relevait de la compétence des tribunaux civils.

Le Conseil d'Etat avait rejeté l'exception. Il avait considéré que

"le refus d'inscrire au registre des étrangers un demandeur d'asile en possession d'une autorisation de séjour provisoire, constitue un acte administratif susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat et donc d'un recours en suspension".

La Cour a considéré que le Conseil d'Etat n'est pas compétent

"lorsque l'acte individuel attaqué consiste dans le refus d'une autorité administrative d'exécuter une obligation qui répond à un droit subjectif du requérant", ce qui est le cas en l'espèce, car "le litige porte directement sur le droit subjectif ... d'être inscrit sur le registre de la population ..., c'est-à-dire sur un droit de l'intéressé d'exiger de l'autorité pareille inscription lorsque (les) conditions légales sont réunies", s'agissant de "l'application de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers" qui dispose "en son article 17 que l'étranger autorisé à s'établir dans le Royaume est inscrit au registre de la population de la commune de sa résidence" (1).

Se conformant à cet arrêt, le Conseil d'Etat a, par son arrêt nº 52.785 du 12 avril 1995, accueilli l'exception d'incompétence soulevée par la partie adverse.

Un autre arrêt prononcé par le Conseil d'Etat pendant l'année judiciaire 1994-1995, soit le 26 octobre 1994, en cause S.A. Ciments de Haccourt contre Région

<sup>(1)</sup> Sur les questions soulevées par cet arrêt et sur la jurisprudence antérieure, voir la note d'observation de B. HAUBERT, J.T. 1995, pp. 316 à 320.

wallonne et Association intercommunale de traitement des déchets de la Région liégeoise (arrêt nº 49.945) a fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation. La requérante demandait l'annulation d'actes administratifs relatifs à l'expropriation, pour cause d'utilité publique, de parcelles dont elle était propriétaire. Le juge de paix avait, au moment où le Conseil d'Etat s'est prononcé, constaté la légalité de l'expropriation et statué sur le montant des indemnités provisionnelles. Le Conseil d'Etat, se référant à l'arrêt 75/93 du 27 octobre 1993 de la Cour d'Arbitrage, avait décidé qu'il avait perdu

"toute compétence pour statuer en matière d'expropriation sur les recours formés par le propriétaire lésé, par le seul fait de la saisine du juge judiciaire".

Dans son arrêt C.94.0479.F du 12 octobre 1995, la Cour de cassation a suivi cette argumentation.

### III. JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ETAT.

### A. JURISPRUDENCE DE LA SECTION DE LEGISLATION.

# Accords de coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

- Dans un avis nº L. 23.417 donné le 18 janvier 1995 au ministre compétent de la Région de Bruxelles-Capitale sur un avant-projet d'ordonnance "relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur" (Doc. Conseil Région Brux.-Cap., A 368/1, 94-95, du 27 avril 1995), a été soulevée la question si une disposition, qui réserve aux seuls exploitants titulaires d'une autorisation délivrée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale la faculté d'effectuer des courses dont le point de départ est situé sur le territoire de cette Région, de sorte qu'un conducteur d'un véhicule affecté à un service de taxis exploité au départ d'un endroit situé hors du territoire de ladite Région ne pourrait, sans cette autorisation, effectuer une course à partir d'un lieu situé sur ce territoire, peut être adoptée sans qu'un accord de coopération ait été conclu avec les autres Régions conformément à l'article 92bis, § 2, c, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le Conseil d'Etat a estimé ne pouvoir suivre l'argumentation que, dans une note, les délégués du Gouvernement avaient développée et a confirmé qu'un accord de coopération s'imposait.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a relevé que plusieurs dispositions de l'avant-projet réglaient des matières ressortissant à l'Etat fédéral : celle relative à la réglementation des prix des courses de taxis ("périmètres tarifaires") qui entre dans le champ de la politique des prix; la disposition qui prévoit qu'un taxi ne peut stationner en dehors de la voie publique lorsque l'exploitant du service n'est pas propriétaire du véhicule ou lorsque, s'il l'est, certaines conditions ne sont pas remplies, règle qu'aucune considération tenant à l'utilité publique des services de taxis ne justifie et qu'à défaut il faut considérer comme relevant du droit de la concurrence, compétence attribuée à fédérale; diverses dispositions l'autorité qui, établissent des peines non prévues au livre Ier du Code pénal (confiscations, saisies ou immobilisations de véhicules dans des cas non envisagés par ce livre Ier) sans l'avis conforme préalable du Conseil des Ministres et selon des modalités qui méconnaissent l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, combiné avec l'article ler du premier protocole additionnel à cette convention, soit, dans l'esprit des auteurs du texte, instaurent des amendes administratives qui ne répondent pas aux critères retenus, notamment ceux dégagés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêts OZTRUCK et LUTZ), soit accordent la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire à des fonctionnaires ou agents communaux, et ce en méconnaissance de l'article 11, alinéa 3, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précité.

- Le Conseil d'Etat a donné un avis sur un avantprojet de décret approuvant l'accord de coopération que l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions doivent conclure, conformément à l'article 92bis, § 4ter, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour les modalités de conclusion de "traités mixtes", à savoir les traités ne portant pas exclusivement sur les matières qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral, des Communautés ou des Régions (n° L. 23.864/A.V. du 13.12.1994; Doc., Conseil flamand, 109/1, S.E. 1995).

L'avis considère que, bien que les projets mêmes portant approbation des accords de coopération (et des traités internationaux) ne comportent pas de dispositions normatives, ils sont néanmoins soumis à l'avis obligatoire de la section de législation du Conseil d'Etat, puisqu'ils approuvent des actes de droit interne (ou international) qui, en revanche, comportent des dispositions de cette nature. La section de législation doit dès lors faire également porter son avis sur la teneur de l'accord de coopération (et du traité).

Il est relevé qu'aucun motif ne justifie que le décret d'approbation rétroagisse au 8 mars 1994, date de signature de l'accord de coopération, d'autant que, si tel était effectivement le cas, la validité de l'assentiment à un "traité mixte" conclu après le 8 mars 1994, pourrait être contestée, au cas où les travaux préparatoires de ce traité n'auraient pas déjà tenu compte au préalable des dispositions de l'accord de coopération.

Lorsque l'absence d'accord à la Conférence interministérielle de la politique étrangère, soit sur le principe, soit sur les modalités de la conclusion d'un "traité mixte", empêche la Belgique - tout comme l'Etat fédéral, une Communauté ou une Région séparément - de conclure ce traité, rien ne s'oppose, du point de vue constitutionnel, à ce que, si les autres parties contractantes consentent à retirer du traité les dispositions qui, selon le droit belge, font de celle-ci un "traité mixte", l'Etat fédéral, une Communauté ou une Région conclue séparément un traité dont les dispositions relèveraient désormais uniquement de leurs sphères de compétences respectives.

Par ailleurs, le Roi ne peut alors approuver un "traité mixte" que si les assemblées législatives de toutes les autorités associées à la conclusion du traité ont marqué leur assentiment au sujet de celui-ci, de sorte que le refus d'assentiment manifesté par une assemblée législative rend impossible la ratification.

Il est toutefois au pouvoir du Roi de ratifier un "traité mixte" sans qu'ait été obtenu l'assentiment de l'assemblée législative de l'autorité qui n'a pas été associée à sa conclusion et à sa signature.

Afin qu'un "traité mixte" puisse toutefois être conclu sans la participation de toutes les autorités belges concernées, en sorte qu'au moment de la signature du traité ou de l'adhésion à ce dernier, la Belgique puisse formuler une réserve relative à l'application dudit traité sur son territoire, il faut qu'un nombre de conditions soient remplies : (i) un accord au sein de la Conférence interministérielle de la politique étrangère; (ii) l'accord des autres parties contractantes selon lequel le traité ne s'appliquera pas à l'ensemble du territoire; (iii) une réserve, si elle n'est pas interdite par le traité même ou si elle appartient à la catégorie des réserves autorisées, doit en tout état de cause, être compatible avec l'objet et le but du traité.

A cet égard, le Conseil d'Etat souligne que la pratique internationale enseigne que la limitation des effets de traités à des parties déterminées du territoire d'un Etat s'est heurtée à une résistance croissante, en raison de l'incompatibilité de cette pratique avec les principes de la sécurité juridique et de la réciprocité des obligations résultant des traités.

C'est principalement dans le cas de traités multilatéraux, comme les traités conclus dans le cadre de l'Union européenne, que la liberté d'action des négociateurs nationaux est extrêmement limitée en raison du grand nombre de parties contractantes.

En ce qui concerne les traités de la Communauté européenne, il est d'ailleurs admis qu'aucune réserve n'est autorisée.

### Associations sans but lucratif.

A propos de la délégation conférée au Gouvernement flamand pour adhérer à l'association sans but lucratif "Vlaams Interuniversitair Instituut voor Biotechnologie", la section de législation a observé que, ainsi que des avis antérieurs l'avaient déjà relevé, cette méthode n'est pas sans soulever des objections : l'autorité atténue ainsi de sa propre initiative l'exercice unilatéral de son pouvoir et transmet certaines de ses compétences - qui, dans notre système politique, sont par définition des compétences d'attribution - à l'association. A supposer qu'il soit déjà admis que des personnes morales de droit public puissent participer à la création d'une association sans but lucratif ou y adhérer et, dans la mesure où cela s'opère dans les limites de leur compétence et où elles sont habilitées à cet effet par la loi, il ne pourrait assurément en résulter que les compétences de l'association se rapportent à des fonctions essentielles de l'autorité, ni que les personnes morales de droit public concernées puissent, d'une manière générale et indéterminée, céder leurs compétences. Par ailleurs, la section de législation a déjà souligné auparavant que la création d'une association sans but lucratif selon une procédure de droit privé, risque de faire disparaître le contrôle parlementaire direct en ce qui concerne l'exercice de ce qui, par hypothèse, incombe à l'autorité. Par voie de conséquence, le législateur fédéral ou décrétal ne pourra plus exercer de contrôle budgétaire à part entière sur l'affectation des deniers publics qui, par l'octroi de subventions à l'association, sont transférés à cette dernière. En outre, si le choix se porte sur une procédure contractuelle, un contrôle administratif adéquat de l'association concernée fera généralement défaut. Comme par le passé, la section de législation recommande dès lors l'alternative offerte, singulièrement aux autorités communautaires et régionales par l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, de "créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises" ou de "prendre des participations en capital" (avis n° L. 24.566 du 12 juillet 1995 sur un avant-projet de décret "houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1995"; Doc. parl., Conseil flamand, S.E. 1995, n° 85).

### Chambres législatives (Règlement des).

A propos de l'avant-projet de loi "relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine" à charge de certains élus, sur lequel le Conseil d'Etat a donné l'avis no L. 24.328 du 29 mars 1995 (Doc. parl. Sénat, no 1.334/2, 94-95) recensé ci-après sous la rubrique "Lois", la section de législation a fait observer qu'"il n'appartient pas à la Chambre des représentants d'imposer, dans son règlement, une obligation à des personnes étrangères à cette assemblée parlementaire", ajoutant qu'en prévoyant que ce règlement fixerait "les modalités selon lesquelles (lesdites) déclarations sont faites et contrôlées", le texte en projet déléguerait à la seule chambre "un pouvoir excessif d'exécution de la loi dans un domaine qui relève de la vie privée" et que seul le législateur est habilité à régler (1).

<sup>(1)</sup> voir l'avis du 4 juin 1975 (Doc. parl. Chambre, nº 651/1, pp. 31-34).

Cet avis est mentionné dans l'exposé des motifs du projet de loi réglant la responsabilité pénale des ministres, déposé par le Gouvernement le 13 septembre 1995 et sur lequel le Conseil d'Etat a donné l'avis du 22 août 1995 recensé sous la rubrique "Responsabilité pénale des ministres" ci-après (Doc. parl. Chambre, nº 61/1-1995 (S.E.) pp. 27-28), pour justifier le pouvoir du législateur de déterminer le mode suivant lequel la chambre exerce l'une de ses attributions lorsqu'il s'agit de droits des tiers, en l'espèce de la mise en accusation, des droits de défense et du secret de l'instruction.

### Compétence de la section de législation.

- Saisie d'une demande d'avis d'urgence par le membre du collège de la Commission communautaire française compétent pour la santé, sur un avant-projet de décret "relatif à l'agrément et aux subventions des services actifs en matière de toxicomanies", la section de législation a, dans un avis nº L. 24.317 du 29 mars 1995 (Doc. Cocof 94-95, nº 77/1 du 3 avril 1995), rappelé, "comme elle l'a déjà indiqué à plusieurs reprises", qu'elle n'est pas compétente, faute de disposition légale, pour donner des avis sur des avant-projets ou des projets émanant des membres des Collèges des Commissions communautaires autres que la Commission communautaire commune: "Seul le législateur fédéral pourrait, s'il l'estime opportun, étendre la compétence d'avis du Conseil d'Etat, section de législation, à ces catégories de textes, en complétant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, conformément à l'article 160 de la Constitution".
- Consultée par le Président du Vlaamse Raad sur des questions touchant aux compétences respectives de l'Etat fédéral et des Régions, à l'occasion de la discussion, en commission de ce Conseil, d'un projet de décret relatif aux ports de mer - questions qui se posaient en raison de l'adoption par le Sénat et de la transmission à la Chambre d'un projet de loi modifiant le titre VI, chapitre V, de la nouvelle loi communale en vue de prévoir la possibilité de créer des entreprises autonomes communales et de régler l'activité et la gestion de ces entreprises, en prévoyant notamment l'octroi à celles-ci de la personnalité juridique -, la section de législation, dans l'avis nº L. 24.089 qu'elle a donné le 7 février 1995 (Parl. St. Vlaamse Raad, 93-94, nº 556/2 du 13 février 1995), a rappelé qu'elle n'était compétente pour donner des avis que sur des textes de projets, de propositions ou d'amendements ou, le cas échéant, pour préciser ou éclaircir un avis donné précédemment sur de tels textes pour autant qu'il y aille de points en rapport direct avec l'avis déjà donné, et qu'elle n'était pas légalement habilitée à répondre, comme en l'espèce, à des questions sans rapport direct avec cet avis.

### Compétences de l'Etat, des Communautés et des Régions.

- Dans un avis nº L. 23.439 du 25 octobre 1994 sur un avant-projet de décret "zur Abänderung des Gesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren" (Doc. parl., Conseil de la Communauté germanophone, 1994-1995, nº 148), la question se posa de savoir dans quelle mesure,

en ce qui concerne l'élection des membres des conseils de l'aide sociale, la Communauté germanophone était autorisée à déroger au régime légal qui prévoit la possibilité d'introduire une réclamation auprès de la députation permanente agissant en tant que juridiction (articles 18, 21 et 22 de la loi organique du 8 juillet 1976).

Le Conseil d'Etat releva qu'il résulte des articles 146 et 161 de la Constitution que l'institution d'un organe juridictionnel (administratif ou non) - et par là l'attribution ou le retrait de compétences à un pareil organe - est une matière réservée au législateur fédéral. Le législateur décrétal pourrait seulement légiférer dans ces matières réservées au législateur fédéral, soit dans les cas où une habilitation spéciale et expresse est conférée par la loi spéciale ou ordinaire de réformes institutionnelles, soit en application de l'article 10 combiné avec l'article 19, § ler, alinéa ler, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (compétences implicites).

En ce qui concerne le texte qui lui a été soumis, le Conseil d'Etat a fait référence, en premier lieu, à l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui a attribué aux Communautés des compétences en ce qui concerne notamment la composition des conseils de l'aide sociale. Selon le Conseil d'Etat, il était permis, sur la base d'un raisonnement a contrario, de déduire de l'article 5, § 1er, II, 2°, b), en vertu duquel ne sont exclues de la compétence des Communautés que les "matières ... réglées par les articles 1er et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976", que les Communautés avaient été investies d'une habilitation "expresse" pour régler de manière autonome les matières faisant l'objet de toutes les autres dispositions de la loi organique, en ce compris les matières réglées aux articles 18, 21 et 22. La réglementation en projet semblait, dès lors, pouvoir s'inscrire dans la compétence de la Communauté germanophone.

Subsidiairement, le Conseil d'Etat a également attiré l'attention sur les articles 10 et 19, § ler, alinéa ler, combinés, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, c'est à juste titre que l'exposé des motifs se rapportant au projet soumis pour avis a fait valoir que la députation permanente compétente était celle de la province de Liège, qui n'est pas une institution spécifique de la Communauté germanophone. Eu égard à cette situation particulière, il est permis d'avancer que, pour l'exercice des compétences de la Communauté, la modification envisagée de la loi organique des C.P.A.S. était "nécessaire" au sens de l'article 10 précité, d'une part, et qu'il était satisfait

à ce propos à la double condition posée par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, selon laquelle la matière relevant de la compétence réservée à l'autorité fédérale se prêtait à un règlement différencié et que l'incidence sur la matière considérée n'était que marginale, d'autre part.

- Les chambres réunies de la section de législation, dans des avis donnés le 20 janvier 1995 au Président de la Chambre des représentants sur une proposition de loi "réglant la libre collecte d'informations" et sur une proposition de loi "relative au droit de collecter librement des informations et de diffuser de brèves séquences d'information" (avis no L. 24.043/VR, Doc. parl. Chambre, 1994-95, nº 1635-2. et nº L. 24.044/VR, Doc. parl. Chambre, 1994-95, nº 1657-3), ont examiné la compétence du législateur fédéral pour imposer aux personnes qui mettent sur pied un événement sportif, culturel, politique ou social et à ceux qui y participent l'obligation de permettre à tous les journalistes professionnels d'accéder librement à l'événement, pour accorder aux journalistes professionnels un droit à la "libre collecte d'information" et celui de rendre compte de l'événement au grand public et pour conférer le droit aux organismes reconnus de radiodiffusion et de télévision de diffuser un extrait sonore et visuel de l'événement dans des limites précises de durée et de programmes.

Le Conseil d'Etat a considéré que le droit de libre collecte et celui d'émission qui s'y rattache se situent, du point de vue des compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, dans le domaine des droits et libertés fondamentaux, à savoir ici la liberté d'expression, car, s'ils ne constituent pas des éléments de cette liberté, ils en découlent. "Il est inconcevable que, dans un seul et même Etat, (les) droits et libertés fondamentaux, qui sont des attributs essentiels de l'homme ... (ne) relève(nt) pas en principe de la compétence du législateur fédéral, cette conclusion n'(étant) diminuée en rien par le fait que la Constitution elle-même attribue, en ce qui concerne des droits fondamentaux déterminés, une certaine compétence aux Communautés et aux Régions". Le Conseil d'Etat relève, en outre, que la libre collecte d'informations impliquerait une limitation du droit de l'organisateur d'un événement de conclure avec des tiers des contrats et que, s'agissant d'une atteinte à la liberté contractuelle, voire à la liberté du commerce et de l'industrie, une loi, en vertu de la compétence résiduaire du législateur fédéral, peut limiter ce droit et cette liberté. Il en est de même de la limitation que le législateur fédéral, en vertu de son pouvoir de légiférer en matière de propriété industrielle et intellectuelle, pourrait apporter à la propriété d'une oeuvre littéraire ou artistique couverte par l'événement.

Toutefois, le Conseil d'Etat attire l'attention sur certaines limites de la compétence fédérale : le législateur doit tenir compte des compétences des Communautés en matière de radiodiffusion et de télévision; il peut, certes, édicter des règles qui diffèrent d'un média à l'autre, mais ce ne peut être que pour adapter aux particularités de chacun d'eux les moyens nécessaires à la réalisation d'une telle fin (Cour d'arbitrage, arrêt nº 14/91, considérant B.3.2.); en outre, il ne peut rendre impossible ou exagérément difficile la mise en oeuvre de la compétence des Communautés.

A cet égard, les propositions de loi contenaient des dispositions qui, dans la mesure où elles s'appliquaient aux organismes de radiodiffusion et de télévision, se limitaient à prévoir des règles qui étaient nècessaires pour atteindre le but visé en général et qui, dès lors, entraient dans la compétence du législateur fédéral. Dans la mesure, par contre, où les propositions de loi paraissaient porter sur une matière susceptible de différenciation selon les Communautés (par exemple : la détermination de manière spécifique de la durée de l'émission), elles paraissaient ne pas entrer dans la compétence du législateur fédéral.

Le raisonnement développé dans les avis précités fut maintenu dans deux avis du 17 février 1995, donnés tous deux à la demande du Président du Conseil flamand. Le premier avis portait sur une proposition de décret "houdende de organisatie van het recht van vrije nieuwsgaring voor de omroeporganisaties en de organisatoren van culturele of sportieve evenementen" (avis nº L. 24.040, Doc. parl., Conseil flamand, 1993-94, nº 577-2), le second concernait une proposition de décret "houdende regeling van het recht op de korte berichtgeving door de door de Vlaamse regering erkende omroeporganisaties" (avis nº L. 24.041, Doc. parl., Conseil flamand, 1994-95, nº 633-2). Les deux propositions de décret entendaient réglementer le droit de collecter librement des informations dans le domaine spécifique de la radiodiffusion et de la télévision.

Se référant aux avis susvisés du 20 janvier 1995, le Conseil d'Etat a rappelé qu'en principe, une réglementation relative au droit de collecter librement des informations était une matière fédérale. Il n'en résultait toutefois pas que les Communautés ne pouvaient nullement légiférer dans ce domaine. Celles-ci était fondées, au contraire, à se prévaloir de l'article 10 de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (compétences implicites).

Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage notamment, le recours à l'article 10 précité n'est admissible qu'à la double condition que la matière réservée au législateur fédéral se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière ne soit que marginale.

Selon le Conseil d'Etat, il n'était guère contestable que le droit de collecter librement des informations se prêtât à une différenciation. Il pouvait se concevoir, en effet, que cette différenciation soit admise à l'égard de la radiodiffusion et de la télévision, mais non à l'égard de la presse écrite. Dans ce cas, une différenciation supplémentaire serait envisageable en fonction de la personne ou de l'organisation à laquelle incomberait l'obligation de respecter ce droit. Par conséquent, la réglementation pourrait être différente d'une Communauté à l'autre.

La réponse à la question de savoir si l'incidence d'une réglementation établie par décret ne serait que marginale sur la matière réservée au législateur fédéral, dépendait notamment, selon le Conseil d'Etat, de l'existence ou de l'inexistence d'une réglementation fédérale en cette matière.

Si une loi fédérale avait réglé le droit de collecter librement des informations, les Communautés pourraient en tout cas, en ce qui concerne en particulier la radiodiffusion et la télévision, établir des règles se situant dans le prolongement des dispositions (minimales) fixées par le législateur fédéral ou précisant ces dispositions. La faculté qu'elles auraient d'établir des règles dérogeant aux règles fédérales, devrait alors s'analyser en tenant compte de l'effet produit sur ces règles fédérales concrètes.

Tant que le législateur fédéral n'avait pas encore réglementé le droit de collecter librement des informations, les Communautés pouvaient légiférer dans ce domaine, dans la mesure où elles se limitaient à une réglementation applicable à la radiodiffusion et à la télévision. L'incidence d'une pareille réglementation spécifique pouvait, en effet, être tenue pour marginale à l'égard des matières réservées au législateur fédéral, en l'occurrence la liberté d'expression, la liberté contractuelle et la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi que le droit d'auteur.

Le Conseil d'Etat a observé que, à l'époque où il a rendu ses avis, il n'existait aucune réglementation fédérale portant sur le droit de collecter librement des informations. Il était dès lors au pouvoir du Conseil flamand d'adopter une réglementation telle que celle prévue par les propositions examinées.

Si le législateur décrétal élaborait une réglementation décrétale, il devrait toutefois s'assurer en temps utile de ce que les dispositions particulières ainsi adoptées se concilient avec les dispositions générales que le législateur fédéral serait amené à établir.

Dans cette optique, le Conseil d'Etat a souligné enfin qu'il paraissait opportun et conforme à la loyauté fédérale, que le Conseil flamand attende, du moins pendant un délai raisonnable, le résultat des initiatives prises au niveau fédéral. Après son approbation au niveau fédéral la réglementation fédérale pourrait alors être complétée, s'il y a lieu, par le Conseil flamand.

- Dans un avis nº L. 23.551, donné le 30 janvier 1995 au Président de la Chambre des représentants sur une proposition de loi "relative à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour fiscale" (Doc. parl. Chambre, nº 1255/2, 93-94), la section de législation a admis la compétence du législateur fédéral pour créer une telle banque de "données fiscales", pour autant que ces données se rapportent à la "législation fiscale" au sens que les auteurs de la proposition veulent donner à ces termes, c'est-à-dire à l'exclusion de la fiscalité régionale et de la fiscalité communautaire. Toutefois, pour que cela soit bien précisé et que soit exclue une interprétation extensive du champ d'application du texte, le Conseil d'Etat indique qu'"il convient de s'en tenir à la définition par voie d'énumération" tant du champ d'application de la proposition que de la notion de "données fiscales".
- Dans l'avis nº L. 23.854 donné en urgence (3 jours) le 21 novembre 1994 (Doc. Conseil Région Brux.-Cap., nº 351/1 (1994-1995) au Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale chargé des Finances et du Budget, le Conseil d'Etat a, suivant le souhait exprimé dans la demande d'avis, examiné la compétence de cette Région pour prendre une ordonnance "relative à la reprise de la fiscalité provinciale".

Le but de l'avant-projet d'ordonnance était de substituer les dispositions de cette ordonnance en projet, pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à celles des règlements-taxes provinciaux en vigueur au 31 décembre 1994 dans l'ancienne province du Brabant.

Pour examiner la difficulté de compétence soulevée, le Conseil d'Etat a posé une question préalable : les impôts concernés doivent-ils demeurer provinciaux ou devenir des impôts régionaux ? Il a répondu qu'à son avis, ces impôts devenaient régionaux.

Cela étant, il a relevé que la compétence fiscale propre de la Région de Bruxelles-Capitale ne lui permettait pas de lever des impôts dans les cas non prévus par l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'Etat fédéral ou de percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de ce dernier ou d'accorder des remises sur ceux-ci. Il lui a, dès lors, paru essentiel de déterminer le sens exact de la notion de "matières". référant à des avis antérieurs, il a rappelé que ce terme visait "le fait générateur" de l'impôt et non pas la "base imposable". Prenant l'exemple de la taxe sur les agences de paris aux courses de chevaux, visée au chapitre 2 de l'avant-projet examiné, le Conseil d'Etat a relevé que le règlement provincial imposait cette taxe conformément à l'article 74 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, c'est-à-dire seulement à charge des agences de paris aux courses de chevaux autorisées dans le cadre de l'article 66; devenant régionale, cette taxe ne constituerait pas une double imposition que la Région établirait en violation de l'article 11, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée, dans une matière qui fait l'objet d'une imposition que cette loi vise, à savoir la taxe sur les jeux et paris que son article 3 classe parmi les impôts régionaux; en effet, explique le Conseil d'Etat, l'élément générateur de la taxe est, dans un cas, le fait d'engager une mise dans les jeux et paris et, dans l'autre, celui d'exploiter une agence recueillant les fonds destinés au service de certains paris sur les courses de chevaux. Dans le bref délai imparti, le Conseil d'Etat a considéré que la Région n'excédait pas ses compétences fiscales telles que le législateur spécial et ordinaire les a limitées.

Néanmoins, le Conseil d'Etat a cru devoir rappeler que la Région ne pouvait user de cette compétence en vue d'un effet que ses autres compétences ne lui permettent pas de rechercher, au point de réglementer une matière qui ne lui est pas attribuée plutôt que de prendre une mesure purement fiscale, ni davantage de méconnaître la proportionnalité entre l'intérêt qu'elle entend protéger et d'autres intérêts quand ceux-ci sont protégés par des mesures prises par d'autres législateurs dans l'exercice de leurs compétences matérielles. Sur ce dernier point, il relève que l'appréciation à porter doit au premier chef se faire à la la lumière des travaux préparatoires et qu'en l'occurrence,

l'exposé des motifs de l'avant-projet ne révèle pas la "justification des multiples destinations auxquelles (cet) avant-projet procède, tant en ce qui concerne le choix des faits générateurs qu'en ce qui concerne celui des redevables, des exemptions, réductions ou accroissements d'impôts".

Enfin, le Conseil d'Etat a critiqué la technique utilisée par les auteurs de l'avant-projet, consistant à reproduire, dans un chapitre, des "dispositions communes applicables aux chapitres précédents" qui sont, pour l'essentiel, reprises d'ordonnances relatives à d'autres matières: "Il conviendrait que les auteurs de l'avant-projet examinent si, plutôt que de multiplier les textes contenant des dispositions identiques, il ne serait pas préférable de rassembler, dans une seule ordonnance, les dispositions communes en matière de procédure de recouvrement d'impôts".

- Dans un projet de décret de la Région wallonne "relatif à l'intégration des personnes handicapées", soumis à la consultation de la section de législation par le Président du Conseil régional wallon, figurait une disposition aux termes de laquelle, pour bénéficier des prestations individuelles ou collectives prévues, il faut "résider sur le territoire de la région de langue française". légalité de cette disposition a été examinée par le Conseil Il relève que la Communauté française a transféré d'Etat. l'exercice de certaines de ses compétences à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, notamment en matière de politique des handicapés, que les limites des compétences de la Région wallonne en la matière sont tracées, d'une part, par l'article 5, § 1er, II, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée et, d'autre part, en vertu de l'article 138 de la Constitution, par les décrets convergents de la Communauté française et de la Région wallonne datés respectivement du 19 juillet 1993 et du 22 juillet 1993 et que ces limites ne sont pas toujours aisées à définir. Ainsi, est actuellement controversée la question si les "normes relatives à la fixation des catégories de personnes handicapées qui sont prises en charge", dont l'adoption est, en vertu de l'article 3, 7°, des décrets précités, de la compétence de la Communauté française, incluent des conditions relatives à la résidence du handicapé. Dans son avis nº L. 23.837 du 9 novembre 1994 (Doc. Conseil Région wallonne, 266 (1993-1994), no 2), la section de législation a répondu par l'affirmative à cette question, écartant de la sorte la compétence de la Région wallonne pour imposer une telle condition de résidence.

- Dans son avis nº L. 23.615 donné le 14 novembre 1994 (Doc. Conseil Région wallonne, 297 (1994-1995), nº 1) au Ministre du Logement de la Région wallonne sur un avant-projet de décret "concernant les normes de qualité et de sécurité des logements collectifs et de petits logements individuels", le Conseil d'Etat a examiné la question si, en vue d'assurer le respect de normes de qualité et de sécurité des logements qu'elles édictent (1), les Régions peuvent soumettre la location de ceux-ci à un permis dont la délivrance serait confiée à l'autorité communale.

L'avis répond à la question par l'affirmative, mais dans la mesure seulement où, ce faisant, les Régions useraient de leurs pouvoirs implicites, c'est-à-dire à la double condition que la matière se prête à un règlement différencié et que l'incidence de cette matière ne soit que marginale. Or, pour le Conseil d'Etat, si ces deux conditions peuvent être tenues pour réunies en ce qui concerne la location de logements meublés, en soi marginale, elles ne le sont pas pour celle de logements collectifs : l'autorisation imposée à des locations de tels biens impliquerait, en effet, une incursion dans une matière restée de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale, qui pourrait malaisément être qualifiée de marginale.

- Voir aussi l'avis n° L. 24.143 du 16 mars 1995 sur un avant-projet de loi concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (Doc. parl. Chambre des représentants, n° 71/1, S.E. 1995).

### <u>Compétences</u> - <u>Répartition des attributions entre</u> <u>les organes des Communautés et Régions</u>.

A de nombreuses reprises, depuis 1980, le Conseil d'Etat a rappelé la règle suivant laquelle les législateurs

<sup>(1)</sup> Dans un avis antérieur du 18 janvier 1992 sur une proposition de décret "houdende reglementering van de Kamerverhuring" (Gedr. st., VI, R, Zitting 1992-1993, nº 332/2), la section de législation avait, conformément à l'arrêt nº 49 du 10 mars 1988 de la Cour d'arbitrage, admis la compétence des Régions pour fixer ces normes en matière spécialement de sécurité contre l'incendie, à condition qu'elles aient trait aux aspects de la sécurité qui sont spécifiques aux bâtiments principalement affectés à l'habitation, l'autorité fédérale étant, elle, compétente pour établir des normes de base communes à une catégorie de construction sans considération de leur affectation.

communautaires ou régionaux ne peuvent s'immiscer dans les attributions propres de leurs Gouvernements.

Dans un avis nº L. 24.180, donné le 1er mars 1995 sur un avant-projet de décret "portant transformation de l'Office wallon de développement rural (O.W.D.R.) en un service à gestion séparée" (Doc. Conseil Région wallonne, 94-95, nº 325/1 du 10 mars 1995) et dont la portée pratique mérite qu'il en soit fait mention, le Conseil d'Etat a, une nouvelle fois, rappelé ce principe à l'auteur de la demande d'avis.

#### Confirmation d'arrêtés par le législateur.

Dans l'avis nº L. 23.766 donné au Premier Ministre les 10, 11, 12 et 13 octobre 1994 sur un avant-projet de loi "portant des dispositions sociales et diverses" (Doc. parl. Sénat, 1994-1995, nº 1218/1), le Conseil d'Etat a rappelé la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (arrêt nº 16/91 du 13 juin 1991 et nº 33/93 du 22 avril 1993), suivant laquelle le législateur, sauf justification objective, ne peut, par la confirmation d'un arrêté entrepris en annulation devant le Conseil d'Etat et en intervenant ainsi dans un litige pendant devant cette juridiction, porter atteinte à une garantie juridictionnelle valable pour les citoyens.

La section de législation, à propos d'une autre disposition de l'avant-projet, a précisé que la technique consistant à confirmer un arrêté réglementaire par un texte législatif empêche la section d'administration "de se prononcer, quant au fond, sur l'irrégularité éventuelle de cet arrêté" et "empêche également les cours et tribunaux saisis de litiges relatifs aux mesures d'exécution de cet arrêté ... de se prononcer sur la légalité en application de l'article 159 de la Constitution", de sorte que "la catégorie de citoyens à laquelle s'appliquerait l'arrêté ... confirmé (serait) traitée inégalement par rapport aux autres citoyens qui bénéficient des garanties juridictionnelles offertes par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et par les articles 144, 145 et 159 de la Constitution".

## Coordination de textes.

Dans l'avis nº L. 23.766 qui vient d'être cité et relatif à un avant-projet de loi "portant des dispositions sociales et diverses", le Conseil d'Etat a rappelé l'usage suivant lequel une coordination législative porte sur des

dispositions telles qu'elles ont été expressément ou implicitement modifiées au moment de la coordination et que, si le législateur entend s'écarter de cet usage, il doit l'indiquer clairement.

Par ailleurs, a souligné le Conseil d'Etat, "une coordination suppose que les dispositions qui seront coordonnées soient d'un même rang" et que, si une coordination de textes légaux et réglementaires doit être effectuée, les textes réglementaires doivent, avant la coordination, être confirmés par le législateur.

#### Délégation de pouvoirs.

- Dans un avis nº L. 24.188, donné le 6 mars 1995 au Ministre des Finances sur un avant-projet de loi "relatif aux marchés secondaires, au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et aux conseillers en placements" (Doc. parl., Sénat; sess. 94-95; 1352-1), la section de législation a critiqué certaines des dispositions de ce texte qui, soit abandonnent implicitement au Roi des pouvoirs étendus, soit lui en déléguent dans des limites excessives.

Le Conseil d'Etat a observé notamment qu'en se bornant à définir l'"autorité de contrôle" des entreprises d'investissement comme étant "le ou les organismes chargés par le Roi du contrôle" de ces entreprises, le législateur abandonnerait au Roi "sous le couvert d'une définition, ... le pouvoir de choisir à son gré l'autorité qui exercera les prérogatives considérables que la loi en projet lui reconnaît" et créerait, de la sorte, une "dépendance de ces organismes vis-à-vis du pouvoir exécutif, difficilement conciliable avec le statut normal d'une autorité de contrô-le".

A propos de délégations consenties au Roi par d'autres dispositions du texte en projet, le Conseil d'Etat a fait observer que les pouvoirs du Roi étaient "conçus dans des termes trop larges"; à cet égard, il a rappelé que "le pouvoir normatif est, pour les normes essentielles, confié aux diverses assemblées législatives, fédérales ou fédérées, agissant chacune avec le pouvoir exécutif qui lui correspond" et qu'au niveau fédéral, la loi "ne peut remettre des pouvoirs au Roi que dans des limites très précises, sous peine de contrevenir" à l'article 33 de la Constitution qui requiert que les pouvoirs soient exercés de la manière établie par la Constitution elle-même.

Toujours en matière de délégation, le même avis rappelle qu'"il n'appartient pas au législateur de charger un ministre d'exécuter une disposition législative", ce pouvoir d'exécution revenant constitutionnellement au Roi qui peut seul accorder une telle délégation.

De même, le Conseil d'Etat relève que "l'attribupouvoir réglementaire à une autorité autonome tion d'un présente des inconvénients importants", les règlements pris en vertu de ce pouvoir échappant à tout contrôle parlementaire direct et "la place de ces règlements dans la hiérarchie des normes étant incertaine, ce qui complique beaucoup la solution d'éventuels conflits entre eux et d'autres dispositions réglementaires", leur élaboration étant, en outre, faite sans contrôle du Conseil d'Etat quant à leur légalité et à la légistique. Certes, ajoute le Conseil d'Etat, le texte en projet prévoit que ces règlements devront être approuvés par le Ministre des Finances, mais cela "ne suffit pas pour se conformer à la Constitution, car ... il restera toujours que le Ministre aura ... perdu l'initiative qui doit demeurer la sienne, sous réserve de la validité de la délégation (à lui) consentie par le Roi".

Dans le même ordre d'idée, le Conseil d'Etat observe qu'il est contraire à la Constitution d'octroyer à l'autorité de contrôle prévue par l'avant-projet le pouvoir d'élaborer des règlements de déontologie ayant force obligatoire et dont la méconnaissance serait sanctionnée par des peines disciplinaires; et le Conseil de rappeler que c'est la raison pour laquelle "même les ordres professionnels ne comportent pas d'autorités disposant du pouvoir réglementaire en matière de déontologie", hors le cas tout à fait particulier du Conseil national de l'ordre des avocats (et celui plus contestable de l'ordre des vétérinaires).

Enfin, le Conseil d'Etat fait observer qu'"il est juridiquement inadmissible ... (d')attribue(r) aux autorités de contrôle le pouvoir de déroger à des arrêtés royaux ou à des règlements futurs avant que le législateur n'en connaisse la substance et puisse juger de la nécessité d'y déroger".

- Dans l'avis n° L. 23.796, commenté ci-après sous les rubriques "Egalité" et donné le 19 octobre 1994 (Doc. Conseil Com. franç., 171 (1993-1994), n° 1) sur des amendements à un avant-projet de décret "fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en grandes écoles", le Conseil d'Etat a relevé que le texte en projet du premier desdits amendements déléguait au Gouvernement le pouvoir de fixer le pourcentage au-delà duquel un encadre-

ment supplémentaire peut être accordé; il a estimé que "parce qu'elle n'est pas assortie des critères que le gouvernement doit prendre en considération pour fixer les nouvelles conditions de financement, une telle délégation n'est pas compatible avec l'article 24, § 5, de la Constitution suivant lequel le subventionnement est réglé par le décret".

### <u>Différends en matière de droits politiques;</u> <u>intervention préalable d'organes</u> administratifs.

Un avant-projet de décret "zur Abänderung des Gesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren" déjà analysé ci-dessus entendait notamment attribuer au gouvernement de la Communauté germanophone la compétence relative aux réclamations introduites contre l'élection des membres des conseils de l'aide sociale, c'est-à-dire une autorité administrative, et de soustraire ainsi cette compétence à la députation permanente agissant en tant que juridiction (articles 18, 21 et 22 de la loi organique du 8 juillet 1976).

En son avis nº L. 23.439 du 25 octobre 1994 (Doc. parl., Conseil de la Communauté germanophone, 1994-1995, nº 148), le Conseil d'Etat examina, après avoir constaté que la Communauté germanophone pouvait être regardée comme compétente pour régler la matière concernée, la question de savoir si le système élaboré était compatible avec l'article 145 de la Constitution.

Selon cet article, les contestations qui ont pour objet des droits politiques - telles que les contestations relatives au droit d'éligibilité et au droit de demeurer membre d'un conseil de l'aide sociale -, sont du ressort des tribunaux, "sauf les exceptions établies par la loi".

Les exceptions concernées pouvaient uniquement impliquer, selon le Conseil d'Etat, que la loi - ou, comme en l'espèce, le décret - confie à des juridictions administratives la connaissance de contestations ayant pour objet des droits politiques, et non que le législateur compétent soustraie les contestations à toute appréciation juridictionnelle. En effet, les contestations qui ont pour objet des droits subjectifs (civils ou politiques) relèvent, non "de l'administration active, mais de la juridiction" (Cass., 21 décembre 1956, Etat belge, Ministre des Finances, contre TRINE, avec la conclusion de l'avocat général W.J. Ganshof van der Meersch, Pasicrisie, 1957, I, 430).

Il ne faisait aucun doute qu'en ce qui concerne les contestations envisagées par le projet, l'appréciation par le juge trouvait encore sa place : le projet n'affectait pas la compétence du Conseil d'Etat pour connaître des recours visés aux articles 18, 21 et 22 de la loi organique du 8 juillet 1976 (article 16, 40, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat). Comme auparavant, ce recours serait un recours de pleine juridiction. La question était toutefois de savoir si le législateur décrétal était en mesure de remplacer, par un recours administratif devant le gouvernement, le recours juridictionnel auprès de la députation permanente, agissant en tant que juridiction de première instance. En d'autres mots, le décret pouvait-il confier à un organe non juridictionnel le soin de statuer sur une contestation portant sur des droits subjectifs (politiques)?

Pour répondre à cette question, le Conseil d'Etat a tenu le raisonnement que la Cour européenne des droits de l'homme avait adopté au sujet du règlement de contestations relatives à des "droits et obligations de caractère civil", au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon le Conseil, il était au pouvoir du législateur compétent, faisant usage des facultés que ménage l'article 145 de la Constitution relativement aux contestations ayant pour objet des droits politiques, de confier à un organe de l'administration active, le règlement de contestations relatives à de pareils droits, dans la mesure où un recours était ouvert contre la décision de cet organe auprès d'un juge doté d'un pouvoir de juridiction suffisamment étendu. La faculté d'introduire un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat, remplissait cette dernière condition.

La conclusion qui s'imposait dès lors était que la réglementation en projet pouvait se concilier avec l'article 145 de la Constitution.

# <u>Droit d'accès au juge - Effectivité - Contestation de l'action de l'autorité.</u>

Une des dispositions d'un avant-projet de loi "portant des dispositions sociales et diverses" visait à promouvoir le paiement par les abattoirs de droits d'expertise et de contrôle en assortissant le non-paiement de ces droits dans les délais d'un effet de plein droit, à savoir la suspension de l'agrément de l'établissement concerné. Selon le projet, cet effet interviendrait même si les droits visés étaient contestés devant les tribunaux par le débiteur.

En son avis nº L. 23.766 des 10, 11, 12 et 13 octobre 1994 (Doc. parl., Sénat, 1994-95, nº 1218/1), le Conseil d'Etat observa que cette disposition dérogeait de manière importante à la "sanction" normale prévue lorsqu'une obligation de paiement n'est pas remplie dans les délais, sanction qui prévoit que, en réparation du dommage subi par le créancier, le débiteur est redevable des intérêts légaux à partir de la mise en demeure (article 1153 du Code civil).

Le Conseil d'Etat rappela que, dans un Etat de droit, les contestations civiles, selon un principe général du droit, doivent pouvoir être portées devant un juge. En ce qui concerne les contestations relatives à ces droits et obligations de caractère civil, ce droit fondamental d'accès au juge est d'ailleurs garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Selon le Conseil d'Etat, pour être effectif, l'accès au juge impliquait qu'une personne physique ou morale dont les prétentions étaient contestées en justice, ne puisse en principe contraindre à les respecter avant que, fût-ce par provision, le juge eût statué sur le bien-fondé des prétentions ou de la contestation. Le droit d'accès de la partie adverse était, dans cette mesure, lié à l'interdiction de se faire justice à soi-même, qui est également reconnue comme un principe général de droit.

Le Conseil d'Etat admit que le droit d'accès au juge n'était pas absolu. Le droit objectif déroge, notamment au profit de l'autorité, à l'interdiction de se faire justice à soi-même, en établissant le caractère exécutoire de principe des actes de l'autorité. Pour qu'une limitation du droit fondamental précité soit toutefois licite, notamment à la lumière de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne, il est à tout le moins requis, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, que la limitation tende à un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Selon les dispositions en projet, un exploitant qui contesterait les droits qui lui seraient réclamés aurait théoriquement la possibilité de porter cette contestation devant le juge et d'attendre sa décision. Entre-temps, il perdrait toutefois le bénéfice de l'agrément de son établissement, et ce pour le simple motif qu'il n'aurait pas payé, du moins pas à temps, la somme demandée mais contestée. La conséquence attachée à l'exercice de ce droit porterait donc atteinte à l'effectivité de son droit d'accès au juge. Il

s'imposait donc d'examiner si la limitation du droit d'accès pouvait se justifier.

En ce qui concerne le but de la limitation, le Conseil d'Etat constata qu'il consistait, selon l'exposé des motifs, à "améliorer la perception des redevances et (à) réduire les arriérés de paiement" et à faire en sorte que "l'Institut d'expertise vétérinaire puisse poursuivre sa mission légale de santé publique". Cela paraissait, en soi, constituer un but légitime.

Les moyens employés devaient toutefois encore présenter un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but visé. A cet égard, le Conseil d'Etat souligna que l'entrepreneur qui souhaitait effectivement exercer son droit d'accès au juge et qui donc, dans l'attente de la décision du juge, ne répondrait pas à la mise en demeure, était confronté à une suspension - certes temporaire - de l'agrément de son établissement. Indirectement, cette suspension pourrait encore entraîner des sanctions pénales et administratives, voire la fermeture de l'entreprise. Rapportée à l'intérêt relativement restreint de la communauté - le paiement immédiat de droits d'expertise et de contrôle - la sanction ainsi prévue paraissait en effet être particulièrement sévère pour le débiteur concerné.

La suspension de plein droit de l'agrément d'un établissement, dans un cas où, selon le droit commun, le paiement d'intérêts légaux est considéré comme une réparation adéquate du dommage subi par le créancier, s'analyse en l'espèce, selon le Conseil d'Etat, en une sanction disproportionnée, eu égard, notamment, à la place primordiale que les droits de la défense et le principe de la prééminence du droit ont dans une société démocratique.

Force était de conclure dès lors que la disposition en projet, qui était contraire aux principes reconnus en droit national et international, ne pouvait être maintenue dans la forme proposée.

## Droit disciplinaire.

Une proposition de loi "créant l'Ordre des dentistes" comportait nombre de dispositions relatives à la procédure disciplinaire qui serait suivie devant les conseils disciplinaires de l'Ordre. Dans son avis n° L. 23.090 du 20 septembre 1994, donné à la demande du Président du Sénat (Doc. parl., Sénat, S.E. 1992-93, n° 427-2), le Conseil d'Etat analysa notamment la position du "plaignant" dans la procédure. Le Conseil observa qu'il

n'est pas d'usage en matière disciplinaire que le plaignant devienne aussi "partie" dans la procédure : "Cela impliquerait en effet qu'il aurait accès au dossier devant les conseils disciplinaires concernés, qu'il pourrait prendre des conclusions, qu'il serait appelé à comparaître pour l'instruction à l'audience, qu'il pourrait plaider, qu'il recevrait notification de la décision et qu'il pourrait introduire un recours contre elle; bref, il deviendrait vraiment l'adversaire de la personne faisant l'objet de la disciplinaire. L'action disciplinaire poursuite toutefois essentiellement sur une appréciation du comportement du titulaire de la profession en question et non sur une appréciation des droits de tiers éventuellement concernés. Ces derniers peuvent recourir en particulier aux procédures prévues devant le juge civil et, éventuellement, le juge pénal". Le Conseil constata du reste que la proposition de loi conférait effectivement au plaignant le droit de déclencher l'action disciplinaire et d'être entendu à certains moments, mais ne lui attribuait pas pour le reste la qualité de "partie".

Un autre point concernait la distinction entre l'instruction avant que l'intéressé ne soit appelé à comparaître devant le conseil disciplinaire et l'instruction effectuée par la suite, pendant l'examen au fond.

A cet égard, le Conseil d'Etat releva que, selon la proposition de loi, les membres du conseil disciplinaire statuant en premier ressort ("conseil interprovincial") qui étaient membres du collège d'investigation, ne pouvaient prendre part à la délibération ni à la décision de ce conseil. Le Conseil d'Etat observa à ce propos que cette disposition était conforme à la jurisprudence de la Cour de cassation "selon laquelle le principe général du droit consacrant le droit à l'impartialité du juge est méconnu lorsqu'un ou plusieurs membres qui ont pris part à la sentence d'un conseil provincial de l'Ordre des médecins infligeant à un médecin une mesure disciplinaire ou une mesure préventive, ont, antérieurement à la décision de faire comparaître ce médecin devant le conseil, participé à l'instruction de la cause".

La proposition de loi comportait également des dispositions relatives à l'examen de l'affaire devant le conseil disciplinaire d'appel ("conseil d'appel"). Selon ces dispositions, un rapporteur (il s'agit d'un magistrat) et un membre-dentiste seraient chargés de l'instruction. Ces membres pourraient procéder à des devoirs complémentaires d'instruction. Le rapporteur ferait rapport au conseil d'appel. Les deux membres susévoqués ne prendraient pas part à la délibération ni à la décision.

En ce qui concerne ces dispositions, le Conseil d'Etat considéra que les auteurs de la proposition de loi avaient manifestement voulu établir un parallélisme entre le collège d'investigation en premier ressort et les deux membres chargés de l'instruction en appel. Le Conseil rappela toutefois que tant en matière pénale qu'en matière disciplinaire, il existe cependant une distinction fondamentale entre l'instruction avant le renvoi de l'affaire à la juridiction appelée à statuer sur le bien-fondé de l'accusation, et l'instruction à laquelle procèdent, au stade de l'appréciation de cette accusation, les juridictions de première instance et d'appel : "La première instruction a pour objet de rassembler les griefs éventuels à charge de l'inculpé; la seconde concerne l'existence de preuves. Il s'ensuit que, lorsque l'instruction préalable est achevée et que l'inculpé est convoqué pour présenter sa défense à l'égard des charges, l'instruction se poursuit en principe toujours à l'audience, tant en première instance qu'en appel. Revenir à la méthode de l'instruction préalable n'est pas conforme à la mission impartie aux juridictions de jugement".

Si la proposition de loi fait mention de rapporteurs au stade de la procédure devant le conseil disciplinaire d'appel, leur tâche doit se limiter dans ce cas à faire rapport au conseil d'appel à l'audience et, le cas échéant, à rédiger le projet de décision. L'audition du dentiste faisant l'objet de poursuites disciplinaires devrait toujours avoir lieu devant le conseil d'appel même et ne pourrait être déléguée aux rapporteurs; le même principe s'appliquerait normalement aussi à l'audition des témoins, au nombre desquels figure le plaignant éventuel. Seul le conseil d'appel pourrait ordonner des mesures complémentaires d'instruction, que le conseil même serait tenu de suivre. Compte tenu de ce rôle nécessairement limité des rapporteurs, aucun motif ne justifie, selon le Conseil d'Etat, de leur interdire de prendre part à la délibération et à la décision.

#### Droit pénal.

Dans l'avis nº L. 23.766 qu'elle a donné, les 10, 11, 12 et 13 octobre 1994, au Premier Ministre sur un avant-projet de la loi "portant des dispositions sociales et diverses" (Doc. parl. Sénat, 1994-1995, nº 1218/1), la section de législation a cru devoir rappeler qu'un principe fondamental du droit pénal veut que les délits soient clairement définis et observer que "le système dans lequel une institution européenne rend (des) dispositions impératives et prohibitives directement applicables dans l'ordre

juridique interne tandis que le pouvoir national vise à assurer le respect de ces dispositions au moyen de sanctions pénales, soulève des problèmes pour qualifier explicitement certains comportements comme délits punissables". Dès lors, il s'impose "de désigner avec précision les injonctions et interdictions des règlements (C.E.E.) nos 793/93 et 2455/2 dont l'infraction sera constitutive d'un délit punissable".

#### Droits de l'homme.

Voir l'avis nº L. 23.522 du 26 octobre 1994 cité dans la rubrique "Elections".

#### Egalité.

Dans un délai de 3 jours, le Conseil d'Etat a donné le 19 octobre 1994 à la Présidente du Conseil de la Communauté française un avis (Doc. Conseil Com. franc., 171 (1993-1994), nº 2) sur deux amendements déposés par le Gouvernement de cette Communauté au projet de décret "fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en grandes écoles", avis dans lequel une observation touchant au respect de l'égalité a été faite. Il a observé que, suivant ce texte, seuls les établissements dont la population estudiantine a augmenté par rapport au 1er février 1993 dans une proportion qui excède un pourcentage fixé par le pourront bénéficier des effets Gouvernement l'amendement no 1, et que, en outre, pour le calcul de l'encadrement complémentaire, seule pourra être prise en considération la part de la population estudiantine qui excède le produit de la multiplication de la population au 1er février 1993 par le coefficient fixé par le Gouvernement. Pour cette double raison, le Conseil d'Etat a estimé que le texte en projet instaurait une discrimination contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi.

#### Elections.

Une demande d'avis émanant du Président de la Chambre des représentants sur une proposition de loi "modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques" (Avis nº 23.522 du 26 octobre 1994, Doc. parl. Chambre, 1113/9 - 92/93), a amené le Conseil d'Etat a examiner la constitutionnalité d'une disposition nouvelle que la proposition tendait à insérer dans ladite loi et aux

termes de laquelle chaque parti souhaitant bénéficier de la dotation publique serait tenu d'inscrire dans ses statuts "une disposition par laquelle il s'engage à respecter, dans son programme et son action, les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales".

Le Conseil d'Etat, après avoir relevé que la disposition proposée "ne méconnaît pas ladite Convention et pas davantage la Constitution car il n'y a aucune antinomie entre les droits garantis par celle-ci et ceux reconnus par celle-là", a examiné si cette disposition ne méconnaissait pas le principe d'égalité, en tant qu'elle réservait un avantage aux partis ayant inclus ladite clause dans leurs statuts et en excluait les autres. Se référant à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, le Conseil d'Etat a relevé que l'inégalité de traitement qu'instaure la proposition se manifeste dans un domaine où toute rupture d'équilibre entraîne des conséquences graves puisqu'il y va d'une compétition électorale et d'une immixtion de l'Etat dans la substance même des programmes des partis; il a ajouté que la nature du principe en cause, à savoir "celui de la neutralité de l'Etat vis-à-vis des partis qui se disputent le pouvoir", est fragile et que sa sauvegarde est d'autant plus difficile et nécessaire. Il en a conclu que la question méritait une attention toute particulière. Toutefois, "en l'espèce", il a estimé que "la proposition de loi n'enfreignait pas pour autant le principe d'égalité : en effet, la privation de subsides "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".

#### Enseignement.

- Au sujet d'une proposition de décret "fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles", à elle soumise par la Présidente de la Communauté française, la section de législation, dans un avis nº L. 24.573 donné à celle-ci le 25 juillet 1995 (Doc. Conseil Com. franç., nº 26/2, sess. extraord. 1995), a relevé que des dispositions du texte proposé "mettent à mal les principes dégagés par la jurisprudence, selon lesquels, à la différence des établissements d'enseignement subventionnés, les établissements d'enseignement de la Communauté ne peuvent pas en règle refuser l'inscription d'un étudiant qui réunit les conditions fixées par la loi" et que "cette jurisprudence reposant directement sur l'article 24 de la Constitution (Cour d'arbitrage, arrêts nº 26/92 du 2 avril

1992 et nº 23/95 du 2 mars 1995), le décret ... ne peut y déroger".

- Voir en outre les avis cités sous la rubrique "Exercice de la fonction normative".

#### Exercice de la fonction normative.

- Dans un avis no L. 23.620 du 27 juillet 1994 sur un avant-projet de décret "betreffende het onderwijs VI" (Doc., Conseil flamand, 599 (1993-1994), no 1), le Conseil d'Etat formula un certain nombre d'observations.

En ce qui concerne la modification d'un nombre important de textes normatifs portant sur des matières diverses et sur la division thématique des règles énoncées par des décrets "à objets multiples", il fut relevé ce qui suit :

"L'avant-projet de décret relatif à l'enseignement VI, soumis pour avis, modifie une vingtaine de lois, décrets et arrêtés et règle pour ainsi dire autant de matières que celles relatives au statut du personnel de l'enseignement, à l'enseignement spécial, à l'enseignement secondaire, à l'égalité de traitement entre garçons et filles en ce qui concerne l'accès à l'enseignement secondaire, à l'année d'accueil pour enfants immigrés, aux fusions volontaires d'établissements de l'enseignement subventionné, à l'enseignement supérieur non universitaire, à l'enseignement universitaire, etc.

Ainsi que le Conseil d'Etat, section de législation, l'a déjà relevé à maintes reprises, une pareille façon de légiférer offre l'avantage de pouvoir répondre rapidement à des besoins urgents qui résultent de la modification des contextes sociaux. Force est de constater néanmoins qu'une pareille méthode n'est bénéfique ni pour le bon fonctionnement du système parlementaire ni pour la qualité de l'ordre juridique : la cohérence entre les diverses dispositions fait défaut, des dispositions modificatives côtoient des dispositions autonomes, certaines dispositions sont des dispositions purement temporaires. Afin de remédier au manque de logique interne qui caractérise de tels décrets "fourre-tout", les auteurs du projet ont groupé les diverses dispositions autour de certains thèmes. La clarté qui aurait pu résulter de cette division, est toutefois réduite à néant du fait que le projet présente des lacunes, ainsi qu'il sera précisé ci-dessous, en ce qui concerne la rédaction et la formulation des dispositions et le respect des règles de la technique législative.

La division thématique a porté les auteurs à ne pas numéroter les articles en continu. Le projet recommence par conséquent la numérotation à chaque titre et indique en outre le chiffre romain du titre correspondant. Ce système particulier - qui est du reste à réprouver du point de vue de la légistique - n'est toutefois pas utilisé de manière conséquente, dès lors que les références internes du projet omettent généralement le chiffre du titre correspondant (...).

La division thématique conduit en outre à ce qu'un même texte, voire parfois un même article, soit modifié en différents endroits du projet (...); les modifications apportées aux paragraphes d'un article déterminé figurent dans différentes dispositions modificatives (...). L'article V.13 du projet modifie par ailleurs, en une seule disposition, différents articles du décret relatif à l'enseignement-II.

Une pareille façon de procéder implique le risque de faire disparaître la cohérence de la réglementation modifiée" (trad.).

En ce qui concerne la confirmation par décret de circulaires ministérielles, l'avis formula l'observation suivante :

"A cet égard, le Conseil d'Etat a toujours observé que ce système n'est guère défendable, tout d'abord parce qu'aucune extrême urgence inéluctable ne peut être invoquée pour justifier l'utilisation de cette méthode, ensuite parce que le procédé qui consiste à confirmer des circulaires ministérielles s'écarte des règles d'élaboration d'une disposition décrétale, enfin parce que la teneur des circulaires ministérielles n'est pas publiée de la manière prévue à l'article 129 (actuellement : 190) de la Constitution (1).

<sup>(1)</sup> Doc. parl., Conseil flamand, 1992-1993, no 292/1.

En effet, la régularisation intervient dans la répartition des attributions entre les pouvoirs exécutif et législatif ainsi que dans le cours normal du processus décisionnel (1).

Il convient de déduire de cette observation que lorsqu'il y a lieu de maintenir pour l'avenir les prévisions des circulaires ministérielles, ces prévisions doivent être arrêtées de la manière prescrite, à savoir par le législateur décrétal même et, dans la mesure où il s'agit d'exécuter des règles de base établies par ce dernier, par la voie d'un arrêté du Gouvernement flamand après que celui-ci y a été habilité par le législateur décrétal" (2) (trad.).

- Un avis nº L. 23.403, donné le 6 octobre 1994, sur un amendement, déposé par le Gouvernement flamand, à un projet de décret "tot bekrachtiging van de ontwikkelings-doelen en de eindtermen van het gewoon kleuter- en lager onderwijs" (Doc. parl., Conseil flamand, 583 (1993-1994), nº1) formula l'observation suivante à propos de la dérogation par le législateur décrétal à une procédure décisionnelle sur laquelle il avait marqué autrefois son accord :

"Il importe effectivement de constater que le législateur décrétal, en approuvant l'article 6bis de la loi du 29 mai 1959, inséré par le décret du 17 juillet 1991, a donné son assentiment à une limitation de son propre pouvoir décisionnel souverain quant à la définition des termes. Le fait que cette limitation se soit opérée de manière délibérée et expresse est confirmé par les travaux préparatoires de l'article de loi concerné qui précisent notamment "... que la procédure à suivre pour atteindre les termes confirmés, doit être regardée comme une garantie pour cette différenciation nécessaire. Cette procédure fait référence à un avis conforme du Conseil flamand de l'enseiquement. Il s'ensuit que l'avis de ce conseil est soit suivi, soit à nouveau renvoyé. De ce fait, l'Exécutif ou le Conseil flamand sont empêchés de définir ou de modifier eux-mêmes les termes (3).

<sup>(1)</sup> Une circulaire confirmée par décret n'a pas accompli les formalités relatives aux avis préalables et n'est pas établie par un Gouvernement soumis au processus décisionnel collégial.

<sup>(2)</sup> Doc. parl., Conseil flamand, 1992-1993, no 292/1.

<sup>(3)</sup> Doc. parl., Conseil flamand, 1990-1991, no 519/1, p. 3.

Nonobstant la constatation qui vient d'être faite, l'engagement du législateur décrétal énoncé à l'article 6bis de la loi du 29 mai 1959 ne peut toutefois être tel que ce dernier doive être réputé avoir renoncé pour l'avenir et de manière irrévocable au droit d'envisager une modification des termes. Il appartient dès lors au législateur décrétal - en l'occurrence au Conseil flamand et au Gouvernement flamand agissant en tant qu'organes du pouvoir décrétal - d'apprécier si la procédure décisionnelle adoptée auparavant par décret en ce qui concerne la définition des termes - en ce compris l'avis rendu par le Conseil flamand de l'enseignement -, s'appliquera telle quelle à l'avenir, ou si - comme en l'espèce - elle fera implicitement l'objet d'une dérogation.

Par conséquent, le Gouvernement flamand doit également prendre part, en tant qu'organe du pouvoir décrétal, à une pareille appréciation, en sorte que, sur ce point, l'amendement soumis pour avis ne peut être considéré comme inadmissible. Tout au plus la modification implicite que l'amendement entend apporter à la règle énoncée à l'article 6bis de la loi du 29 mai 1959, soulève-t-elle des questions à propos de l'opportunité et de la finalité du procédé normatif prévu par cette disposition législative" (trad.).

#### Exposé des motifs.

Exceptionnellement, le Conseil d'Etat n'hésite pas à faire des observations sur les exposés des motifs précédant les avant-projets de textes législatifs, notamment quand ces exposés sont incomplets ou insuffisants ou en contradiction avec les textes examinés ou ne permettent pas d'apercevoir les intentions des auteurs de ces textes.

Ainsi, dans l'avis nº L. 24.188 donné au Ministre des Finances le 28 février 1995 sur un avant-projet de loi "relative aux marchés secondaires, au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et aux conseillers en placements", déjà recensé sous la rubrique "Délégations de pouvoirs" (Doc. parl. Sénat, nº 1352/1, 94-95), la section de législation a rappelé que "comme il est de règle en matière de droit européen, l'exposé des motifs devrait être complété par la présentation d'un tableau de correspondance entre le texte du projet et celui des textes européens, afin que les chambres législatives puissent se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en oeuvre par les auteurs du projet belge, et éviter que l'exercice du droit d'amendement

inscrit dans l'article 76 de la Constitution déborde les limites tracées sur les textes à transposer. Elle a, à cet égard, observé que "le tableau de correspondance transmis ... est incorrect dans sa totalité et, dès lors, inutilisable".

Par ailleurs, dans le même avis, le Conseil d'Etat a suggéré que l'exposé des motifs contienne certaines explications ou précisions de dispositions du texte en projet.

#### Fondement juridique.

Dans de nombreux avis qu'elle donne sur les projets d'arrêtés réglementaires, la section de législation relève que de tels arrêtés, ou certaines de leurs dispositions, ne trouvent aucun fondement, selon le cas, dans une loi, dans un décret ou une ordonnance. Par ailleurs, lorsqu'il examine un avant-projet de texte législatif, le Conseil d'Etat veille à ce que semblable texte, lorsqu'il charge le Roi ou un Gouvernement communautaire ou régional du soin de régler certaines matières dont les principes sont annoncés dans ce texte, procure aux règlements qui seront pris une base légale suffisante.

Ainsi, dans l'avis nº L. 23.766 qu'il a donné les 10, 11, 12 et 13 octobre 1994 au Premier Ministre sur un avant-projet de loi "portant des dispositions sociales et diverses" (Doc. parl. Sénat, 1994-1995, nº 1.218/1), le Conseil d'Etat a relevé qu'une disposition ne procurait "pas au Roi un fondement légal suffisant pour concrétiser, lors de la détermination des critères d'agrément (des laboratoires de biologie clinique), les mesures visées dans l'exposé des motifs" et destinées à apprécier quand des entités qui utilisent en commun des procédures nécessaires à l'exécution de leur mission seront considérées comme formant un seul laboratoire.

#### Formalités préalables.

Dans de nombreux cas, le Conseil d'Etat relève que des dossiers ne sont pas en état d'être examinés faute de l'accomplissement des formalités préalables obligatoires.

Ces formalités peuvent en effet conduire à des modifications des textes en projet.

Ainsi, en ce qui concerne la formalité de négociation ou de consultation syndicales obligatoires, le Conseil d'Etat se refuse généralement à examiner un texte ou des dispositions d'un tel texte; tel fut le cas dans l'avis L. 24.108 (Doc. Conseil Région wallonne, 94-95, nº 332/1 du 17 avril 1995) donné le 8 mars 1995 sur un avant-projet de décret "relatif à la gestion séparée des hôpitaux psychiatriques de la Région wallonne" dont le Conseil d'Etat, tout en examinant les autres dispositions de ce texte, a considéré que celles qui requéraient une négociation syndicale n'étaient pas en état examinées.

### Impôts.

Dans un avis no L. 24.009, donné le 6 janvier 1995 au Ministre des Finances sur un avant-projet de loi "portant diverses dispositions fiscales" (Doc. parl. Chambre, 94-95, no 726/1 du 1er mars 1995), le Conseil d'Etat a rappelé le principe, inscrit dans l'article 170, § 1er, de la Constitution, suivant lequel seul le législateur a compétence en matière d'établissement de l'impôt au profit de l'Etat : "Si ce principe ne signifie pas que le législateur doive prendre lui-même toutes les dispositions relatives à semblable impôt, il faut néanmoins qu'(il) institue l'impôt, détermine son assiette et en fixe le taux", quitte pour le surplus à laisser ou à attribuer au Roi, conformément à l'article 108 ou à l'article 105 de la Constitution, le soin de prendre des dispositions réglementaires tendant à assurer l'exécution de la loi.

Il a ajouté : "S'il est vrai qu'en ce qui concerne certains impôts indirects, la pratique s'est instaurée, depuis très longtemps, que le législateur confie au Roi le pouvoir d'exiger le paiement immédiat de droits nouveaux, les dispositions législatives attribuant de tels pouvoirs au Roi trouvent une justification de fait dans la nécessité d'empêcher la spéculation ou la disparition de la matière taxable grâce à l'adoption très rapide des nouvelles mesures. Pour se concilier avec le principe constitutionnel de la légalité de l'impôt, ces dispositions législatives prévoient que le Gouvernement saisira, immédiatement ou, du moins, à bref délai, les Chambres législatives d'un projet de loi établissant à titre définitif l'impôt nouveau dont il s'agit".

#### Institutions européennes.

Dans l'avis nº L. 24.328, donné le 29 mars 1995 au Président du Sénat sur un avant-projet de loi "relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine" (Doc. parl. Sénat, nº 1334/2, 94-95) à charge de certains mandataires publics, avis mentionné ci-après sous la rubrique "Lois", la section de législation a rappelé que le législateur belge n'était pas compétent pour, comme le faisait le texte en projet, imposer ladite obligation aux membres belges du Parlement européen et de la Commission des Communautés européennes. En effet, cette obligation est étrangère aux "incompatibilités" que, suivant l'article 6, 2, de l'Acte portant élection des représentants à l'assemblée au suffrage universel, chaque Etat membre peut prévoir sur le plan national; en ce qui concerne les membres de la Commission, une telle obligation imposée par la Belgique méconnaîtrait la pleine indépendance que, dans l'exercice de leurs fonctions, l'article 157, 2., du Traité de Rome leur reconnaît.

#### Légistique.

- Dans un avis nº L. 24.572, du 25 juillet 1995 qu'elle a donné à la Présidente du Conseil de la Communauté française sur une proposition de décret "portant modification de la législation relative à l'organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice", recensé à un autre point de vue sous la rubrique "Procédure de consultation du Conseil d'Etat" ci-après (Doc. Conseil Com. franç., nº 25/2 Sess. extraord. 1995), la section de législation relève diverses imperfections du texte proposé du point de vue de la légistique. Elle critique notamment la méthode consistant à légiférer par référence, "surtout lorsque celle-ci est jointe à un texte qui n'a pas la même nature dans la hiérarchie des normes", et celle consistant à abroger un arrêté à l'exception de certaines de ses dispositions.
- Des observations du même ordre ont été faites dans un avis nº L. 24.573 de même date donné à la Présidente du Conseil de la Communauté française sur une proposition de décret "fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles", recensé à d'autres points de vue sous les rubriques "Enseignement" et "Procédure de consultation du Conseil d'Etat" (Doc. Conseil Com. franç., nº 16/2, sess. extraord. 1995). Le Conseil d'Etat relève, du reste, que, sur un texte similaire, il "avait formulé des observations de forme dont il n'a pas toujours été tenu

compte dans la présente proposition sans qu'aucune explication ne soit fournie". Il ajoute que la proposition "contient de nombreuses règles dont la simplicité ne forme pas le trait majeur" et que, si le Conseil d'Etat "s'abstient généralement de corriger la langue des textes dont il est saisi sur la base de l'article 84 des lois coordonnées" (3 jours), il ne faut pas que "le Conseil de la Communauté française...(donne) le mauvais exemple, surtout dans un texte consacré à l'enseignement", et le Conseil d'Etat de faire à ce sujet des observations quant à la correction de la langue de la proposition.

#### Lois spéciales.

Dans un avis nº L. 24.328, donné le 29 mars 1995 au Président du Sénat sur un avant-projet de loi "relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine "à charge de certains mandataires publics (Doc. parl. Sénat, nº 1334/2, 94-95), le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler les compétences respectives du législateur spécial - statuant à des majorités surqualifiées dans des matières sensibles touchant notamment à l'organisation et au fonctionnement des institutions fédérées - et du législateur ordinaire.

Il a relevé que le texte en projet imposait des obligations qui ne pouvaient être imposées que par une loi spéciale aux membres des Conseils et des Gouvernements des Communautés et des Régions, tandis qu'elles pouvaient l'être par une loi ordinaire aux membres du Conseil et du Gouvernement de la Communauté germanophone.

#### Lois "programme" ou autres.

La section de législation est régulièrement saisie de demandes d'avis sur des "lois-programme" ou contenant des "dispositions diverses", spécialement en matières sociale ou fiscale.

Ce procédé de législation a été critiqué régulièrement par le Conseil d'Etat, notamment dans un avis sur un avant-projet de loi "portant des dispositions fiscales" (Doc. parl. Chambre, 92/93, nº 717/1) dans les termes qui suivent :

"Les besoins du Trésor, comme la correction ... de la législation fiscale, exigent sans doute des réajustements fréquents de celle-ci. La fréquence des changements et la précipitation dans laquelle ils interviennent sont devenues telles, cependant, que l'adage selon lequel "Nul n'est censé ignorer la loi" apparaît de plus en plus irréel et que la permanence de la loi est remise en cause en raison des défauts qui affectent celle-ci dès sa conception. La perspective d'une possibilité de nouvelles modifications, à bref délai, peut en effet inciter le législateur à adopter les nouveaux textes sous le bénéfice des corrections rétroactives dont la pratique révélerait, par la suite, la nécessité. L'imprévisibilité de ces changements répétés et des correctifs qui leur sont apportés, compromet la sécurité juridique. Le retour à une certaine stabilité législative, grâce à une amélioration de la qualité des textes, constituerait, en soi, un avantage pour les contribuables".

Par ailleurs, la consultation du Conseil d'Etat est, en ce cas, faite dans des conditions souvent précipitées (dans un délai de 3 jours) et sur des textes souvent fort longs ou qui n'ont pas été élaborés avec le soin souhaitable.

Ainsi, dans l'avis nº L. 23.766 qu'il a donné les 10, 11, 12 et 13 octobre 1994 dans un délai de 3 jours au Premier Ministre sur un avant-projet de loi "portant des dispositions sociales et diverses" (Doc. parl. Sénat, 1994-1995, nº 1218/1), le Conseil d'Etat a été amené à relever que "les dispositions du projet tel qu'il est soumis à l'avis du Conseil d'Etat ne sont pas numérotées de manière continue, par articles, et ne sont pas précédées d'un arrêté de présentation" (voir aussi l'avis nº L. 23.620 recensé sous la rubrique "Exercice de la fonction normative").

## Motivation des actes administratifs.

En raison de son intérêt sur le plan pratique, il convient de mentionner l'avis n° L. 23.457 du ler décembre 1994 sur un avant-projet de décret "tot regeling van de arbeidsbemiddeling tegen betaling in het Vlaamse Gewest" (Doc. parl., Conseil flamand, 700 (1994-1995), n° 1).

#### Il comporte l'observation suivante :

"Un certain nombre de dispositions du projet imposent la motivation formelle des décisions qu'elles visent (...). L'obligation qui y est prévue ne dispense toutefois pas l'autorité investie du pouvoir de décision, à savoir en l'espèce le ministre compétent, de l'obligation de motiver également de manière explicite tous les autres actes unilatéraux de portée individuelle qui sont pris relativement à la matière réglée par le projet. Cette formalité substantielle découle, en effet, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

A cet égard, il convient de rappeler que, sauf dans les cas dans lesquels le projet prévoirait un système de motivation plus contraignant, il n'est pas recommandé, afin d'éviter toute erreur, de confirmer dans le projet l'obligation de motiver (trad.).

#### "Nederlandse Taal Unie".

Un avant-projet de décret "tot goedkeuring van het besluit van het Comité van Ministers van de Nederlandse Taalunie van 21 maart 1994 inzake de spelling van de Nederlandse taal" conduisit le Conseil d'Etat à se pencher sur la question de savoir comment les résolutions du Comité ministériel de l'organisation internationale précitée devaient être transposées en droit interne.

En son avis nº L. 23.997 du 24 janvier 1995 (Doc. parl., Conseil flamand, 1994-1995, nº 728), le Conseil d'Etat formula une réserve à propos de la question de savoir si l'Union linguistique néerlandaise pouvait être qualifiée d'institution "supranationale". Selon le Conseil, il se déduit des travaux préparatoires du traité instituant l'union linguistique, que ces résolutions sont obligatoires pour les parties contractantes et que, si une résolution du Comité ministériel entraînait un remaniement de la législation nationale existante, les parties contractantes auraient l'obligation d'adapter en conséquence leur législation spécifique.

Compte tenu de cette constatation, il était possible de souscrire à la thèse des auteurs du projet, selon laquelle, d'une part, les résolutions du Comité ministériel ne nécessitaient pas systématiquement l'assentiment du Conseil flamand pour être obligatoires en ce qui concerne la Communauté flamande et, d'autre part, le législateur décrétal pouvait confier au Gouvernement flamand le soin de transposer ces résolutions en droit interne.

Si l'on choisissait de confier au Gouvernement flamand le soin de transposer en droit interne les résolutions du Comité ministériel, le législateur décrétal serait en droit d'estimer qu'il lui incombait de confirmer les arrêtés établis par le Gouvernement flamand en vertu de cette délégation.

#### Publicité de l'administration.

L'avis nº L. 23.853 du 24 novembre 1994 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à la publicité de l'administration" (Doc., Cons. Rég. Brux.-Cap., A/353/1, session 1994-95) comporte notamment les observations suivantes.

En ce qui concerne le souci d'atteindre la plus grande uniformité possible entre les réglementations fédérale et régionale relatives à une même matière :

"Plusieurs dispositions du projet présentent des similitudes quant au fond avec certaines dispositions des réglementations existantes en matière de publicité de l'administration. L'exposé des motifs comporte d'ailleurs des indications confirmant le fait que lors de l'élaboration de la réglementation applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, le parallélisme avec les réglementations existantes a été recherché volontairement. Il peut être fait référence à cet égard à la réglementation contenue dans la loi fédérale du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration celle du décret du Conseil flamand et 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du Gouvernement flamand.

La réglementation élaborée par la loi du 11 avril 1994 semble avoir été la principale source d'inspiration des auteurs du projet, ce qui n'implique toutefois pas que la réglementation fédérale ait été transposée sans plus en Région de Bruxelles-Capitale. Le projet présente en effet certaines différences essentielles avec la réglementation contenue dans la loi du 11 avril 1994. (...)

Nonobstant les différences visées (...) entre, d'une part, la réglementation projetée et, d'autre part, la réglementation contenue dans la loi du 11 avril 1994, il convient cependant de constater que certaines dispositions du projet se rapprochent, quant au fond, de dispositions similaires de la loi précitée, bien que la formulation utilisée ne soit pas toujours identique (...). Il va de soi que, dans la mesure où il n'entre pas spécifiquement dans les intentions des auteurs du projet de déroger à la formulation de la loi du 11 avril 1194, il est recommandé de mettre la rédaction des dispositions concernées en harmonie avec celle des articles correspondants de la loi précitée du 11 avril 1994. Une telle façon de procéder ne peut être

que bénéfique pour l'uniformité des réglementations fédérale et régionale relatives à une même matière et contribuera de la sorte à une meilleure compréhension de celles-ci".

A propos de la distinction entre un organe de l'administration active et un organe juridictionnel:

"Le recours auprès de la Commission régionale de recours est manifestement conçu comme un recours administratif et non comme un recours juridictionnel. En effet, force est de constater, en l'espèce, que la compétence attribuée au Gouvernement de régler la composition et le fonctionnement de la commission concernée n'indique aucunement que la commission serait conçue comme une juridiction administrative. Le projet d'ordonnance ne comporte aucune disposition relative aux garanties essentielles pour la composition d'une juridiction quant à l'impartialité et à l'indépendance de ses membres, ni, qui plus est, ne prévoit une quelconque incompatibilité. Le projet n'élabore pas davantage des règles de procédure précises relativement au débat contradictoire, de telle sorte qu'on puisse y déceler un indice quant au caractère juridictionnel de la commission de recours. Une disposition telle que la règle énoncée à l'article 20, § 3, alinéa 2, en projet, selon laquelle la commission "peut entendre toutes les parties concernées et les membres du personnel ... afin de requérir des informations complémentaires "ne permet pas, à l'évidence, d'affirmer que le projet comporte un régime spécifique d'une juridiction garantissant les droits de la défense.

Il ne ressort pas davantage du projet que les décisions de la Commission régionale de recours seraient revêtues de l'autorité propre aux décisions juridictionnelles. Les décisions de la commission pourront, du reste, également prendre forme de manière implicite, ce qui n'est pas non plus de nature à évoquer son éventuel caractère juridique.

Il résulte de ce qui précède que, selon la rédaction des articles 19 à 22 du projet d'ordonnance, la Commission régionale de recours paraît devoir être considérée comme un organe de l'administration active. Afin d'écarter toute équivoque, il est recommandé d'en faire mention de manière explicite dans l'exposé des motifs. Si, en revanche, l'intention des auteurs du projet était de créer la Commission régionale de recours sous la forme d'une juridiction administrative autonome en application de l'article 10 précité de la

loi spéciale du 8 août 1980, il faudra non seulement démontrer que les conditions d'application de cet article sont remplies, mais énoncer également, dans le texte du projet, les critères formels et matériels essentiels qui érigent la commission concernée en organe juridictionnel".

#### Procédure de consultation du Conseil d'Etat.

- Dans un avis nº L. 24.103 du 9 février 1995 sur un avant-projet de décret "portant création de comités de négociation dans l'enseignement libre subventionné" (Doc. parl. Conseil flamand, 703 ((1994-1995), nº 1), l'observation suivante a été faite concernant un décret sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas émis d'avis quant au fond:

"Il résulte d'un document de date inconnue, communiqué au Conseil d'Etat, que le Gouvernement flamand a marqué son approbation de principe sur l'avant-projet et a autorisé le ministre flamand qui a l'enseignement dans ses attributions de demander d'extrême urgence l'avis du Conseil flamand de l'enseignement et du Conseil socio-économique de la Flandre. Ces conseils ont respectivement émis leur avis le 31 janvier et le 2 février 1995.

Il appert de la comparaison du projet soumis pour avis et des avis émis, qu'après approbation par le Gouvernement flamand, des modifications fondamentales ont été apportées aux règles en projet sur la base des avis précités (...).

Il résulte de ce qui précède que le Gouvernement flamand n'a pu statuer sur la nécessité des modifications que le Ministre de l'Enseignement avait déjà apportées au projet originel; de surcroît, il n'a pu se concerter sur les suites éventuelles qu'il convenait, pour le surplus, de réserver aux avis lors de l'élaboration finale du projet.

Dans les circonstances données, il faut donc bien conclure que le projet n'est pas en état d'être examiné par le Conseil d'Etat, section de législation.

En ce qui concerne la matière traitée, la question qui se pose est celle de la répartition précise des compétences entre l'autorité fédérale et le législateur décrétal. La section de législation ne pourra se prononcer sur cette question qu'après qu'un texte approuvé définitivement par le Gouvernement flamand, par voie de délibération collégiale, lui aura été soumis pour avis (Trad.).

Toutefois, pareil texte définitivement approuvé n'a pas été soumis pour avis à la section de législation : le décret concerné du 5 avril 1995 a été publié au Moniteur belge du 8 juin 1995.

- Dans un avis nº L. 24.572 déjà recensé sous la rubrique "légistique" et donné, dans un délai de 3 jours, le 25 juillet 1995 sur une demande de la Présidente du Conseil de la Communauté française à propos d'une proposition de décret "portant modification de la législation relative à l'organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice" (Doc. Conseil Com. franç., nº 25/2, S.E. 1995), le Conseil d'Etat a fait observer que "la méthode consistant à faire déposer par un ou plusieurs parlementaires, sous forme de proposition, un texte qui a manifestement, et d'ailleurs de notorité publique, été préparé par les services du Gouvernement présente, pour l'instruction d'une demande d'avis par le Conseil d'Etat section de législation, le grand inconvénient de ne pas lui donner d'interlocuteur capable de fournir des explications ou des justifications souvent nécessaires".

La même observation est faite dans l'avis  $n^\circ$  L. 24.573 donné à la même autorité, également le 25 juillet 1995, sur une proposition de décret "fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur, en hautes écoles" (Doc. Conseil Com. franc.,  $n^\circ$  26/2, S.E. 95).

#### Profusion de textes réglementaires.

Dans l'avis n° L. 23.766 donné au Premier Ministre les 10, 11, 12 et 13 octobre 1994 sur un avant-projet de loi "portant des dispositions sociales et diverses" (Doc. parl. Sénat, 1994-1995, n° 1218/1), le Conseil d'Etat a rappelé une observation qu'il avait faite dans un avis antérieur au sujet de la multiplication des textes concernant les formes d'aides aux communes en matière de "contrats de sécurité".

Il souligne que la profusion des textes réglementaires "appelés à déterminer la répartition du crédit de trois milliards affecté aux mesures relatives au soutien de la politique de sécurité, dans le cadre du plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale, est révélateur du caractère essentiellement administratif et plutôt opaque de cette politique : les choix qui déterminent la distribution des incitants financiers, et par conséquent

le développement des actions qu'ils favorisent, échappent en effet au législateur en raison du procédé spécial de délégation mis en oeuvre à l'article 69 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, qui abandonne au pouvoir exécutif le réglement de la répartition des subsides; à cet égard, le texte examiné n'aura d'autre effet que de perpétuer ce recours aux délégations à ce point larges que, ne pouvant même plus être apparentées aux législations dites de cadre, elles paraissent étendre les pouvoirs du Gouvernement au delà de ce qu'autorisent les articles 105 et 108 de la Constitution".

#### Responsabilité pénale des ministres.

L'article 103 de la Constitution énonce les principes suivants :

"Art. 103. La Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies, sauf ce qui sera statué par la loi, quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et aux crimes et délits que des ministres auraient commis hors l'exercice de leurs fonctions.

La loi détermine les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées.

Disposition transitoire.

Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par la loi visée à l'alinéa 2, la Chambre des représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la Cour de cassation pour le juger, dans les cas visés par les lois pénales et par application des peines qu'elles prévoient".

Le 4 août 1995, le Premier ministre a saisi la section de législation d'un avant-projet de Loi portant exécution de l'article 103 précité de la Constitution; la section, siégeant en chambres réunies des vacations, a donné son avis n° L. 24.597 le 22 août; un projet de loi a ensuite été déposé le 13 septembre 1995, qui a largement tenu compte des observations faites par le Conseil d'Etat (Doc. parl. Chambre, n° 61/1- S.E. 1995).

Parmi les observations les plus importantes qu'a faites le Conseil d'Etat, on mentionnera les suivantes (1):

- Au sujet du champ d'application du texte en projet "ratione personae", le Conseil d'Etat a relevé que ce texte ne visait que les membres ou anciens membres du gouvernement national ou fédéral, mais que la question se posait de savoir quelle serait la procédure à appliquer si une personne avait, à la fois, cette qualité et celle de membre ou ancien membre d'un gouvernement de communauté ou de région; le gouvernement a répondu que, conscient du problème, il considérait qu'il conviendrait de le résoudre dans la loi spéciale qui doit être élaborée en exécution de l'article 125 de la Constitution, ce à quoi le Conseil d'Etat a fait observer qu'à défaut de cette loi spéciale, le régime en projet comporterait des lacunes; le projet déposé n'évoque pas ce problème.

- Dans le système en projet, a relevé le Conseil d'Etat, l'interprétation classique de la disposition constitutionnelle réservant à la Chambre des représentants le droit d'"accuser" les ministres - interprétation suivant laquelle tout acte d'instruction ou de poursuite requérait une telle accusation - est abandonnée : l'instruction et les poursuites pourront se faire sans que la Chambre doive donner d'autorisation; le Conseil d'Etat a considéré que cela ne heurtait ni la lettre, ni l'esprit de l'article 103 de la Constitution; il a toutefois souligné que le législateur se devait de déterminer, de manière précise, les tâches respectives de la Chambre et des autorités judiciaires de manière à distinguer le mieux possible leurs attributions et leurs prérogatives; et le Conseil d'Etat de relever, dans le texte en projet, "la manière dont (celui-ci) règle le rôle de la Chambre des représentants dans la procédure de mise en accusation (qui) soulève nombre de critiques réelles, (lesquelles) sont liées aux règles traditionnelles s'appliquant à la séparation des fonctions au sein de l'Etat et aux principes relatifs à la répartition cohérente des responsabilités dont sont investies les différentes autorités publiques qui participent à l'exécution des tâches résultant de l'application de l'article 103 de la Constitution". A cet égard, le Conseil d'Etat critiquait, notamment, la disposition de l'avant-projet suivant laquelle, en ce qui concerne des faits commis dans l'exercice des fonctions, la Chambre

<sup>(1)</sup> voir aussi l'avis que le Conseil d'Etat a donné le 23 mars 1995 au Président de la Chambre des représentants sur une proposition de loi "portant exécution de l'article 103 de la Constitution" (Doc. parl. Chambre, nº 1764/2).

pourrait, sur avis conforme d'une commission composée de son président et d'anciens parlementaires, constater qu'une instruction en cours est "arbitraire ou ne repose pas sur suffisamment d'éléments de fait de nature à l'étayer", de sorte qu'ensuite la Chambre pourrait, se fondant sur cette constatation, décider qu'il n'y aurait pas lieu de poursuivre; le Conseil d'Etat critiquait aussi la manière dont le projet réglait la mise en accusation d'un ministre dans l'hypothèse où il y a eu auparavant une instruction, le texte laissant sans réponse la question si la Chambre pourrait encore procéder à une mise en accusation de manière autonome, c'est-à-dire sans qu'elle ait été saisie de l'affaire par le procureur général près la Cour de Cassation au terme de l'instruction accomplie par un conseiller de cette Cour; le Gouvernement n'a pas entièrement tenu compte de ces observations et s'en est expliqué dans l'exposé des motifs de son projet de loi.

- L'avant-projet tendait à instituer auprès de la Chambre des représentants la commission dont il vient d'être question, composée du président de cette chambre et de cinq anciens membres de celle-ci ou du Sénat et appelée à jouer un rôle important dans les phases précédant la mise en accusation d'un ministre : l'avis conforme de cette commission serait requis pour mettre fin à une instruction en cours; son autorisation serait nécessaire pour procéder à des perquisitions, à des saisies ou à une mesure de repérage communications téléphoniques ou aux écoutes phoniques. Le Conseil d'Etat a critiqué ce système spécialement du fait qu'en vertu de l'article 103 de la Constitution, le droit de mettre ou non en accusation revient, en propre, à la Chambre elle-même et qu'"il n'appartient pas au législateur d'attribuer une partie de ses compétences concernant l'instruction en matière pénale, qui appartient normalement au pouvoir judiciaire, à un organe dont les membres ne peuvent invoquer ni l'indépendance des juges, ni la légitimation propre aux élus de la nation"; le Gouvernement n'a pas suivi ce point de vue et s'en est expliqué dans l'exposé des motifs de son projet.
- Le Conseil d'Etat a encore relevé que l'avantprojet - le projet déposé ne le fait pas davantage - ne règle pas l'exercice de l'action civile par la partie lésée à la suite d'une infraction commise par un ministre. Le Gouvernement a indiqué que cela ferait l'objet d'une législation distincte. Le Conseil d'Etat a fait remarquer que le texte en projet, s'il s'agit d'un délit, excluait que la victime mette l'action publique en mouvement par une plainte ou une constitution de partie civile, de sorte qu'en ce cas, la victime serait dans l'impossibilité de saisir un juge de son action, et ce en méconnaissance de l'article 6,

§ ler, de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans l'exposé des motifs le gouvernement se dit conscient du problème et annonce qu'il prendra "une initiative en cette matière".

- Le texte en projet prévoyait que les poursuites contre un ministre parlementaire pour des faits commis hors l'exercice de ses fonctions requérait l'autorisation de la Chambre des représentants conformément à la procédure prévue par l'article 59 de la Constitution relatif à l'immunité parlementaire. Le Conseil d'Etat a fait observer que les régimes de l'article 103 relatif aux ministres et instaurant "privilège" de juridiction et de l'article 59 relatif à l'immunité parlementaire étaient distincts et que le législateur ne pouvait étendre les règles de l'un à l'autre. Le Gouvernement a suivi ce point de vue et a adapté le texte.
- Le Conseil d'Etat a relevé que la règle relative aux poursuites contre un ministre ayant agi dans l'exercice de ses fonctions n'excluait pas l'hypothèse du flagrant délit; il jugeait que cette hypothèse devait être exclue en raison de la nécessité d'une constatation rapide et fiable des faits. Ce point de vue, ici encore, a été suivi.
- Le Conseil d'Etat a aussi évoqué le cas de faits qui ont déjà donné lieu à des poursuites au moment de l'acceptation de ses fonctions par un ministre et celui de la démission d'un ministre après que la chambre a autorisé des poursuites contre lui; des précisions, sur ce point, ont été données et, dans l'exposé des motifs, le gouvernement s'en est expliqué.
- Le Conseil d'Etat a approuvé la disposition de l'avant-projet reprise dans le projet déposé qui garantit, par des sanctions pénales, le respect du secret de l'instruction bien qu'il ne s'agisse que d'une répétition de l'article 458 du Code pénal; il observe que ce secret doit prévaloir sur la liberté d'expression et qu'une restriction apportée à celle-ci en matière pénale "peut trouver une justification dans une mise en balance des intérêts respectifs".

#### <u>Urgence</u>.

En tête de tous les avis donnés sur des demandes pour lesquelles le Conseil d'Etat est consulté en urgence (délais de trois ou huit jours selon le cas : voir Introduction au présent rapport), la section de législation reproduit le motif d'urgence invoqué par l'autorité.

Lorsque la demande d'avis d'urgence n'est pas motivée, elle fait l'objet d'une démarche auprès de l'autorité et l'affaire n'est examinée que lorsque les motifs d'urgence ont été communiqués.

Cette façon de procéder, décidée il y a quelques années déjà par l'assemblée générale de la section, a pour utilité d'attirer l'attention de l'auteur d'une demande d'avis sur l'abus du recours à la procédure d'urgence qui nuit à une bonne élaboration des textes.

Quant aux difficultés que suscitent les demandes d'urgence, le Conseil d'Etat les a soulignées dans plusieurs avis, dont l'un donné au Ministre des Finances le 6 janvier 1995 sur un avant-projet de loi "portant diverses dispositions fiscales" et recensé, par ailleurs, sous la rubrique "Impôts" (Doc. parl. Chambre, 94-95, no 726/1); il observe que ce texte soulève de délicates questions et regrette que, dans le bref délai imparti, elles n'aient pu être examinées de manière approfondie.

#### Vie privée.

- Dans l'avis nº L. 23.551, du 30 janvier 1995, mentionné dans la rubrique "compétences de l'Etat, des Communautés et des Régions" et donné sur une proposition de loi "relative à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour fiscale", (Doc. parl. Chambre, no 1255/2, 93-94), le Conseil d'Etat souligne que la création de cette banque de données est de nature à avoir des répercussions sur l'effectivité du droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution. Il observe que les restrictions à ce droit, que seul le législateur fédéral peut prévoir, doivent cependant être conformes à l'article 8 de la Convention de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à l'article 5 de la Convention pour la protection des personnes à l'égard d'un traitement automatisé des données à caractère personnel, faite à Strasbourg le 28 janvier 1981 et approuvée par la loi du 17 juin 1991; il invite, dès lors, le législateur à vérifier cette conformité, en attirant l'attention sur ce que cette vérification devra concerner, non seulement les données à caractère personnel, mais aussi celles qui ne se rapportent pas à une personne physique identifiée ou identifiable, car cette seconde catégorie de données est également visée par l'article 8 de ladite convention de sauvegarde : l'anonymat des données recueillies n'empêche pas que les résultats de leur traitement guident l'action de ceux qui peuvent en prendre connaissance à l'égard des catégories de personnes étudiées dans les recherches entreprises.

- A propos des "données à caractère personnel", visées par les articles 5 et 6 de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, la section de législation, dans l'avis n° L. 23.766, donné les 10, 11, 12 et 13 octobre 1994 au Premier Ministre sur un avant-projet de loi "portant des dispositions sociales et diverses" (Doc. parl. Sénat, 1994-1995, n° 1218/1), a précisé :

"L'une des ces "garanties appropriées" qu'offre le droit belge est qu'en matière de "données sensibles", le principe de finalité applicable à l'ensemble des données à caractère personnel (article 5 de la loi du 8 décembre 1992), le soit également à ces catégories de données (articles 6 et 8 de la loi). La cohérence de ce choix est assez claire : si la donnée sensible peut faire l'objet d'un traitement qui soit juridiquement admissible, c'est à la condition que la finalité du traitement soit connue; les conséquences du traitement peuvent ainsi être prévues et leur caractère éventuellement discriminatoire, détecté et prévenu. L'article 6, alinéa 3, de la loi du 28 janvier 1992 illustre elle-même la logique de ce choix, en autorisant les associations à tenir un fichier de leurs propres membres, même s'ils se sont associés sur la base de critères d'appartenance considérés comme sensibles.

Remplacer la prise en considération de la "finalité" d'un traitement de données par l'examen par le Roi des "objectifs" poursuivis, affaiblirait les garanties offertes par le droit en vigueur dans une mesure inconciliable avec l'article 22 de la Constitution, qui ne prévoit d'atteinte au respect de la vie privée et familiale, que dans "les cas et conditions fixés par la loi".

La disposition n'est pas compatible avec l'article 6 de la convention déjà citée. En effet, on n'aperçoit pas le caractère nécessaire, dans une société démocratique (1), de l'autorisation de traiter les données sensibles, non plus pour des fins déterminées, mais en raison d'objectifs dont le caractère vague ou général ruinerait le régime de prévention des atteintes illicites à la vie privée. L'anomalie que recèlerait la loi du 8 décembre 1992 ainsi "interprétée" serait manifeste; le régime juridique applicable aux données considérées comme banales serait plus

<sup>(1)</sup> Les dérogations aux articles 5 et 6 de la convention qu'autorise l'article 9 de celles-ci, ne sont permises que si elles constituent des "mesures nécessaires dans une société démocratique".

protecteur de la vie privée que celui qui s'appliquerait aux données sensibles".

- Un avant-projet de décret "relatif à la publicité de l'administration" a amené la section de législation, consultée par la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française, à faire dans un avis nº L. 23.704, donné à celle-ci le 30 novembre 1994 (Doc. Conseil Com. franç., nº 196/1, 94-95), des observations sur diverses dispositions en projet au regard du respect de la vie privée.

La section rappelle, d'abord, que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration donne du "document à caractère personnel" une définition large, à savoir celle "d'un document comprenant la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à une personne et que cette définition large préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet devenu la loi du 11 mars 1994, résout de façon nuancée la difficulté, pour l'administration qui reçoit une demande de consultation (d'un document), de déterminer dans quel cas la divulgation de ce document est de nature à porter réellement préjudice à une personne". C'est pourquoi un parallélisme strict avec le texte de ladite loi est conseillé dans la rédaction de la disposition de l'avant-projet de décret définissant les documents visés.

Ensuite, le Conseil d'Etat rappelle que le législateur fédéral a organisé de façon détaillée le régime juridique des fichiers dans la loi du 8 octobre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et que "la loi protectrice de la vie privée devra primer le décret de transparence, chaque fois que la demande de consultation entrera dans le champ d'application de ladite loi - en droit parce que la matière relève du législateur fédéral, en vertu de l'article 22, alinéa ler, de la Constitution, - en raison, parce que la loi du 8 décembre 1992 et le décret en projet n'ouvrent pas les mêmes droits et n'organisent pas les mêmes procédures"; dès lors, "en cas d'application concurrente des deux textes, la difficulté pour l'administration et le juge de déterminer sur quel texte se fonder pour apprécier les droits des administrés, serait considérable".

D'autre part, le Conseil d'Etat rappelle les compétences de la Commission de la protection de la vie privée et souligne que la loi du 11 avril 1994 prévoit fort utilement "une procédure de reconsidération de nature à éviter un développement trop important du contentieux en

cette matière"; il suggère que si l'intention du législateur fédéral est de prévoir que la consultation de ladite commission serait toujours facultative, en ce sens qu'elle ne serait jamais un préalable à la saisine du juge administratif, cette intention devrait être exprimée plus nettement et plus précisément dans le texte en projet.

Enfin, le Conseil d'Etat fait l'observation suivante, au sujet de la combinaison d'une loi ou d'un décret général avec des dispositions spéciales dans le domaine de la protection de la vie privée :

"Compte tenu de la multitude des textes spéciaux protecteurs de la vie privée ou d'autres droits et libertés, ou garantissant l'accès à certains documents administratifs, d'une part, de la répartition des compétences en ce domaine, entre l'Etat fédéral et les Communautés, d'autre part, il ne se conçoit pas que le décret règle expressément le problème de son articulation avec l'ensemble de ces textes. L'autorité administrative, sous le contrôle des juridictions compétentes, aura à mettre en oeuvre ces modes de combinaison. Pour éviter que l'apparente simplicité du texte du décret trompe ses futurs interprètes, l'exposé des motifs devrait être plus explicite à cet égard et, notamment, quant à la combinaison de l'article 6 avec les autres dispositions communautaires et fédérales".

#### B. JURISPRUDENCE DE LA SECTION D'ADMINISTRATION.

Des rubriques spéciales méritent d'être consacrées à certaines matières dans les rapports annuels, une recension des arrêts les plus marquants étant faite dans les autres matières.

Cette année, le Conseil d'Etat croit devoir examiner, dans des rubriques spéciales :

- la jurisprudence relative au contentieux électoral;
- celle relative au contentieux "étrangers".

Ce choix se justifie par les considérations suivantes: le contentieux électoral est épisodique; les élections, spécialement en vue du renouvellement des conseils communaux et des conseils des centres publics d'aide sociale, n'ont pas lieu tous les ans, mais à des intervalles de plusieurs années; ces élections s'étant déroulées au cours de l'année judiciaire 1994-1995, il a paru justifié de faire la synthèse de la jurisprudence pour cette année, étant entendu qu'il n'en sera plus question dans les rapports annuels durant les prochaines années.

Quant au contentieux "étrangers", il mérite une attention particulière, s'agissant d'une matière dans laquelle le nombre des arrêts a crû dans des proportions considérables.

Dans les prochains rapports, d'autres matières mériteront sans doute de faire l'objet de rubriques spéciales et de développements plus approfondis; on songe au contentieux de l'urbanisme, à celui de l'aménagement du territoire, au référé ordinaire etc.

#### 1. Matières particulières.

#### a) Contentieux électoral.

Au cours de l'année judiciaire 1994-1995, eurent lieu les élections communales, qui comme chaque fois firent l'objet de nombreux recours, ensuite l'élection, par les nouveaux conseils communaux, des membres des centres publics d'aide sociale, qui suscita quelques recours, enfin les élections en vue du renouvellement de la Chambre des représentants et du Sénat, des conseils régionaux et des conseils provinciaux, lesquelles amenèrent le Conseil d'Etat à se prononcer également sur quelques recours.

- Elections des chambres législatives et des conseils régionaux.

Le Conseil d'Etat n'a, en cette matière, qu'une compétence limitée, celle prévue à l'article 125 quinquies du Code électoral qui a trait aux recours prévus dans l'hypothèse visée à l'article 116, § 4, alinéa 5, deuxième phrase, dudit Code : cas où un ou des candidats à l'élection pour le Sénat ont été écartés parce qu'ils n'ont pas certifié qu'ils sont, selon le cas, d'expression française ou d'expression néerlandaise. Pour le surplus, le contentieux de ces élections échappe au Conseil d'Etat; il revient aux juridic-

tions spécialement désignées par la loi, notamment aux Cours d'appel (1).

C'est pourquoi, saisi de plusieurs recours en suspension et en annulation de décisions de bureaux électoraux principaux, le Conseil d'Etat a dû décliner sa compétence. La plupart des requérants soutenaient, certes, qu'il y allait d'actes administratifs susceptibles de recours en vertu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Ils considéraient manifestement que, dès Conseil d'Etat. lors que le Conseil d'Etat a la compétence de suspendre des actes administratifs, et ce dans un délai très court dans le cas où l'extrême urgence est invoquée, ils pouvaient s'adresser à lui aux fins de suspendre les décisions précédant l'élection pour lesquelles la loi n'organise aucune voie de recours devant la Cour d'appel. Le Conseil d'Etat n'a pas suivi ces requérants. Il a, en effet, considéré, d'une part, que tous les recours qui peuvent être exercés en matière électorale doivent l'être dans des délais et suivant un mécanisme qui excluent nécessairement toute possibilité pour lui d'intervention selon la procédure qui lui est propre, et d'autre part, que la Constitution ayant réservé aux assemblées élues compétence pour vérifier les pouvoirs de leurs membres et attribué à la loi celui de régler les élections, sauf dans les cas expressément prévus par le législateur, il ne saurait intervenir en ce domaine (arrêts nos. 53.144, VRANCKEN et STUKKEN et 53.145, MESTDAGH et a.s.b.l. W.O.W., tous deux du 5 mai 1995 (2); arrêt nº 53.162 du 5 mai 1995, VAN LEER; arrêt nº 53.164 du 5 mai 1995, LABIAUX et PECTOR; arrêt nº 53.170 du 8 mai 1995, FERET; arrêts nº 53.171 du 8 mai 1995, FRANCOIS; arrêt nº 53.172 du 8 mai 1995, STEPPE).

<sup>(1)</sup> Les cours d'appels n'ont d'ailleurs à cet égard qu'une compétence restreinte, qu'elles exercent par rapport aux opérations précédant les élections, notamment le dépôt des listes de candidats et l'inscription sur les listes électorales. La plénitude de compétences appartient à la chambre législative concernée même, qui vérifie, en vertu de l'article 48 de la Constitution, les pouvoirs de ses membres.

<sup>(2)</sup> Demande de suspension provisoire en cas d'extrême urgence relativement à l'introduction de la liste des candidats aux élections du Conseil flamand; les demandes en annulation ont été rejetées au fond en application de l'article 93 du règlement de procédure, par arrêts n°s 54.395 et 54.396, du 6 juillet 1995.

# - Elections des conseils provinciaux.

En cette matière également, sauf le cas particulier prévu par l'article 30 de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, modifié par la loi du 7 juillet 1994, et relatif aux dépenses électorales, le Conseil d'Etat n'a pas reçu compétence de la loi pour statuer sur des recours tendant à l'annulation des élections provinciales; il s'est, dès lors, déclaré incompétent, "par application de l'article 160, alinéa 2, de la Constitution" (arrêts nº 51.650 du 15 février 1995, Elections de Châtelet, et nº 52.283 du 17 mars 1995, Elections de Charleroi) (1).

## - Elections communales.

Le contentieux est ici, de loin, le plus abondant. C'est qu'en ce domaine, la compétence reconnue au Conseil d'Etat par la loi est importante, surtout depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux et communaux et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale, qui lui a conféré le pouvoir de statuer en appel des décisions prises, en vertu de cette loi, par les députations permanentes des conseils provinciaux.

Suivant l'article 74bis de la loi électorale communale, tel qu'il a été modifié par ladite loi du 7 juillet 1994, la députation permanente et en appel le Conseil d'Etat peuvent, d'une part, annuler l'élection en raison d'irrégularités susceptibles d'avoir influencé la répartition des sièges entre les différentes listes (§ ler) et, d'autre part, priver de leurs mandats les candidats qui n'auraient pas respecté certaines de ces dispositions de la loi du 7 juillet 1994 ou celle de l'article 23, § 2, de la loi électorale communale, et notamment, sous certaines conditions, le candidat tête de liste qui n'aurait pas respecté certaines de ces dispositions (§ 2).

<sup>(1)</sup> Déjà auparavant, dans son arrêt nº 49.503, Libert et consorts, du 6 octobre 1994, le Conseil d'Etat avait rejeté une demande de suspension d'extrême urgence, relativement à l'introduction de la déclaration d'apparentement de listes aux élections provinciales, et ce sur le moyen. Toutefois, dans cet arrêt il mettait sa compétence en question.

Par ailleurs, en vertu de l'article 76bis de la loi électorale communale, tel qu'il a été remplacé par la loi du 7 juillet 1994, le recours devant le Conseil d'Etat n'est plus suspensif, sauf lorsque le recours est dirigé contre une décision de la députation permanente qui comporte l'invalidation des élections ou une modification de la répartition des sièges. Cette nouvelle règle s'avère avoir conduit à une diminution du nombre de recours. L'on peut présumer que, dans un nombre de cas, elle a retenu l'ancienne majorité de former un recours dans le seul but d'empêcher l'installation du nouveau conseil communal. D'autre part, l'article 74, § 1er, alinéa 2, de la loi électorale communale fixe actuellement le délai pour introduire une réclamation devant la députation permanente à quarante jours -antérieurement dix jours- à compter de la date du procès-verbal constatant le résultat de l'élection (1). Toutefois, selon l'article 75, § 1er, alinéa 4, la députation permanente doit toujours statuer dans les trente jours. Il en résulte la conséquence, qui n'a sans doute pas été voulue par le législateur, que si une réclamation est introduite très rapidement (dans les dix jours) devant la députation permanente, le délai pour introduire une réclamation ne sera pas encore expiré au moment où la députation permanente statue, de sorte qu'une nouvelle réclamation peut être introduite par le même ou par un autre intéressé, ce qui pourrait donner lieu à d'épineux problè-Tel a été le cas à l'occasion de l'élection communale de Courtrai, sur laquelle le Conseil d'Etat a statué par arrêt nº 53.143 du 4 mai 1995. Selon cet arrêt, une première réclamation fut introduire le 20 octobre 1995 par l'un des déposants d'une liste de candidats rejetée par le bureau de vote principal. La députation permanente statua à ce sujet le 10 novembre 1995, par arrêté notifié le 16 novembre 1995. Le 16 novembre 1995, des candidats d'autres listes introduisirent une autre réclamation, fondée sur d'autres griefs. L'auteur de la première réclamation, en compagnie de l'un de ses colistiers, introduisit une nouvelle réclamation le 17 novembre 1995, en invoquant les mêmes arguments que ceux de la réclamation du 20 octobre

<sup>(1)</sup> Dans son arrêt nº 51.987 du 6 mars 1995, Election communale de Tamise, le Conseil d'Etat met en rapport cette prolongation du délai et l'imprécision de la réclamation devant la députation permanente : de ce fait, les réclamants disposaient d'un délai suffisant pour formuler leurs objections avec précision et pour les étayer par des éléments précis et exacts; par contre, les parties intéressées, qui ne disposent que de huit jours, peuvent à peine se défendre contre de vagues allégations.

1995, mais s'appuyant sur des éléments supplémentaires. Le 15 décembre 1995 la députation permanente rejeta les deux réclamations : elle estima qu'il ne peut avoir été l'intention du législateur de permettre l'introduction à deux reprises de la même réclamation, de sorte qu'une telle seconde réclamation était irrecevable, mais qu'il lui appartenait néanmoins d'examiner au fond cette seconde réclamation dans la mesure où elle avait été introduite également par un réclamant nouveau. A ce sujet, le Conseil d'Etat estima que, dès lors que la députation permanente, en tant que juridiction administrative, avait tranché le litige par son arrêté du 10 novembre 1995, elle avait à juste titre déclaré irrecevable la seconde réclamation du premier réclamant.

L'application de l'article 74bis de la loi électorale communale a donné lieu à une abondante jurisprudence qui, sur bien des points, répète celle que le Conseil d'Etat avait dégagée antérieurement et dont, dès lors, il ne sera quère question ici.

1. Un premier point a été abordé : les violations des dispositions précitées relatives aux dépenses électorales, qui selon le paragraphe 2 de l'article 74bis justifieraient une privation de mandat, peuvent-elles constituer une des irrégularités de nature à entraîner l'annulation des élections sur la base du paragraphe 1er de cet article lorsqu'elles ont pu fausser la répartition des sièges entre les listes ? A cette question le Conseil d'Etat a répondu par l'affirmative; il a, en effet, estimé que ces deux sanctions, prévues par une même disposition légale et pouvant être prononcées dans le cadre du même contentieux, pouvaient être portées, l'une comme sanction générale - l'annulation -, laquelle, bien entendu, ne peut être prononcée que si l'irrégularité est susceptible d'avoir influencer la répartition des sièges entre listes (article 74bis, § 1er, de la loi électorale communale; cf. infra), l'autre comme sanction particulière - la privation de mandat -, étant entendu que cette dernière ne pouvait se concevoir que dans l'hypothèse où il n'y avait pas lieu à annulation des élections (arrêt nº 51.649 du 15 février 1995, Elections communales de Blégny; arrêt

nº 52.326 du 20 mars 1995, Elections communales de Pecq) (1).

2. Une deuxième question s'est posée : au sujet des irrégularités commises - et spécialement du point de savoir si les irrégularités, notamment en matière de dépenses électorales, sont de nature à justifier une annulation des élections ou une privation de mandat - le Conseil d'Etat jouit-il d'un pouvoir d'appréciation ou bien une irrégularité, si minime soit-elle, doit-elle être sanctionnée ?

Lorsqu'il s'agit de savoir si une irrégularité est de nature à avoir pu influencer la répartition des sièges et justifie une annulation des élections, le Conseil d'Etat a suivi sa jurisprudence antérieure et confirmé ses critères d'appréciation (voir notamment ledit arrêt n° 52.326, ainsi que les arrêts suivants : nº 51.390 du 27 janvier 1995, élections communales de Saint-Georges-sur-Meuse; nº 51.864 du 1er mars 1995, élections communales de Sivry-Rance : ces deux élections communales ont été annulées compte tenu du faible écart des suffrages obtenus par deux listes; nº 51.400, élections communales de Vleteren du 30 janvier 1995; nº 51.619 du 13 février 1995, élections communales de Waremme; nº 51.687 du 20 février 1995, élections communales de Sambreville; nº 51.834 du 28 février 1995, élections communales de Nevele; nº 51.970 du 3 mars 1995, élections communales de Nivelles; nº 52.506 du 24 mars 1995, élections communales de Bilzen).

En ce qui concerne les irrégularités concernant les dépenses électorales et l'utilisation de moyens de propagande spécialement prohibés par la loi, le Conseil d'Etat a estimé que le législateur lui avait reconnu aussi un pouvoir d'appréciation (arrêts n° 51.267 du 20 janvier 1995,

<sup>(1)</sup> Lorsque seule l'invalidation de l'ensemble de l'élection est demandée, l'irrégularité dénoncée ne peut pas conduire à une privation du mandat (par exemple, si cette irrégularité était apparue comme prouvée, mais qu'elle n'aurait pas été susceptible d'influencer la répartition des sièges entre les listes). En d'autres termes, la députation permanente et le Conseil d'Etat ne peuvent pas vérifier d'office si la même irrégularité donne lieu à la privation du mandat sur la base de l'article 74, § 2, de la loi électorale communale (voir les arrêts nº 51.416 du 30 janvier 1995, élections communales de Gand; nº 51.834 du 28 février 1995, élections communales de Nevele; nº 52.506 du 24 mars 1995, élections communales de Bilzen).

élections communales d'Ans; nº 51.727 du 22 février 1995, élections communales de Huy; nº 51.770 du 24 février 1995, élections communales de Tubize; arrêt nº 51.986 du 6 mars 1995, élections communales de Merelbeke; arrêt nº 52.326 du 20 mars 1995, élections communales de Pecq; arrêt nº 52.412 du 22 mars 1995, élections communales de Retie; arrêt nº 52.427 du 22 mars 1995, élection communales de Charleroi; arrêt nº 52.618 du 30 mars 1995, élections communales d'Ingelmunster; voir également : arrêt nº 52.154 du 9 mars 1995, élections communales de Ham; arrêt nº 52.208 du 13 mars 1995, élections communales de Westerlo; arrêt nº 52.971 du 18 avril 1995, élections communales de Tamise).

3. S'est également posée la question si le Conseil d'Etat pouvait statuer sur la régularité des opérations qui précèdent les scrutins aux élections communales.

Cette question a été longuement débattue à l'occasion d'un recours en annulation d'une décision du bureau principal de Saint-Gilles. Ce bureau électoral avait arrêté la liste provisoire des candidats le 12 septembre 1994; les requérants avaient réclamé contre l'admission d'une liste, en se fondant sur l'insuffisance du nombre de signatures d'électeurs figurant sur l'acte de présentation de cette liste; des plaintes avaient été déposées sur le plan pénal; le parti concerné avait déposé un nouvel acte de présenta-tion; le bureau principal, arrêtant la liste définitive, avait le 15 septembre 1994 rejeté les réclamations. Les requérants attaquaient cette décision et en demandaient l'annulation "au titre de cassation administrative". Ils soutenaient qu'ils pouvaient saisir le Conseil d'Etat sur la base de l'article 14 des lois coordonnées, s'agissant d'une "décision contentieuse administrative"; ils faisaient valoir que les recours ouverts "a posteriori" devant la députation permanente et, en appel, devant le Conseil d'Etat concernent l'ensemble des opérations électorales, non les décisions des bureaux électoraux en tant que telles; ils ajoutaient que, "par comparaison avec la situation des actes administratifs dits "interlocutoires", la décision attaquée était susceptible de recours parce qu'elle avait des effets irréversibles sur la suite de la procédure". Le Conseil d'Etat ne suivit pas cette argumentation. Il considéra que, "d'une manière générale, tous les recours qui peuvent être exercés au cours des procédures électorales sont expressément organisés par la loi ... (et) que ces dispositions dérogent aux règles ordinaires de compétence"; il ajouta que, "s'agissant particulièrement de la décision par laquelle le bureau principal arrête définitivement la liste des candidats, le recours qui est ouvert auprès de la Cour d'appel et qui ne porte que sur les conditions d'éligibilité des

candidats, est enserré dans un délai bref l'absence de règles de procédure spécifiques, le Conseil d'Etat ne pourrait connaître" d'un recours "pour sanctionner des irrégularités qui auraient été commises lors de la présentation des candidatures qu'au terme d'une procédure menée selon les règles ordinaires", mais que cette procédure ordinaire, qui laisse aux intéressés, suivant l'article 30 des lois coordonnées précitées, un délai de 60 jours pour saisir le Conseil d'Etat, ne pourrait être suivie, car "un recours introduit dans ce délai serait dépourvu d'effet utile", même si les intéressés faisaient, comme en l'espèce, montre de célérité s'agissant "d'un élément de fait qui ne peut renverser la constatation que le législateur a conçu un ensemble de mécanismes agencés de telle manière qu'ils excluent nécessairement l'application de recours expressément prévus par la législation électorale" (arrêt no 49.237 du 23 septembre 1994, LEBRUN et consorts c/Etat belge et NICOTRA et consorts).

Toutefois, le Conseil d'Etat, confirmant ainsi sa jurisprudence antérieure, s'est déclaré compétent pour statuer, dans le cadre du contentieux normal en matière de validation des élections communales, sur la régularité des opérations préalables, comme dans le cas de l'élection communale de Courtrai (arrêt n° 53.143, du 4 mai 1995) au sujet du rejet par le bureau de vote principal d'une seconde liste portant le même sigle. Il confirme également qu'en matière d'éligibilité d'un candidat, le recours préalable devant la Cour d'appel n'est pas obligatoire (arrêt n° 51.164 du 10 février 1995, élections communales de Liège; arrêt n° 51.935 du 28 février 1995, élections communales de Middelkerke).

- 4. En ce qui concerne la recevabilité des recours et la procédure, le Conseil d'Etat a statué dans quelques arrêts.
- Dans plusieurs arrêts, le Conseil confirme sa jurisprudence antérieure selon laquelle tout candidat ne justifie pas d'un intérêt à contester totalement ou partiellement le résultat de l'élection, mais uniquement celui qui n'a pas été élu au moins comme deuxième suppléant, sauf dans la mesure où il invoque des irrégularités dont il aurait pu résulter qu'il n'a pas été élu au moins comme deuxième suppléant (arrêts nº 51.620 du 14 février 1995, élections communales de Knesselare; nº 51.999 du 7 mars 1995, élections communales de Gammerages; nº 52.262 du 16 mars 1995, élections communales de Sint-Lievens-Houtem; nº 53.143 du 4 mai 1995, élections communales de Courtrai). Le Conseil a constaté également que le collège des bourgmestre et

échevins ne peut agir ni qualitate qua, ni au nom de la commune en qualité de partie intéressée (arrêt nº 53.397 du 19 mai 1995, élections communales de Riemst).

- En ce qui concerne la régularité de la procédure devant la députation permanente, le Conseil d'Etat estime en règle générale que les irrégularités commises durant cette procédure, sauf dans des cas déterminés, ne peuvent être prises en considération en raison de l'effet dévolutif du recours devant le Conseil d'Etat (arrêts no 52.506 du 24 mars 1995, élections communales de Bilzen; nº 52.563 du 29 mars 1995, élections communales de Bruxelles; nº 53.143 du 4 mai 1995, élections communales de Courtrai; nº 53.397 du 19 mai 1995, élections communales de Riemst; voir également : arrêt n° 52.434 du 23 mars 1995, élections communales de Heuvelland). Dans un autre cas, le Conseil d'Etat annule l'arrêté de la députation permanente en raison de la violation des droits de la défense, mais rejette la demande d'invalidation de l'élection (arrêt nº 51.987 du 6 mars 1995, élections communales de Tamise) ou annule l'arrêté de la députation permanente dans la mesure où déclaré irrecevable celle-ci avait la réclamation originelle, tout en confirmant cet arrêté dans la mesure où il validait l'élection (arrêt nº 52.210 du 13 mars 1995, élections communales de Diepenbeek).
- 5. L'éligibilité des candidats a donné lieu à plusieurs arrêts.
- Des requérants soutenaient qu'en se déclarant incompétente pour juger de l'éligibilité de candidats de deux listes au motif qu'ils n'avaient pas été condamnés par les tribunaux répressifs sur la base de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, alors que les partis concernés prônaient, selon les requérants, des attitudes racistes ou xénophobes et que leur existence et leur accessibilité à une élection étaient contestées, la députation permanente avait méconnu l'article 149 de la Constitution, l'article 3 de ladite loi, la Convention de New-York du 7 mars 1966 sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale et l'article 74bis de la loi électorale communale. Le Conseil d'Etat jugea que ladite convention ne contenait aucune disposition, directement applicable en Belgique, interdirait à un groupe ou à une organisation de présenter des candidats aux élections communales sous peine d'annulation de celle-ci; il releva que l'article 3 de la loi du 30 juillet 1981 contient seulement des dispositions pénales frappant ceux qui font partie d'un groupement ou d'une association qui, de façon manifeste et répétée, pratique la

discrimination ou la ségrégation ou prône celles-ci dans les circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, ou ceux qui lui prêtent son concours. Il considéra, dès lors, que "seule une interdiction accessoire à une condamnation prononcée, sur cette base, à charge d'un membre d'un tel groupement ou d'une telle association, aurait pour effet de le priver de son droit d'éligibilité ..., l'article 3 précité n'ôt(ant) pas à ce groupement ou à cette association le droit de présenter des candidats aux élections tant que ces candidats n'ont pas fait l'objet d'une telle interdiction et restent, partant, éligibles" (arrêt nº 51.388 du 27 janvier 1995, Elections communales de Verviers).

- A Middelkerke l'élection communale a été intégralement invalidée par la députation permanente pour le motif qu'un élu ne satisfaisait pas aux conditions d'éligibilité prévues à l'article 65 de la loi électorale communale, que l'intéressé et ceux qui l'avaient présenté avaient connaissance de son inéligibilité et que cette irrégularité aurait pu influencer la répartition des sièges entre les différentes listes. Il s'agissait d'un candidat qui avait été condamné en correctionnelle en raison du délit défini à l'article 245 du Code pénal pour des faits commis dans l'exercice d'une fonction communale. Toutefois, plus de trois années déjà s'étaient écoulées depuis que le jugement était passé en force de chose jugée, de sorte qu'il se posait la question de savoir si l'effacement automatique, prévu à l'article 619 du Code d'instruction criminelle, n'entraînait pas en l'occurrence la disparition du motif de l'exclusion du droit d'éligibilité. Le Conseil d'Etat jugea qu'il résulte de l'article 619, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle qu'il n'y a pas effacement après un délai de trois ans lorsque les condamnations comportent des déchéances ou des interdictions dont les effets dépassent une durée de trois ans et que tel était le cas en l'espèce, dès lors qu'en vertu de l'article 65, alinéa 2, 40, de la loi électorale communale ne sont pas éligibles : "... 4º ceux qui, sans préjudice de l'application des dispositions prévues aux 1º à 3º, ont été condamnés même avec sursis, du chef de l'une des infractions prévues aux articles 240, 241, 243 et 245 à 248 du Code pénal, commises dans l'exercice de fonctions communales, cette inéligibilité cessant douze ans après la condamnation". La condamnation prononcée contre le candidat concerné impliquait donc l'effet, résultant directement de la loi, de la déchéance temporaire, pour un délai de douze ans, effet qui s'étendait sur plus de trois ans et qui, ainsi qu'il résulte de l'article 619, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle, n'est pas effacé automatiquement après un délai de trois ans. Le Conseil d'Etat considéra également que le candidat concerné et ceux qui l'avaient présenté agissaient avec l'intention frauduleuse

de tromper les électeurs ou, à tout le moins, avec une légèreté devant être assimilée à la fraude, et que, compte tenu notamment du nombre de votes nominatifs obtenus, cela justifiait l'invalidation de l'élection dans son ensemble. Sur ce dernier point, il confirme la jurisprudence d'arrêts antérieurs (arrêt n° 51.835 du 28 février 1995, élections communales de Middelkerke).

- Le domicile d'éligibilité a, comme lors de chaque élection, donné lieu à plusieurs recours.

Dans une espèce soumise au Conseil d'Etat à l'occasion des élections du 9 octobre 1994, un élu de la Ville de Verviers avait vu son élection invalidée par la députation permanente de Liège au motif qu'il ne résidait pas à Verviers. En appel, le Conseil d'Etat réforma cette décision, jugeant que l'incendie de l'habitation de l'intéressé ainsi que l'arrêté d'inhabitabilité pris par le bourgmestre étaient des "circonstances ... constitutives de force majeure" (arrêt nº 51.388 du 27 janvier 1995, élections communales de Verviers, cité ci-avant).

Dans deux autres arrêts, le Conseil d'Etat fut amené à définir, de manière plus précise, la notion de domicile d'éligibilité, spécialement lorsque l'intéressé a deux domiciles dont il s'agit de déterminer celui qui constitue sa résidence principale et celui ou ceux qui ne sont que des résidences secondaires. Rappelant qu'il n'est pas interdit d'avoir des résidences multiples, mais qu'il lui revient de vérifier si une inscription sur le registre de la population pour l'une d'elles correspond bien à la réalité, le Conseil d'Etat jugea que le lieu du principal établissement - critère à retenir pour porter cette appréciation - est "le logement où il habite, soit seul, soit en ménage, de la manière la plus continue et la plus permanente, où il mène la part la plus importante de sa vie privée, où il revient le plus souvent lorsqu'il s'absente et où il participe à des activités - sociales, culturelles, religieuses, politiques, etc. - de la communauté locale à laquelle il se rattache" (arrêt nº 51.688 du 20 février 1995 et arrêt nº 53.548 du 7 juin 1995 après instruction, élections communales de Jemeppe-Sur-Sambre).

Une autre espèce similaire amena le Conseil d'Etat à examiner si une élue qui résidait pour partie dans la commune où elle était inscrite et pour partie dans son château sis dans une autre commune, qui, selon ses dires, ne constituait qu'une résidence secondaire, avait bien sa résidence principale là où elle était inscrite; l'arrêt répète les principes qui viennent d'être rappelés, mais avec deux précisions : d'abord, il juge que "le fait que (l'inté-

ressée) a deux résidences et s'absente régulièrement de celle de Mons pendant des périodes courtes ou plus longues et même s'il fallait considérer qu'elle séjourne en réalité, à parts égales, dans l'une et l'autre - n'est pas suffisant pour qu'on puisse mettre en doute le caractère de principal établissement"; ensuite, répondant à une objection qui avait été faite par l'intéressée elle-même, il indique que les vérifications, auxquelles les diverses autorités notamment la police, la députation permanente et lui-même procèdent en cette matière, ne méconnaissent pas le droit des intéressés au respect de la vie privée, "car il s'agit d'une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à la défense de l'ordre et à la protection des droits d'autrui; ... effet, en imposant à quiconque l'obligation d'être inscrit sur les registres de la population de la commune où il a sa résidence effective et en réservant à ceux qui y ont cette résidence le droit d'être élus et d'assumer la gestion de cette commune, le législateur a entendu concevoir, d'une part, cette obligation comme une exigence requise par l'ordre public et, d'autre part, ce droit comme le corollaire de celui qu'ont les habitants de n'être administrés que par des mandataires élus participant effectivement à la vie communale dans ses inconvénients comme dans ses avantages" (arrêt nº 51.971 du 3 mars 1995, élections communales de Mons).

A Riemst, il fut invoqué contre un candidat qu'il n'avait pas sa résidence principale dans la commune. députation permanente fut d'avis que la présomption de résidence principale dans la commune de Riemst, qui résulte de l'inscription dans les registres de population, n'a pas été renversée par les éléments apportés, qu'une plainte antérieure au sujet de la résidence de l'intéressé n'avait pas abouti à ce que sa déchéance soit prononcée par le Conseil d'Etat (arrêt nº 47.575, du 24 mai 1994), arrêt qui avait force de chose jugée, et qu'il en résultait que l'autorité administrative qui doit statuer par la suite sur l'inscription au registre de population ne peut plus trancher la question à moins qu'un événement ait ultérieurement modifié les circonstances concrètes, ce qui n'était pas le cas en l'occurrence. Le Conseil d'Etat jugea que la présomption irréfragable, découlant de l'arrêt précité, que le candidat satisfaisait à la condition de résidence pour être élu conseiller communal à Riemst, ne valait que pour la période de validité de l'élection en tant que conseiller communal et pour autant qu'au cours de cette période la situation de résidence effective n'ait pas subi de modification, mais que les juridictions chargées d'examiner la validité de l'élection de 1994 pouvaient vérifier une nouvelle fois s'il résidait effectivement dans la commune de Riemst à la date à laquelle il fallait satisfaire à la

condition d'éligibilité concernée. Sur la base des éléments produits et des éléments complémentaires, fournis après enquête, le Conseil conclut que l'intéressé n'avait pas sa résidence effective dans la commune de Riemst. La demande d'invalider sur cette base l'élection dans son ensemble fut rejetée pour le motif qu'il n'existait aucune intention frauduleuse : le candidat était inscrit au registre de population, il y avait déjà été candidat et élu à plusieurs reprises, tandis qu'il a aussi effectivement exercé son Le Conseil d'Etat avait également constaté récemmandat. ment encore que la présomption de résidence, associée à l'inscription au registre de population de Riemst, n'était pas renversée par les éléments recueillis consécutivement à l'enquête menée à l'époque (arrêt nº 53.397 du 19 mai 1995, élections communales de Riemst).

- 6. La procédure de présentation et d'arrêt provisoire, puis définitif des listes de candidats a donné lieu à une jurisprudence intéressante, notamment sur le point de savoir si une irrégularité, constitutive d'une infraction pénale et donc susceptible de poursuites et de condamnations par les Cours et tribunaux, pouvait être examinée par le Conseil d'Etat.
- Lors des élections communales de Saint-Josse-Ten-Noode, le bureau principal avait arrêté provisoirement les listes de candidats; un candidat avait déposé plainte avec constitution de partie civile contre l'une de ces listes du chef de faux et d'usage de faux, en l'occurrence "pour avoir reproduit faussement des signatures en les attribuant à des électeurs présentants"; le plaignant avait adressé la copie de sa plainte au président du bureau principal en lui demandant d'"en communiquer la teneur lors de l'arrêt définitif des listes"; le bureau principal, lors de cet arrêt définitif, avait écarté la liste ainsi contestée au motif que "dans la liste de présentation ..., il y a plusieurs signatures non concordantes et que ... des électeurs ont retiré leur soutien à la liste pour le motif que leur consentement a été extorqué". Ladite liste fut ainsi écartée du scrutin et, après les élections, il était demandé à la députation permanente et au Conseil d'Etat d'annuler ces élections. Le Conseil d'Etat, après une mesure d'enquête, valida celles-ci. Examinant le point de savoir s'il pouvait, nonobstant le caractère pénal des irrégularités dénoncées et l'existence d'une instruction répressive, procéder à des enquêtes et statuer sur la demande, le Conseil d'Etat a considéré, de l'avis contraire de l'auditeur, qu'il lui appartenait "statuant au contentieux de pleine juridiction, de vérifier si c'est à juste titre que la députation permanente et, partant, le bureau principal,

(ont) estimé que la liste ... devait être écartée, qu'à cette fin il s'indique de contrôler la régularité de l'acte de présentation des candidats (et) que pareille vérification doit être dissociée, si elle est possible, d'une éventuelle instruction pénale pour faux et usage de faux, notamment lorsqu'elle se limite à l'audition de témoins auxquels cette infraction ne peut être imputée". Le Conseil d'Etat valida les élections sur le vu du procès-verbal d'enquêtes (arrêts nº 51.863, nº 52.794 et nº 54.140 des ler mars, 12 avril et 30 juin 1995, élections communales de Saint-Josse-Ten-Noode).

- Un problème similaire s'est posé pour les élections communales de Saint-Gilles, mais dans une hypothèse différente : l'irrégularité des actes de présentation de candidats d'une liste était aussi, pour le même motif, invoquée; toutefois le bureau principal avait, au terme d'une longue motivation, écarté les plaintes introduites devant lui et la députation permanente avait validé les élections. Le Conseil d'Etat annula celles-ci, après avoir ordonné des enquêtes d'où il ressortait que moins de 100 électeurs avaient présenté la liste. Il ne fait cependant pas état, ici, de faux ou d'usage de faux; il se borne à relever que, contrairement à ce qui s'est passé dans l'affaire précédente, aucun de ceux qui avaient été présentés lors de l'arrêt provisoire de la liste, n'avait été écarté et "qu'il s'ensuit que la nouvelle liste d'électeurs présentants déposée par (le parti contesté) "avant la réunion" n'était pas recevable et devait être écartée par le bureau; dès lors, il considéra que "seule la liste des électeurs (présentants), datée du 9 septembre 1994, (devait) être prise en considération". Or, il constata que, sur les 141 électeurs présentants, les auteurs de la présentation avaient renoncé à nombre d'entre eux, de sorte que cent dix noms et signatures figuraient encore sur ladite liste et qu'il y avait lieu, en ce qui concerne ceux-ci, de relever certaines anomalies qui justifiaient des vérifications. Celles-ci faites au cours des enquêtes effectuées ensuite montrèrent que douze signatures "n'(avaient) pas reconnues par les personnes auxquelles elles étaient attribuées", de sorte que la liste déposée en vue de l'arrêt provisoire, qui seule pouvait être prise en considération, ne comportait pas les noms et les signatures des cent électeurs requis (arrêts nº 51.933 du 1er mars 1995 et nº 52.707 du 5 avril 1995; élections communales de Saint-Gilles).
- Lors des élections communales à Verviers, des requérants se sont plaints qu'une liste de candidats avait été déposée par un policier en uniforme et porteur de son arme. Le Conseil d'Etat a relevé que la loi (article 109 du Code électoral) prohibe seulement la présence d'électeurs en

armes dans les bureaux de vote et a ajouté que les requérants ne démontraient pas en quoi ce fait serait de nature à influencer le résultat des élections, la liste des candidats étant arrêtée ultérieurement (arrêt n° 51.388 du 27 février 1995, élections communales de Verviers).

- A Courtrai deux listes furent introduites avec le même sigle non protégé par la loi (W.O.W.). L'une de ces listes fut acceptée avec ce sigle -à juste titre, dans l'opinion du Conseil d'Etat- pour le motif que les déposants de cette liste avaient produit des pièces dont il apparaissait qu'elle présentait un lien avec un mouvement organisé sur une plus vaste échelle, alors que l'autre liste ne présentait pas un tel lien (arrêt n° 53.143 du 4 mai 1995).
- 7. Une erreur commise sur les bulletins de vote a entraîné l'annulation des élections communales à Saint-Georges-Sur-Meuse (arrêt n° 51.390 du 27 janvier 1995) : ces bulletins indentifiaient un jeune candidat d'une liste sous son nom, mais sous un prénom erroné, en réalité celui de son père, alors que lui-même était connu des électeurs, spécialement des jeunes électeurs, prétendait-il, en sa qualité d'ancien joueur d'un club de football local. Cette erreur étant avérée et reconnue, le Conseil d'Etat considéra que "la faible différence de suffrages obtenus par les listes 13(944) et 14(914) (celle des requérants) confrontée au nombre de votes blancs ou nuls (221) ne permet pas d'affirmer que l'erreur constatée n'a pu influencer la répartition des sièges entre les différentes listes". A la suite de cette annulation, les élections furent recommencées et donnèrent des résultats différents.
- Dans un autre cas, un candidat d'une liste à candidat unique faisait valoir que l'article 30, alinéa 3, de la loi électorale communale, en tant qu'il dispose que le billet de vote ne porte pas de case de vote distincte à côté du nom des candidats isolés, est contraire au principe d'égalité inscrit dans les articles 10 et 11 de la Constitution et que cette irrégularité, qui aurait induit en erreur de nombreux électeurs, a eu pour effet qu'il n'a pas été Le Conseil d'Etat a posé, à titre préjudiciel, à la Cour d'Arbitrage la question de savoir si la disposition précitée de la loi électorale communale viole les articles 10 et 11 de la Constitution (arrêt nº 51.148 du 17 janvier 1995, élections communales de Keerbergen). La Cour d'Arbitrage a répondu, par arrêt nº 28/95 du 21 mars 1995, que l'article 30, alinéa 3, de la loi électorale communale ne viole pas la Constitution, après quoi le Conseil d'Etat

rejeta le recours (arrêt nº 52.086 du 3 mai 1995, élections communales de Keerbergen).

- 8. Au sujet des difficultés rencontrées en matière de scrutin informatisé, un requérant a soutenu qu'il y avait eu, dans sa commune, de "multiples violations du secret du vote à cause des interventions des présidents de bureaux de vote" destinées à expliquer aux électeurs le fonctionnement du scrutin informatisé; il se référait, à cet égard, à des réclamations introduites dans d'autres communes et à des articles de presse qui dénonçaient "les défauts du vote par ordinateur qui auraient empêché un certain nombre d'électeurs de voter". Le Conseil d'Etat releva qu'en l'espèce, les procès-verbaux n'avaient acté aucune réclamation et que le dossier ne révélait "aucun élément qui pouvait faire croire à des pressions sur les électeurs"; il ajouta qu'"une explication relative au fonctionnement de l'ordinateur n'est pas, par elle-même, constitutive d'une pression pouvant influencer le vote" et que les problèmes "de dysfonctionnement du système informatique (ordinateur exigeant un mot de passe qui a été fourni, disquette détériorée par le moniteur "4me bureau U.R.N.", interruption des opérations pendant cinq minutes à la suite d'une panne) " n'ont suscité aucune plainte des électeurs et n'ont eu aucune conséquence sur le calcul et la réalité des résultats (arrêt nº 51.933 du 1er mars 1995, élections communales de Saint-Gilles).
- Des irrégularités relatives au vote électronique furent également invoquées contre l'élection communale à Bruxelles; elles étaient de deux ordres, à savoir que, soit le vote de l'électeur ne fut pas enregistré ou le fut de manière erronée, soit les problèmes techniques survenus au matériel de vote électronique provoquèrent de longues files d'attente, en sorte que certains électeurs, lassés d'attendre, sont rentrés chez eux, voire ne furent même plus admis au vote parce que le bureau était fermé. En ce qui concerne le prétendu enregistrement erroné de votes, le Conseil d'Etat a jugé que, dans la mesure où il était invoqué qu'un autre candidat de la même liste aurait été désigné, la répartition des sièges entre les listes n'a pu s'en trouver influencée; que, si la procédure de vote devait être refaite, les électeurs concernés ont alors pu voter comme ils l'entendaient, fût-ce avec quelque difficulté; que dans la mesure où, à cause des difficultés rencontrées, certains électeurs auraient dû voter blanc, voire voter pour une autre liste non choisie, la répartition des sièges entre les listes peut effectivement s'en être trouvée influencée, du moins s'il s'agissait, en plus d'autres irrégularités, d'un nombre suffisant de voix, mais qu'un choix erroné, tant qu'il n'est pas enregistré, peut toutefois être recommencé;

que, même s'il est enregistré, il faut admettre que l'électeur peut demander au bureau de remplacer sa carte magnétique et que, si les instructions aux présidents des bureaux de vote excluent manifestement cette éventualité, il convient de relever qu'aucun des électeurs concernés ne déclare avoir soumis le problème au bureau de vote. En ce qui concerne le retard dénoncé, le Conseil a jugé qu'en soi le fait qu'il y avait une longue file d'attente devant le local électoral ne constitue pas un motif pour se soustraire à son devoir électoral et qu'il n'y a pas de témoignages constants d'électeurs qui auraient été empêchés, après 13 heures, d'entrer dans le bureau de vote (arrêt nº 52.563 du 29 mars 1995, élections communales de Bruxelles).

- A Anvers également, des irrégularités relatives au vote électronique furent dénoncées. Il fut invoqué qu'à l'écran les listes n'étaient pas affichées dans l'ordre correct et que le secret du scrutin fut violé du fait que, dans chaque bureau, une personne non assermentée avait été désignée pour guider l'électeur hésitant dans son choix. Ces moyens furent également rejetés par le Conseil d'Etat en raison d'un manque de précision et parce qu'il n'était pas démontré que l'irrégularité alléguée ait pu influencer la répartition des sièges (arrêt nº 53.352 du 18 mai 1995).
- 9. Le dépouillement et la régularité des procèsverbaux donnent régulièrement lieu à des litiges.
- Ainsi, lors des élections de Sivry-Rance, un ouvrier communal retrouva, le lendemain de l'élection, un bulletin de vote estampillé dans le local d'un bureau de dépouillement; ce bulletin donnait une voix supplémentaire à la liste des requérants et était de nature à faire obtenir à celle-ci un siège supplémentaire et, dès lors, la majorité absolue au conseil communal.

La députation permanente avait considéré que (comme le Conseil d'Etat l'admet habituellement, mais dans des hypothèses différentes) "le procès-verbal du bureau de dépouillement apparai(ssait) régulier et ne cont(enait) aucune observation", de sorte qu'il y avait "une présomption de régularité (des) opérations de dépouillement". D'un examen attentif du dossier, il apparut cependant au Conseil d'Etat qu'il y avait eu, en réalité, deux procès-verbaux dont l'un comportait des mentions que l'autre ne comportait pas; il constata, en outre, que diverses anomalies avaient été relevées dans un bureau de vote; il en conclut, dès lors, qu'il n'était pas établi que les procès-verbaux de ce bureau reflétaient la réalité, "ni que les opérations du bureau de dépouillement en cause ... fussent fondées sur une

base assurée" et annula l'élection (arrêt no 51.864 du ler mars 1995, élections communales de Sivry-Rance).

- A Ninove le procès-verbal d'un bureau de vote n'avait pas été complété du tout. Le Conseil d'Etat a constaté qu'ainsi n'était pas fournie la preuve irréfutable jusqu'à inscription de faux, de l'accomplissement de certaines formalités ou de certaines constatations, même que la preuve de certains éléments ne pouvait pas du tout être produite, même pas à l'aide d'autres moyens de preuve. Le Conseil jugea toutefois que cette irrégularité ne signifie pas en soi qu'il existe une présomption de fraude électorale, ce qui doit pouvoir s'inférer d'autres éléments. En l'espèce, de tels indices n'étaient pas présents (arrêt no 52.622 du 30 mars 1995, élections communales de Ninove).
- 10. Comme d'habitude, le Conseil d'Etat a été saisi de recours dénonçant des moyens de propagande illicites ou irréguliers. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 7 juillet 1994, certains types de propagande sont expressément prohibés.
- D'une manière générale, le Conseil d'Etat a considéré qu'en cette matière, "la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès ou de l'épanouissement de chacun, et vaut pour les informations ou idées qui heurtent, choquent ou inquiètent (Cour européenne des droits de l'homme, arrêt HANDYSIDE du 7 décembre 1976)"; il ajoutait que "le libre jeu du débat politique se trouve au coeur même de la notion de société démocratique, (que), partant, les limites de la critique sont plus larges à l'égard d'un homme politique, visé en cette qualité, qu'un simple particulier (Cour européenne des droits de l'homme, arrêt LINGENS du 8 juillet 1986), qu'il en va a fortiori de même pour un parti politique qui s'expose nécessairement au cours du débat électoral, à être l'objet de jugements de valeur positifs ou négatifs, ... que (ceux-ci) ne se prêtent pas à une démonstration de leur exactitude (arrêt LINGENS précité) ... et (que) le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour départager les auteurs d'une controverse purement politique". Se fondant sur ce raisonnement, le Conseil d'Etat a rejeté les critiques d'un requérant qui se plaignait de "manoeuvres blâmables et déloyales" de concurrents qui avaient qualifié son parti de parti d'extrême droite auprès des électeurs, notamment par voie d'encarts publicitaires ou de presse.

Dans la même affaire, le requérant se plaignait que "des cours informels ou non (avaient) été donnés dans des écoles communales ..., cours présentant gratuitement et faussement (son parti) et ses candidats comme ... d'inspiration néo-nazie"; à ce moyen, le Conseil d'Etat répondit que "le requérant ne démontr(ait) en rien que des cours donnés à des écoliers auraient pu avoir une quelconque influence sur les résultats électoraux (arrêt nº 52.427 du 22 mars 1995, élections communales de Charleroi; voir aussi l'arrêt nº 51.572 du 8 février 1995, élections communales de La Louvière).

- A propos de pamphlets électoraux dits "personnalisés" (arrêt nº 51.416 du 30 janvier 1995, élections communales de Gand), de propagande sur un papier à lettres officiel du service (arrêt nº 53.143 du 4 mai 1995, élections communales de Courtrai) ou de pamphlets contenant des insinuations (arrêt nº 52.622 du 30 mars 1995, élections communales de Ninove), il n'a pas été admis qu'ils aient été susceptibles d'influencer les électeurs.
- Plusieurs affaires ont eu trait à des "cadeaux" prohibés par l'article 7 de la loi du 7 juillet 1994. Le Conseil d'Etat a toutefois admis les "dons effectués à des associations locales pour des manifestations sportives", les fêtes ou cadeaux offerts à des pensionnés, les "bals du bourgmestre" etc., pour autant qu'il ne s'agisse pas d'événements occasionnels, mais de manifestations pério-diques et régulières; il a aussi admis la distribution du "verre de l'amitié" ou de boissons ou menus avantages offerts à l'occasion de réunions électorales etc. (arrêts nº 51.267 du 20 janvier 1995, élections communales d'Ans; nº 51.727 du 22 février 1995, élections communales de Huy; arrêt nº 51.834 du 28 février, élections communales de Nevele; arrêt nº 52.326 du 20 mars 1995, élections communales de Pecq; arrêt nº 52.427 du 22 mars, élections communales de Charleroi, précité; arrêt nº 52.506 du 24 mars 1995, élections communales de Bilzen; voir également les arrêts sous le point 12).
- En vertu de l'article 7, § 1er, 3°, de la loi du 7 juillet 1994, précité, les partis, les listes et les candidats ainsi que les tiers qui font la propagande de ceux-ci ne peuvent, pendant 3 mois avant les élections, diffuser des spots publicitaires à la radio, à la télévision ou dans les salles de cinéma. Dans une affaire, une violation de cette disposition était invoquée, mais le Conseil d'Etat, se fondant sur le fait que le procureur du Roi, saisi d'une plainte, avait précisé qu'il ne comptait pas poursuivre l'intéressé, n'a pas jugé utile de suivre la demande tendant à l'examen de l'affaire au fond à la lumière du dossier répressif communiqué par ce procureur, car "il résulte (de ce) dossier répressif, corroboré par les

conclusions de la commission d'enquête désignée par la députation permanente, qu'il n'est pas établi que (l'intéressé) avait enfreint l'article 7, § 1er, 4°, de la loi du 7 juillet 1994" (arrêt n° 51.729 du 22 février 1995, élections communales de Couvin).

- Dans quelques affaires, des requérants se sont plaints de propagandes qui auraient créé la confusion entre l'administration communale et un mandataire en place candidat au renouvellement de son mandat. Ces griefs ont été rejetés, le plus souvent en considération d'éléments de fait propres aux dossiers examinés. Dans quelques arrêts, le Conseil d'Etat a, toutefois, émis des considérations de principe : "considérant", précise l'arrêt nº 51.970 du 3 mars 1995, élections communales de Nivelles, "que le débat électoral porte naturellement, entre autres, sur l'appréciation de la gestion de la majorité sortante (et) qu'on ne peut donc dénier aux candidats de celle-ci le droit de défendre la politique qu'elle a menée et de faire état de ses réalisations, notamment comme en l'espèce en matière de travaux", étant toutefois entendu "qu'une telle propagande ne peut être admise lorsque le procédé utilisé crée une confusion entre le mandataire et le candidat, qui implique une tentative illicite de pression sur les électeurs et porte atteinte à leur libre choix au moment du vote"; ainsi, a-t-il admis que "l'envoi de lettres officielles à des électeurs n'est pas illicite lorsque ces lettres ont un contenu purement informatif et ne contiennent incitation à voter pour leur signataire ou pour la liste sur laquelle il est candidat" (voir aussi l'arrêt nº 51.688 du 20 février 1995, élections communales de Jemeppe-sur-Sambre; arrêt nº 53.086 du 3 mai 1995, élections communales de Keerbergen et l'arrêt nº 53.143 du 4 mai 1995, élections communales de Courtrai).

A Ninove, se présentait, outre le VLD "officiel", une liste dissidente "BANIER" qui, selon les requérants, aurait trompé les électeurs, d'une part en se présentant comme les seuls libéraux, voire en prétendant que les candidats du V.L.D. ne sont pas de véritables libéraux, d'autre part en donnant l'impression qu'ils sont apparentés au parti national qu'est le V.L.D., héritier du P.V.V.. Le Conseil d'Etat jugea que d'autres formations politiques que le V.L.D. pouvaient se réclamer du courant philosophique du libéralisme, qu'il convenait cependant de vérifier si certains électeurs communaux avaient été trompés de manière sournoise par la propagande des candidats de la liste BANIER. Le Conseil estima que l'existence des deux tendances et la rivalité entre elles étaient suffisamment connues, de sorte que les électeurs n'ont pas été trompés par cette

propagande (arrêt nº 52.622 du 30 mars 1995, élections communales de Ninove).

- La loi de 1994 règle les panneaux et affiches électoraux. Lors des élections communales à Pecq, des panneaux avec affiches électorales de plus de 4 m2 avaient été exposées, sur remorques, à l'occasion d'une caravane publicitaire et ensuite en permanence à plusieurs endroits, pendant la période de 3 mois précédant le scrutin. Les parties intéressées observaient que le Roi n'avait pas usé du pouvoir, que lui attribue le paragraphe 2 de l'article 7 de la loi du 7 juillet 1994, de fixer les règles générales relatives à l'apposition d'affiches électorales et relatives à l'organisation de caravanes motorisées, de sorte "qu'il n'exist(ait) aucune base légale" au grief articulé par les requérants; elles ajoutaient que, si les panneaux avaient une surface de plus de 4 m2, les affiches y apposées avaient une dimension inférieure et que, sur ce point, l'article 7, § 1er, 5°, de ladite loi devait s'interpréter comme excluant l'interdiction portée par cette disposition dans l'hypothèse où des affiches de moins de 4 m2 sont apposées sur des panneaux de plus de 4 m2, ainsi d'ailleurs que le prévoient d'autres législations relatives à la limitation et au contrôle des dépenses électorales pour d'autres types d'élections, cette interprétation s'imposant sous peine de créer une discrimination injustifiée. Le Conseil d'Etat a relevé que le grief articulé par les requérants avait trait aux panneaux, non aux affiches et qu'il était avéré que les panneaux utilisés avaient une dimension supérieure à 4 m2. Il considéra, dès lors, que le grief devait être retenu; toutefois, il estima qu'il ne revêtait pas un caractère de gravité tel qu'il justifiât l'une des sanctions (annulation des élections ou privation de mandat) prévues par l'article 74bis, § 2, de la loi électorale communale (arrêt nº 52.326 du 20 mars 1995, élections communales de Pecq).
- A Heusden-Zolder trois élus furent privés de leur mandat par la députation permanente parce que, en violation de l'article 7 de la loi du 7 juillet 1994, ils avaient fait usage de panneaux publicitaires non commerciaux de plus de 4 m². Dans un cas, le Conseil d'Etat constata l'exactitude de l'allégation et confirma l'arrêté de la députation permanente (arrêt nº 52.266 du 16 mars 1995, élections communales de Heusden-Zolder). Dans un autre cas, cette privation fut mise à néant parce que la propagande était relative aux élections provinciales (arrêt nº 52.267, ibid.). Dans le troisième cas, le candidat faisait valoir qu'il n'était pas responsable du placement de panneaux électoraux sur lesquels son effigie avait été affichée; le Conseil d'Etat rejeta cet argument et confirma la privation

du mandat, en considérant que l'article 7, § 1er, de la loi du 7 juillet 1994 dispose expressément que l'interdiction vaut également à l'égard de "tiers", en d'autres termes, à moins que le candidat concerné ne puisse faire accroire que les panneaux publicitaires ou affiches (non) commerciaux placés par des tiers et sur lesquels une propagande est faite en sa faveur, ont été placés contre son gré, il doit supporter les conséquences du zèle excessif de ses adhérents" (arrêt nº 52.268, ibid.).

11. L'application par le Conseil d'Etat de l'article 13 de la loi du 7 juillet 1994, qui prohibe les dons ou prestations gratuites assimilées à un don, émanant d'une personne morale a, dans un cas particulier, été écartée : "l'article 74bis, § 2, alinéa 1er, de la loi électorale communale ne confère pas compétence à la députation permanente et au Conseil d'Etat pour priver de leur mandat les candidats élus qui ont violé l'article 13 de la loi du 7 juillet 1994 (et) ... le Conseil d'Etat ne pourrait (non plus), sur la base dudit article 74bis, § 1er, annuler les élections, dès lors qu'en l'espèce, la propagande électorale incriminée émane d'un tiers et qu'il n'est ni allégué, ni avéré que, sous le couvert de ce tiers, cette propagande aurait, en réalité, été l'oeuvre de la liste no 13 (A.R.C.) ou de ses candidats, de sorte qu'à la supposer établie, une irrégularité au regard de l'article (13) (précité), commise par ce tiers dans de telles conditions, ne saurait justifier, le cas échéant de sanctions autre que celles prévues aux paragraphes 3 à 6 de cet article 13", c'est à dire une privation ou une réduction des aides publiques aux partis politiques lors des campagnes électorales (arrêt nº 52.326 du 20 mars 1995, élections communales de Pecq).

12. La loi de 1994 ne prohibe pas seulement divers types de propagande électorale ou les "dons" effectués dans certaines conditions; elle organise aussi un système destiné à "interdire les campagnes coûteuses et tapageuses (et à) ... sauvegarder le principe qu'une campagne est utile lorsqu'elle privilégie le débat d'idées, indispensable dans un Etat démocratique" (travaux préparatoires de la loi : (Doc. parl. Chambre, nº 1.386/7 - 93/94, pp. 2 et 3, rappelés par l'arrêt 51.649 du 15 février 1995, élections communales de Blégny). Ce système consiste à fixer des maximums de dépenses autorisées pour chaque liste et pour chaque candidat, à imposer diverses formalités, spécialement aux candidats tête de liste, à savoir l'établissement, suivant des règles précises, et le dépôt, à un endroit et dans des délais déterminés, de déclarations de dépenses électorales pour chaque liste et pour chaque candidat, toute

irrégularité pouvant faire l'objet de sanctions, tantôt pénales, tantôt électorales.

- Dans un arrêt, le Conseil d'Etat a considéré que le dépassement des dépenses électorales peut justifier l'annulation des élections, "lorsqu'il est démontré qu'un engagement excessif des dépenses ... par une liste ou des candidats de cette liste a pu fausser la répartition des sièges entre les listes" (arrêt nº 51.649 du 15 février 1995, élections communales de Blégny).

Dans son appréciation, il a toutefois tenu compte de la bonne foi. Ainsi, il a considéré que si une irrégularité a été commise à la suite d'une mauvaise interprétation de la loi, confortée par un avis de la Commission de contrôle des dépenses électorales, il fallait "tenir compte de cette bonne foi de la partie intéressée qui a entendu se conformer à cet avis", étant implicitement entendu qu'une telle bonne foi à l'occasion d'une des premières applications de la loi, ne pourrait plus être ultérieurement admise (arrêt nº 51.770 du 24 février 1995, élections communales de Tubize).

- Dans ledit arrêt nº 51.649 du 15 février 1995, le Conseil d'Etat a été amené à examiner le point de savoir si le caractère non réglementaire des déclarations de dépenses pour une liste et pour ses candidats - déclarations qui, au surplus, ne comportaient que les chiffres maximums autorisés par la loi, un document annexe faisant seulement état d'un montant de dépenses effectives pour la liste et ne permettant pas de ventiler ce qui avait été dépensé réellement pour la liste et pour chacun des candidats - pouvait justifier une sanction. En fait, une campagne commune avait été menée. Le Conseil d'Etat a relevé que, "nonobstant ces irrégularités, il n'(était) pas contesté par les requérants que l'ensemble des dépenses électorales pour la liste et pour les candidats de celle-ci" n'avait pas excédé les maximums autorisés et que l'on ne pouvait pas "raisonnablement considérer que, à supposer que les dépenses réelles ... auraient dépassé (ces) maximums ..., cette irrégularité aurait pu favoriser (ladite liste) et influencer la répartition des sièges". Il n'y avait donc pas lieu à annulation des élections. Le Conseil a, en outre, donné de l'article 23, § 2, de la loi électorale communale relatif aux déclarations de dépenses l'interprétation suivante :

"Cette disposition est rédigée en vue de l'hypothèse qui est apparue au législateur comme la plus fréquente, dans laquelle une campagne électorale est faite par les listes, et une campagne personnelle est en outre faite par les candidats, ou par certains d'entre eux ... Toute-

fois, plusieurs passages des travaux parlementaires évoquent expressément l'hypothèse d'une campagne électorale menée en commun par plusieurs candidats ... (Doc. parl. Chambre, 1386/1 - 93/94, p. 5 ..., 1386/7 - 93/94, p. 12 ..., Doc. parl. Sénat, 1092 - 2 (1993-1994), p. 7) ..., (d'où) il ressort ... que l'intention claire du législateur n'a pas été d'interdire aux candidats de renoncer à toute campagne personnelle et de mener une campagne en commun, pourvu que celle-ci soit organisée de manière à profiter à tous sans avantager indûment l'un ou l'autre".

Le Conseil d'Etat a, dès lors, considéré que "lorsqu'une liste décide de mener une campagne électorale commune à l'ensemble de ses membres, elle ne peut se trouver défavorisée par rapport à une liste qui laisse chaque candidat mener une campagne personnelle en sus de la propagande de la liste, qu'à moins de créer une discrimination dépourvue de toute justification, le montant global des dépenses effectuées par les tendances politiques que l'une ou l'autre de ces listes représentent doit être la même, qu'en cas de campagne commune des candidats, la distinction, qui est faite dans le texte de la loi, entre les dépenses de la liste et les dépenses des candidats ne trouve pas matière à s'appliquer étant donné que la propagande en faveur de tous les candidats d'une liste ne peut raisonnablement être dissociée de celle qui est faite en faveur de la liste ellemême (et) qu'en ce cas, le respect de la loi exige que le montant total des dépenses effectuées n'excède pas le plafond qui est fixé par la loi pour l'ensemble des dépenses de la liste et des candidats". Le Conseil d'Etat a donc refusé de priver les intéressés de leur mandat.

- En examinant s'il y avait violation de l'article 7, § 1er, de la loi du 7 juillet 1994, le Conseil devait déterminer quelle était la portée exacte des mots "cadeau" ou "gadget", et principalement de ce dernier, qu'il est interdit de distribuer en vertu du 1º de cette disposition. Il s'agissait en l'occurrence d'un photoplan de la commune où étaient indiquées, au moyen d'un circuit cyclotouriste, "les réalisations de l'administration communale" (exécutées ou en préparation) à l'initiative de certains candidats et une description de celles-ci. Après une analyse élaborée des travaux préparatoires de la loi du 7 juillet 1994 le Conseil d'Etat aboutit à la conclusion que le photoplan concerné ne devait pas être considéré comme un "gadget". Il constate en premier lieu que le législateur n'a pas voulu qualifier de gadgets "les messages politiques sur papier", que pour la Commission de contrôle des dépenses électorales, non plus, ne devaient pas être considérés comme gadgets ou comme cadeaux "les imprimés (sur papier) à message politique, d'illustrations ou d'opinions sur le

thème des élections et sur les candidats à ces élections et que, selon le Ministre de l'Intérieur, un objet de papier imprimé doit être considéré comme un gadget dès l'instant où lors de l'usage auquel il est normalement destiné, l'utilisateur apercevra à chaque fois le message figurant sur l'objet; que toutefois des motifs divers commandent de rejeter cette interprétation comme étant trop restrictive. Le Conseil estime qu'il n'est pas interdit d'utiliser, dans cadre d'une propagande électorale, des techniques originales pour être davantage remarqué ou pour accrocher l'attention des électeurs, à condition que le message politique occupe une place centrale et l'emporte sur la valeur, du moins la valeur utilitaire, du cadeau ou du gadget distribué. En l'espèce le message politique satisfaisait à cette condition et le photoplan n'est d'ailleurs pas d'une grande utilité pratique (à savoir, comme plan) ou pour un plaisir esthétique. (arrêt nº 51.986 du 6 mars 1995, élections communales de Merelbeke; voir aussi nº 52.154 du 9 mars 1995, élections communales de Ham).

- La question s'est posée également de savoir si l'interdiction de distribuer des cadeaux ou des gadgets devait être appliquée dans toute sa sévérité, sans distinction de valeur, à l'égard de la privation du mandat du candidat ou tête de liste concerné. A Retie, il s'agissait de la distribution de biscuits. Le Conseil souligna que, selon les travaux préparatoires qui se référaient notamment jurisprudence existante du Conseil d'Etat "ni la députation permanente ni le Conseil d'Etat ne sont tenus, en tout état de cause, lorsque les faits sont établis, de priver de son mandat un conseiller communal élu qui fait l'objet d'une réclamation pour infraction aux dispositions à la loi relative à la limitation des dépenses électorales; qu'ainsi que la loi l'énonce d'ailleurs, il "peut" en être privé s'il est constaté qu'il n'a pas respecté les articles précités de la loi sur les dépenses électorales; qu'il est vrai que si la députation permanente et le Conseil d'Etat ne disposent pas, en tant que juridictions administratives, du pouvoir discrétionnaire d'appliquer ou non la loi, ils peuvent renoncer à son application lorsque celle-ci est totalement déraisonnable, en d'autres termes si l'infraction est à ce point futile que la privation constituerait une sanction tout à fait disproportionnée; que ce raisonnement vaut d'autant plus, lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, l'élu concerné est visé uniquement parce qu'en tant que tête de liste, il est réputé être responsable des infractions commises au profit de la liste dans son ensemble;" (arrêt nº 52.412 du 22 mars 1995, élections communales de Retie; voir également : arrêt nº 52.208 du 15 mars 1995, élections communales de Westerlo).

- Toutefois, dans un autre cas l'infraction à la loi fut jugée suffisamment grave pour justifier la privation du mandat du candidat concerné. A Ingelmunster cent baptêmes de l'air furent distribués par tirage au sort parmi les personnes qui avaient répondu correctement à la question quant à l'âge du bourgmestre-tête de liste. Le Conseil estima que l'organisation d'un "concours" entièrement gratuit, au cours duquel les participants doivent uniquement répondre à une question dont le degré de difficulté est quasi nul, et, au cours duquel les gagnants sont tirés au sort parmi ceux qui ont trouvé la bonne réponse, revient essentiellement à organiser une tombola gratuite et que les prix, à savoir 100 baptèmes de l'air en hélicoptère et une série d'excursions en bateau, doivent être considérés comme des cadeaux distribués aux gagnants, interdits par l'article 7 de la loi précitée du 7 juillet 1994 (arrêt nº 52.618 du 30 mars 1995, élections communales d'Ingelmunster).

- Dans l'arrêt nº 51.770 du 24 février 1995, élections communales de Tubize, une autre question fut abordée : un spectacle à but électoral avait été organisé par une liste, au cours duquel s'étaient produits un artiste ainsi qu'une "vedette" du sport. La liste n'avait déclaré comme dépenses électorales que les frais de ce spectacle qui revêtait un caractère de propagande (invitations, plaquette publicitaire, etc.); pour le surplus, les frais, notamment les cachets versés aux "vedettes", avaient été compensés avec les droits d'entrée et les recettes des publicités insérées dans la plaquette. La question se posait si, comme la partie intéressée le soutenait, celle-ci avait pu, fût-ce pour se conformer à un avis donné par la Commission de contrôle des dépenses électorales, considérer que ne constituaient pas des dépenses électorales celles engagées à l'occasion d'une manifestation à entrées payantes et organisée à prix coûtant, à l'exclusion de celles qui apparaissaient comme spécifiquement électorales ou celles qui excédaient les bénéfices réalisés au cours de la manifestation (déficit). Le Conseil d'Etat répondit par la négative; il estima "que l'article 6, § 1er, de la loi du 7 juillet 1994 définit comme dépenses électorales celles afférentes "à des messages verbaux, écrits, sonores et visuels, destinés à influencer favorablement le résultat d'un parti politique et de ses candidats" (et) que revêtent ce caractère toutes les dépenses engagées à l'occasion d'un spectacle, fût-il payant, lorsque le but électoral de celuici est avéré". Constatant qu'en l'espèce, toutes les dépenses n'avaient pas été déclarées et que le maximum de dépenses autorisées pour la liste avait été dépassé, il usa néanmoins de son pouvoir d'appréciation et tint compte de la bonne foi de la partie intéressée.

- Toutefois, la bonne foi n'a pas été retenue dans l'arrêt nº 52.971, élections communales de Tamise, du 18 avril 1995. Un candidat élu y fut privé de son mandat parce qu'il avait introduit au Tribunal de première instance tant les dépenses pour la liste que celles relatives à sa campagne personnelle avec environ un mois de retard, et ce à la suite d'une demande de justification de la part de la députation permanente. Concernant l'argument selon lequel l'intéressé aurait été "dans l'ignorance" quant à l'existence de la loi du 7 juillet 1994 et n'aurait pas "évalué cette loi à sa juste valeur", le Conseil observa que, comme tout un chacun, il est censé connaître la loi, que dans son acte d'acceptation il s'était engagé à "respecter les dispositions légales en matière de limitation et de contrôle des dépenses électorales et à déclarer ces dépenses et que, par le truchement de sa convocation comme électeur, son attention a été attirée une fois de plus sur ces obligations.
- Dans une autre affaire, la plainte selon laquelle le plafond des dépenses avait été dépassé fut rejetée à défaut d'éléments suffisants quant au prix courant d'un véhicule usagé, d'une part, quant au non-pourvoi devant le président du tribunal et en raison de l'insuffisance de preuves quant au concours de photographie et aux excursions en ballon, d'autre part (arrêt nº 52.208 du 13 mars 1995, élections communales de Westerlo).
  - Election des membres des Conseils de l'aide sociale.

Il y eut peu de recours en cette matière. On relève cependant quelques décisions intéressantes, entre autres des décisions relatives à l'application de nouvelles dispositions légales.

1. Saisi d'une demande de suspension de la décision de la députation permanente du conseil provincial qui avait validé les élections, le Conseil d'Etat indiqua que cette députation agissait en vertu de l'article 18 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S. "en qualité de juridiction" et "que la demande de suspension d'un acte d'une juridiction administrative est irrecevable". La procédure de référé tendant à une suspension n'est, en effet, prévue que contre les actes et décisions administratifs non juridictionnels (arrêt nº 53.902 du 21 juin 1995, élection C.P.A.S. de Léglise).

- 2. Dans le même arrêt nº 53.902, le Conseil d'Etat précise que l'obligation, faite au bourgmestre par l'article 3 de l'arrêté royal du 22 novembre 1976 relatif à l'élection des membres des conseils des centres publics d'aide sociale de rappeler "au moment de l'installation du conseil communal, ... les dispositions de l'article 2 aux conseillers communaux" article 2 suivant lequel chaque acte de présentation de candidats au conseil de C.P.A.S "doit être introduit en double exemplaire, à la maison communale, le dixième jour avant celui fixé pour le scrutin de 16 à 19 heures" -, ne constitue qu'un rappel des dispositions qui sont contenues dans ledit article 2 et sont donc supposées connues. Pour le Conseil d'Etat, dès lors, "cette formalité n'a pas un caractère substantiel" et "il appartenait aux requérants de recueillir les précisions nécessaires en vue du dépôt d'une liste de candidat".
- 3. Lors de l'élection des membres du Conseil de l'aide sociale de Neupré par le Conseil communal, des requérants firent valoir que l'acte de présentation de certains candidats avait été déposé, non pas le 10ème jour, mais le 11ème jour précédant le scrutin, et ce en violation de l'article 2 de l'arrêté royal du 22 novembre 1976 relatif à l'élection des membres des conseils des Centres publics locaux d'aide sociale; ils faisaient observer que l'accusé de réception du dépôt de la liste présentée par ces candidats portait une date d'un jour antérieure à celle prévue par cette disposition. Tout en admettant qu'une irrégularité avait commise, le Conseil d'Etat considéra qu'elle n'avait pas eu de conséquence sur le déroulement normal de la procédure et du vote et sur son résultat (arrêt n° 54.132 du 30 juin 1995, élection des membres du C.P.A.S. de Neupré).
- 4. Une question particulière s'est posée concernant les recours introduits contre l'élection des membres des conseils des C.P.A.S. des communes de Bruxelles-Capitale. On sait, en effet, que la Province du Brabant a été scindée, que le territoire de Bruxelles-Capitale a été soustrait de l'appartenance à une province et que les missions de l'ancienne députation permanente du Brabant sont, sur ce territoire, suivant l'article 83quinquies inséré dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, réparties comme suit : les missions d'administration générale qui ne relèvent pas de la compétence des Communautés ou de certaines institutions (celles visées à l'article 60 de ladite loi spéciale) sont exercées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale; les missions juridictionnelles le sont par "un collège de neuf membres désignés par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, sur proposition de son Gouvernement". La question

était de savoir si le collège juridictionnel ainsi constitué était compétent pour, comme il l'avait fait en l'espèce, invalider d'office l'élection des membres du Conseil de l'aide sociale de Schaerbeek par le conseil communal de cette municipalité. Le Conseil d'Etat a répondu par la négative : ce collège, comme les députations permanentes, ne peut exercer ses pouvoirs que s'il agit comme juridiction administrative; ce ne peut être le cas que si une réclamation est introduite contre l'élection; si une telle réclamation n'a pas été introduite, la validation ou l'invalidation d'office de l'élection relève d'une mission d'administration générale; en ce cas, donc, c'est au Gouvernement régional qu'il revient, en suivant la procédure de l'arrêté 104bis de la loi provinciale, de prendre pareille décision (arrêt nº 54.154 du 30 juin 1995, élection C.P.A.S. de Schaerbeek).

- 5. A Nevele la séance du conseil communal au cours de laquelle il devait être procédé à l'élection du conseil de l'aide sociale, fut levée par le président, parce que le quorum des présences n'était pas atteint. La séance fut néanmoins reprise par les conseillers encore présents et il fut procédé à l'élection. A cet effet, il fut invoqué qu'en vertu de l'article 12 de la loi organique des C.P.A.S., l'élection du C.P.A.S. doit obligatoirement avoir lieu à une date déterminée et que l'article 90 de la loi communale doit céder le pas sur ce point. Cette thèse ne fut pas retenue et l'élection fut invalidée. Il fut souligné également que c'est une prérogative du président d'ouvrir et de clôturer la séance (arrêt nº 54.445 du 10 juillet 1995, élections du C.P.A.S de Nevele).
- 6. Dans l'arrêt nº 54.580, élection du C.P.A.S. de Dixmude, du 13 juillet 1995, le Conseil d'Etat, contrairement à la Députation permanente, a admis que lorsque le conseil de l'aide sociale ne peut être constitué complètement en un seul tour de scrutin, les candidats restants ayant obtenu 0 voix, il convient d'organiser une nouvelle procédure électorale afin de pourvoir à la place ou aux places restée(s) vacante(s), même si cela porte atteinte à la proportionnalité de la composition du conseil. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat estima également que le régime de l'article 15 de la loi organique des C.P.A.S. en matière de parité des voix n'est pas applicable aux candidats qui n'ont obtenu aucune voix.

### b) Contentieux "Etrangers".

- Historique et situation actuelle du référé -----"étrangers.

Pour l'année considérée, le Conseil d'Etat, toutes chambres confondues, a prononcé sensiblement plus d'arrêts en suspension qu'en annulation. Si l'on tient compte, par ailleurs, du fait qu'un nombre considérable d'arrêts prononcés en annulation l'ont, en réalité, été à la suite d'une procédure simplifiée fondée sur une présomption de désintérêt dans le chef du requérant, il est clair que la majeure partie de la charge de travail du Conseil d'Etat s'est déplacée du contentieux de l'annulation vers celui de la suspension. Une telle évolution n'est pas étonnante en soi, compte tenu de la spécificité de la matière :

- 1º la consultation des dossiers permet, en effet, d'établir que les requérants, dès lors qu'ils avaient vu leur demande de suspension préalablement rejetée par le Conseil d'Etat, se sont par la suite désintéressés de leur recours en annulation;
- 2º dans le contentieux "étrangers", le recours à la procédure de suspension peut s'expliquer par le fait qu'elle permet aux étrangers d'obtenir, dans l'attente d'une décision juridictionnelle au fond, une décision de même nature leur aménagement une situation d'attente sur le territoire de l'Etat.

Face à une telle évolution, le législateur a naturellement tenté d'intervenir en la matière pour s'efforcer de réguler ce type de contentieux, mais ces tentatives ont tout aussi naturellement donné lieu à de nombreuses controverses, tant doctrinales que jurisprudentielles, ayant finalement abouti à un important arrêt de la Cour d'arbitrage.

Il n'est, dès lors, pas inutile de retracer brièvement l'évolution qu'a connue le référé "étrangers" depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Le référé "administratif" existe en réalité depuis l'entrée en vigueur de cette loi, laquelle avait organisé, en son article 70, la possibilité d'obtenir, moyennant la réunion de deux conditions sensiblement identiques à celles actuellement prévues par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le sursis à exécution d'arrêtés ministériels de renvoi ou d'arrêtés royaux d'expulsion. Il

ressort des travaux préparatoires de la loi que l'intention avait été, à l'époque, d'exclure expressément du champ d'application de cette procédure les autres mesures d'éloignement du territoire que constituent le refoulement à la frontière et l'ordre de quitter le territoire. La raison en était que le législateur avait considéré que l'exécution de ces mesures n'était pas susceptible de causer un risque de préjudice grave difficilement réparable, dès lors qu'elles n'étaient exécutoires qu'une seule fois et ne comportaient pas d'interdiction dans le temps de pénétrer à nouveau sur le territoire pourvu que les conditions prévues à cet effet fussent réunies. S'il résulte également de ces travaux préparatoires que la loi du 15 décembre 1980 a, par ses articles 63 et 69, fait du recours en annulation devant le Conseil d'Etat le recours de droit commun ouvert à l'étranger contre toute mesure prise en application de ladite loi, on constate que n'avait pas été envisagée à l'époque l'hypothèse d'un recours en référé devant le juge judiciaire, dans tous les cas où le sursis à exécution n'était pas ouvert devant le Conseil d'Etat. Bien avant que celuici ne se soit vu reconnaître le pouvoir de suspendre l'exécution d'actes administratifs susceptibles d'annulation ou même de prononcer le sursis à exécution des arrêtés de renvoi ou d'expulsion, le juge des référés, intervenant dans le cadre du référé judiciaire, s'était pourtant reconnu compétent à diverses reprises pour enjoindre à une autorité administrative, en application de l'article 107 de la Constitution (article 159 nouveau) de ne pas exécuter un acte en apparence illégal. Les mesures prises à l'égard des étrangers n'avaient pas échappé à cette intervention, même si le législateur n'avait pas ressenti, lors de l'adoption de la loi du 15 décembre 1980, la nécessité d'influer sur cette évolution, probablement en raison du fait que le juge judiciaire faisait encore preuve d'une certaine réserve à l'époque, ne sanctionnant le plus souvant que les seules irrégularités graves (les "voies de fait" administratives).

Toutefois, la remarquable évolution qu'a connue le contrôle de l'administration par le juge des référés au cours des années 1980 - évolution par ailleurs approuvée par la Cour de cassation (1) - a amené les étrangers à s'adresser, de plus en plus, à ce juge afin d'empêcher, le plus souvent dans l'attente de l'arrêt au fond du Conseil d'Etat, l'exécution de mesures d'éloignement du territoire prises en application de la loi du 15 décembre 1980 et non susceptibles de faire l'objet d'une demande de sursis à exécution organisée par l'article 70 de cette loi. Ainsi en a-t-il été de ceux qui, s'étant vu refuser la qualité de réfugié

<sup>(1)</sup> Cass. 21 octobre 1982, Pas. , 1983, I, 251; Cass. 21 mars 1985, J.T., 1985, 697, avec les conclusions de Monsieur l'avocat général VELU.

par le Haut Commissaire aux Nations Unies, faisaient ensuite l'objet d'un ordre de quitter le territoire, lequel ne pouvait pas, en règle, être contesté devant le Conseil d'Etat, s'agissant d'une simple mesure d'exécution d'une décision prise par une autorité administrative étrangère échappant, de ce fait, à la compétence de cette juridiction.

Cette "explosion" du référé judiciaire, particulièrement en matière de recours introduits par des étrangers non reconnus réfugiés, a amené le législateur à supprimer en 1987 (1), soit à une époque où la Cour d'arbitrage n'était encore compétente pour connaître d'un recours en annulation ou d'une question préjudicielle en la matière et où le référé administratif généralisé n'avait pas encore été introduit, la possibilité d'un référé judiciaire contre toute une série de décisions d'éloignement du territoire prises en application de la loi du 15 décembre 1980. certains juges des référés se sont, en raison de cette intervention du législateur, déclarés de ce fait incompétents pour connaître de demandes relatives à des mesures d'éloignement du territoire, d'autres n'en ont pas moins continué à se déclarer compétents, se fondant notamment sur la circonstance que l'article 63, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 était en contradiction avec certaines normes de droit international directement applicables dans l'ordre juridique interne et devait, dès lors, être écarté. Bien que le ministre en ait, à une certaine époque (2), examiné l'opportunité, on observe que la Cour de cassation n'a jamais été amenée à se prononcer à ce sujet.

L'octroi au Conseil d'Etat, en 1989 (3), d'une compétence générale de suspension, limitée cependant à la violation des articles 6, 6bis et 17 (actuellement 10, 11 et 24 de la Constitution), n'a du fait même de sa portée très limitée, pas eu d'impact sensible sur l'évolution ultérieure du référé judiciaire en matière d'étrangers. Par contre, alors que la loi du 18 juillet 1991 (4) tendait, par la modification apportée à l'article 70bis de la loi du

<sup>(1)</sup> Article 63, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 14 juillet 1987 (Moniteur belge du 18 juillet 1987 - Entrée en vigueur le 1er février 1988).

<sup>(2)</sup> Question parlementaire no 300 de M. LAGASSE du 22 septembre 1989, R.D.E., 1989, 338.

<sup>(3)</sup> Article 15 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles (Moniteur belge du 17 juin 1989).

<sup>(4)</sup> Moniteur belge du 26 juillet 1991.

15 décembre 1980, à restreindre encore plus la possibilité offerte à des étrangers non reconnus réfugiés de pouvoir s'adresser à un juge judiciaire statuant comme en référé (voyez à ce sujet les commentaires ci-après), la loi du 19 juillet 1991 modifiant notamment l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a eu pour effet, dès son entrée en vigueur le 22 octobre 1991 et sans qu'il soit établi que le législateur s'en soit bien rendu compte lors de l'adoption de la loi (1), de rendre vaine la volonté affichée jusqu'alors par lui d'interdire tout type de référé aux étrangers ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire autre qu'un arrêté ministériel de renvoi ou qu'un arrêté royal d'expulsion. Par l'introduction généralisée de la procédure de suspension devant le Conseil d'Etat, ouverte contre tout type d'acte administratif et pour tout type de moyen, pourvu qu'il soit sérieux, ladite loi a, en effet, permis aux étrangers concernés de s'adresser dorénavant au Conseil d'Etat pour obtenir ce qu'il ne leur était plus possible d'obtenir depuis le 1er février 1988, à savoir la suspension de l'exécution de toute mesure prise en application de la loi du 15 décembre 1980. étrangers ne se sont, bien sûr, pas privés de cette possibilité, avec cette conséquence que les controverses relatives à la compétence du juge des référés ont perdu de leur acuité en même temps que le Conseil d'Etat s'est trouvé confronté à un véritable afflux de demandes de suspension qu'il a été incapable de traiter dans le délai prévu. Cet engorgement rapide du Conseil d'Etat portait, notamment, sur les demandes de suspension dirigées contre les décisions de rejet des demandes urgentes de réexamen, prises au stade de l'examen de la recevabilité des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié, par le ministre ou son délégué, sur avis du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou de son adjoint. Le rapide arriéré qui s'est ainsi créé en la matière a encore été accentué, d'une part, par la dégradation subite de la situation politique dans certains pays au début des années 1990 (au Zaïre par exemple) et, d'autre part, par les effets pervers engendrés par la position qui avait été adoptée de ne plus procéder, durant toute la période d'examen des demandes, à l'exécution des

<sup>(1)</sup> L'augmentation des effectifs du Conseil d'Etat opérée à l'époque ne semble en effet pas avoir été calculée en prenant notamment en considération le nombre important de demandes de suspension qui pourraient dorénavant être introduites par des étrangers, en dehors même des situations dans lesquelles le sursis à exécution restait possible (la suppression de cette procédure particulière, rendue en effet inutile par l'introduction du référé administratif généralisé, n'a été réalisée que par l'article 33 de la loi modificative du 6 mai 1993).

mesures d'éloignement du territoire contre lesquelles avait été introduite une demande de suspension. De ce fait, était réintroduit pour les étrangers, l'effet suspensif automatique résultant de la simple introduction d'une demande de suspension, alors même que cet effet, qui avait également été prévu, de manière générale, par l'article 7, alinéa 2, de l'arrêté royal du 27 octobre 1989 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, saisie d'une demande de suspension (1), avait rapidement été abandonné, dans un premier temps, à l'égard des règlements (2), et, dans un second temps, également à l'égard des actes individuels (3), en raison précisément de ses effets pervers. La conséquence en a été que les demandes de suspension étaient le plus souvent introduites selon la procédure ordinaire, alors que le contentieux "étrangers", par nature, est, compte tenu du bref délai dans lequel une mesure d'éloignement du territoire doit en principe être exécutée, un contentieux qui requiert la procédure d'extrême urgence.

Comme on l'a déjà indiqué, l'article 14 de la loi du 18 juillet 1991 précitée avait modifié l'article 70bis ancien de la loi du 15 décembre 1980, qui avait été inséré par celle du 14 juillet 1987 et qui ouvrait, en toutes circonstances, à l'étranger non reconnu réfugié au stade de l'examen de la recevabilité de sa demande, un recours devant le président du tribunal contre la décision de reconduite à la frontière du pays fui et où, selon sa déclaration, sa vie ou sa liberté était menacée. A la suite de la modification opérée par ladite disposition, un tel recours n'était dorénavant plus possible que lorsque la décision de reconduite à la frontière du pays fui était prise par le ministre malgré l'avis favorable donné par le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou son adjoint quant à la recevabilité de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. Saisie d'un recours en annulation mettant notamment en cause la compatibilité de cet article 70bis ainsi modifié avec les articles 10 et 11 de la Constitution (en ce qu'il avait pour effet de fermer la porte du référé judiciaire aux candidats réfugiés politiques dont la demande avait été rejetée par le ministre ou son délégué sur avis défavorable du commissaire général ou de son adjoint), la

<sup>(1)</sup> Moniteur belge du 11 novembre 1989.

<sup>(2)</sup> Arrêté royal modificatif du 6 décembre 1990 (Moniteur belge du 29 décembre 1990).

<sup>(3)</sup> Arrêté royal du 10 juillet 1991 (Moniteur belge du 2 août 1991).

Cour d'arbitrage, dans son arrêt no 20/93 du 4 mars 1993 (1), avait rejeté ledit recours en se fondant notamment sur la circonstance que la discrimination alléguée n'existait plus, dès lors qu'était ouvert pour ces décisions, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet précitée, un recours équivalent devant le Conseil d'Etat, en application de l'article 17 de ses lois coordonnées. Ce faisant, la Cour, qui affirmait par ailleurs qu'elle pouvait, en règle, connaître de la conformité à la Constitution d'une différence de traitement, non pas entre les Belges et les étrangers, mais bien entre les étrangers euxmêmes, reconnaissait, de manière implicite, qu'elle se serait, en l'absence de l'introduction du référé administratif généralisé, reconnue compétente pour examiner la discrimination alléquée.

C'est dans ce double contexte - engorgement du Conseil d'Etat accentué par une suspension automatique de fait de l'exécution des mesures d'éloignement du territoire critiquées en suspension devant le Conseil d'Etat et principes dégagés par la Cour d'arbitrage dans son arrêt nº 20/93 précité - que son intervenues les modifications, apportées par la loi du 6 mai 1993 (2), à la procédure d'examen de la recevabilité des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié et à la compétence de suspension du Conseil d'Etat en la matière :

- 1º en lieu et place d'une demande urgente de réexamen au sujet de laquelle il appartenait au ministre ou à son délégué de se prononcer après avoir recueilli l'avis du commissaire général ou de son adjoint (décision communément appelée "annexe 26ter"), la décision initiale d'irrecevabilité de la demande ("annexe 26bis") peut dorénavant faire l'objet d'un recours urgent, avec effet suspensif automatique, au sujet duquel il appartient au commissaire général ou à son adjoint de se prononcer;
- 2º lorsque le commissaire général ou son adjoint confirme ladite décision et mentionne formellement qu'elle est exécutoire nonobstant tout recours, le Conseil d'Etat n'est dorénavant plus compétent pour en connaître en suspension (articles 69bis, alinéa 2, et 70, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, tels qu'insérés ou remplacés par les articles 32 et 33 de la loi du 6 mai 1993).

Contrairement à l'hypothèse sur laquelle la Cour d'arbitrage avait été amenée à se prononcer dans son

<sup>(1)</sup> Moniteur belge du 25 mars 1993.

<sup>(2)</sup> Moniteur belge du 21 mai 1993 - entrée en vigueur le 1er juin 1993.

arrêt nº 20/93 précité, il n'y avait, cette fois, pour les décisions concernées, plus aucun référé juridictionnel possible, qu'il soit judiciaire ou administratif.

Entre-temps, alors même qu'un recours en annulation, visant notamment lesdites modifications, avait été introduit devant la Cour d'arbitrage, le Conseil d'Etat a été saisi de demandes de suspension dirigées contre des décisions du commissaire général ou de son adjoint déclarées exécutoires nonobstant tout recours et, par conséquent, non susceptibles d'une telle demande. Appelé dès lors à se prononcer sur sa compétence, le Conseil d'Etat a successivement adopté les attitudes suivantes.

Dans un premier temps, il a rejeté sans plus les demandes de suspension introduites contre de telles décisions.

Dans un second temps, répondant à des arguments invoqués dans les requêtes et se fondant par ailleurs sur l'examen d'office de sa compétence, il s'est, après avoir considéré que la formulation utilisée par le commissaire général ou son adjoint pour déclarer sa décision exécutoire nonobstant tout recours n'était pas adéquate ou n'était pas formellement motivée avec cette conséquence que la décision n'était précisément pas exécutoire, reconnu compétent pour connaître desdites demandes et a, dans certains cas, lorsque les conditions prévues en la matière étaient réunies, ordonné la suspension de leur exécution.

Dans un troisième temps, répondant à des requérants qui invoquaient une discrimination au regard des articles 10 et 11 de la Constitution et se fondant sur l'examen d'office de sa compétence, il a lorsque les conditions pour ordonner la suspension étaient réunies, accepté de poser une question préjudicielle sur ce point à la Cour d'arbitrage (voyez notamment : nº 47.153 du 3 mai 1994, TAYE; nº 47.873 du 10 juin 1994, DOMINGAS; nº 47.877 du 10 juin 1994, MAKENGO NZALAMESO; nº 47.879 du 10 juin 1994, MADHI FAYALA. Pour des arrêts ayant refusé de poser une question préjudicielle du fait de l'absence de réunion des conditions requises pour une suspension, voyez notamment : nº 47.869 du 10 juin 1994, KINDOKI MFUMU NSUKA; nº 47.872 du 10 juin 1994, TSHIAMA NSIAMPASI; nº 48.431 du 1er juillet 1994, MPUTU) tout en ordonnant dans l'intervalle la suspension de l'exécution de la décision critiquée. Le raisonnement suivi par le Conseil d'Etat était fondé sur les principes suivants :

- la discrimination alléguée paraît sérieuse compte tenu des principes dégagés par la Cour d'arbitrage dans son arrêt nº 20/93 du 4 mars 1993 précité et ce, en raison de l'absence totale de référé juridictionnel à l'encontre de semblables décisions;

- dans ces conditions, l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage fait obligation au Conseil d'Etat de poser à la Cour une question préjudicielle ayant sa propre compétence pour enjeu et fondée sur une discrimination prohibée par les articles 10 et 11 de la Constitution;
- dès lors que les conditions de la suspension sont réunies et que la question préjudicielle n'a de sens qu'à ce stade de la procédure, il convient de la poser dès l'examen de la demande de suspension tout en ordonnant la suspension provisoire de l'exécution de la décision;
- dans l'attente de la réponse de la Cour d'arbitrage à la question préjudicielle posée, il n'y a pas lieu de se prononcer sur l'éventuelle compatibilité des dispositions incriminées de la loi du 15 décembre 1980 avec des normes de droit international qui devraient au préalable avoir été reconnues directement applicables en droit interne et dont il s'agirait également de préciser la portée exacte.

En raisonnant de la sorte, le Conseil d'Etat, loin de violer les règles applicables dans un Etat de droit, a entendu se conformer à l'ordre juridique interne, tel que celui-ci est notamment organisé par la Constitution et le législateur spécial.

Les questions préjudicielles posées à la Cour d'arbitrage sont d'ailleurs devenues sans objet, la Cour ayant au préalable, par son arrêt nº 61/94 du 14 juillet 1994 (1), annulé les dispositions incriminées de la loi du 6 mai 1993, avec cette conséquence que le Conseil d'Etat a conservé, avec effet rétroactif, sa compétence de suspendre, le cas échéant, l'exécution de toutes les décisions confirmatives prises par le commissaire général ou son adjoint, au même titre qu'il peut suspendre toutes les décisions de rejet de demandes urgentes de réexamen, prises par le ministre ou son délégué dans le cadre de l'ancienne procédure de recevabilité.

Dès lors, l'engorgement que connaissait déjà le Conseil d'Etat avant même l'arrêt de la Cour d'arbitrage nº 61/94 du 14 juillet 1994 ne s'est pas amélioré. En outre, le délai dans lequel il est statué sur les demandes de suspension est plus ou moins important, selon la procédure choisie par l'étranger (suspension d'extrême urgence ou suspension ordinaire) et le mode de traitement de la suspension ordinaire proposé par l'auditeur rapporteur (procédure normale ou procédure simplifiée fondée sur le caractère manifestement irrecevable ou non fondé de la

<sup>(1)</sup> Moniteur belge du 9 août 1994.

requête). C'est en fonction de ce contexte qu'il faut appréhender, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, la jurisprudence relative au contentieux "étrangers" pour l'année judiciaire 1994-1995.

Quant à la possibilité qu'aurait un juge des référés d'encore intervenir pour interdire l'exécution d'une mesure d'éloignement du territoire qu'il estimerait illégale et portant atteinte à un droit subjectif, on doit prendre en considération:

- 1º le principe dégagé de manière générale en la matière par la Cour de cassation (1) et qui, par référence à la théorie de l'objet véritable du recours, consiste à reconnaître la compétence du juge des référés, à l'exclusion de celle du Conseil d'Etat, lorsque l'objet direct et véritable de la requête est de faire constater l'existence d'un droit subjectif, civil ou politique, ou de faire assurer le respect d'un tel droit;
- 2º les dispositions spécifiques de la loi du 15 décembre 1980 qui :
  - d'une part, font du Conseil d'Etat le juge de droit commun pour connaître, tant en suspension qu'au fond, des recours dirigés contre toute mesure d'éloignement du territoire décidée en application de ladite loi, même si est réellement en cause la reconnaissance d'un droit subjectif consacré par cette loi, ce qui en fait un droit de nature politique (articles 63, alinéa ler, et 69, alinéa ler, de la loi);
  - d'autre part, interdisent le référé judiciaire à l'égard de telles mesures (article 63, alinéa 2, de la loi).

<sup>(1)</sup> Cass., 15 octobre 19993, R.W., 1993-1994, 711, avec les conclusions de l'avocat général D'HOORE; Cass., 14 janvier 1994, R.W., 1994-1995, p. 90; Cass., 17 novembre 1994, J.T., 1995, 316, avec les observations de B. HAUBERT; Cass., 26 janvier 1995, J.M.L.B., 1995, 944; R.W., 1995-1996, p. 16.

Par application du privilège du préalable, tout acte administratif est exécutoire aussi longtemps que son exécution n'a pas été suspendue par décision de justice, à moins qu'un texte n'en ait disposé autrement de manière expresse. On l'a vu, la simple introduction d'une demande de suspension devant le Conseil d'Etat n'entraîne pas la suspension de plein droit de l'exécution de la décision critiquée, raison pour laquelle une procédure de suspension d'extrême urgence a été organisée par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Même le recours à cette procédure n'a pas pour effet de suspendre de plein droit l'exécution de la mesure et ce, aussi longtemps que l'arrêt rendu en extrême urgence n'a pas ordonné cette suspension. C'est ce qu'a rappelé la Cour d'arbitrage dans son arrêt nº 61/94 du 14 juillet 1994 précité:

"Aucun texte n'interdit à l'autorité compétente d'exécuter la décision négative du commissaire général ou de son adjoint lorsqu'il confirme la décision du ministre ou de son délégué ... Dans ce cas, seule une décision de suspension prise par le Conseil d'Etat, éventuellement d'extrême urgence par un président, sous réserve de confirmation par la chambre saisie et après constatation du sérieux des moyens et de la gravité du préjudice, empêchera l'éloignement du territoire" (Considérant B.5.9.7.).

En application de ces principes et compte tenu du fait qu'il est apparu à l'expérience que de nombreuses requêtes n'étaient plus introduites selon la procédure ordinaire qu'à des fins dilatoires, il a été mis fin à la pratique qui consistait à suspendre automatiquement, dès l'introduction de la requête, l'exécution de toute mesure d'éloignement du territoire dont la suspension de l'exécution avait précisément été demandée devant le Conseil d'Etat (sur cette pratique, voyez les commentaires qui précèdent).

Il s'ensuit que l'étranger qui désire obtenir la suspension de l'exécution d'une mesure d'éloignement du territoire le concernant et ce, avant même que cette mesure ne doive être exécutée volontairement dans le délai imparti ou ne soit, à défaut, susceptible de l'être de force dès l'expiration dudit délai, doit, compte tenu de la brièveté des délais généralement accordés pour quitter le territoire,

demander cette suspension sous le bénéfice de l'extrême urgence (1).

Il n'est dès lors pas étonnant que le Conseil d'Etat ait été amené, plus souvent que par le passé, à se prononcer sur des demandes de suspension introduites sous le bénéfice de l'extrême urgence (251 arrêts sur les 2.068 prononcés). Les arrêts ont alors été prononcés dans des délais très courts et, dans toute la mesure du possible, avant que l'autorité puisse procéder à l'exécution forcée de la mesure critiquée. La suspension d'extrême urgence a, d'ailleurs, été ordonnée dans 51 cas, ce qui représente une moyenne sensiblement plus élevée (20,3 %) que celle relative aux suspensions ordonnées dans le cadre de la procédure ordinaire (68 cas sur 1.817 requêtes, soit 3,74 %). Ce phénomène peut notamment s'expliquer par le caractère plus sérieux des critiques de légalité invoquées dans la procédure d'extrême urgence.

Outre les causes générales d'irrecevabilité de toute demande de suspension dont il sera, en partie, question ci-après (point 4), il apparaît que l'une des causes principales d'irrecevabilité de telles requêtes a été la constatation du défaut de l'extrême urgence alléquée.

Le Conseil d'Etat a, en effet, fait application des principes suivants :

- l'extrême urgence doit être appréciée non en raison de la seule imminence de l'exécution effective de l'acte dont la suspension est demandée, mais bien en fonction de la date de notification de cet acte et de son caractère exécutoire (Jurisprudence constante du Conseil d'Etat : voyez notamment nº 50.279 du 21 novembre 1994, MB'LA; nº 51.806 du 27 février 1995, JUSZGZAK; nº 52.308 du 20 mars 1995, IKOMBE; nº 52.559 du 27 mars 1995, EDWARDO (Pour la période antérieure à la période considérée : nº 42.690 du 26 avril 1993, DITINA; nº 42.691 du 26 avril 1993, DINSUNDI NKALO; nºs 46.444 à 46.446 du 7 mars 1994, HARVAIL et consorts);
- lorsque la mesure d'éloignement est un ordre de quitter le territoire dans un délai donné, la demande de suspension d'extrême urgence doit, par conséquent, en règle,

<sup>(1)</sup> La circonstance que le Conseil d'Etat ne soit pas à même de respecter en cette matière les délais impartis par la législation pour statuer sur les demandes de suspension ordinaires ne change rien à cette situation, puisque lesdits délais sont en règle plus importants que les délais octroyés aux étrangers pour quitter le territoire.

être introduite avant l'échéance dudit délai (n° 51.806 du 27 février 1995, JUSZCZAK; n° 50.281 du 21 novembre 1994, AMBAS - SALAZAR; n° 51.561 du 7 février 1995, MAISHA WA KASTA); lorsque le dernier jour du délai tombe un jour férié ou un jour légal, le Conseil d'Etat a cependant logiquement admis que la requête d'extrême urgence pouvait encore être introduite le premier jour ouvrable suivant (n° 54.897 du 25 août 1995, MICHRAFI); toutefois, lorsque le délai ainsi imparti est plus long que le délai de cinq jours normalement octroyé, l'appréciation de l'extrême urgence s'opère, alors, selon les critères généraux d'appréciation de cette notion; il se peut donc que l'extrême urgence ne soit pas reconnue alors que la requête a bien été introduite dans ledit délai, mais assez longtemps après la notification de l'acte (n° 51.966 du 3 mars 1995, VAN LELO);

- le Conseil d'Etat a, de même, considéré que n'était pas recevable une demande de suspension d'extrême urgence introduite après une demande de suspension ordinaire (n° 51.150 du 17 janvier 1995, NZUNDU MBOWOMONO).

Enfin, on rappelle que la demande doit, en application de l'article 8, alinéa 2, 6°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991, contenir un exposé des faits justifiant l'extrême urgence, à savoir l'explication des raisons pour lesquelles le recours à la procédure de référé ordinaire ne saurait être efficace, ce qui en la matière, compte tenu du délai généralement imparti pour quitter le territoire, n'est guère difficile à établir.

L'appréciation du risque de préjudice grave
allégué par des candidats réfugiés non reconnus
a l'appui de leur demande de suspension de
décisions d'irrecevabilité de leur demande
d'asile.

Appelé à se prononcer sur diverses demandes de suspension introduites contre des décisions de rejet de demandes urgentes de réexamen avec ordre de quitter le territoire (à savoir les décisions d'irrecevabilité (annexe 26ter), prises dans le cadre de l'ancienne procédure), le Conseil d'Etat, a, à diverses reprises - après avoir reproduit le passage de la requête qui contenait l'exposé du risque de préjudice grave difficilement réparable que faisait valoir le candidat réfugié en cas d'exécution de la décision - considéré que ce risque de préjudice n'était pas

établi du fait que le candidat réfugié n'étayait ses affirmations, ni par des données concrètes ni par une argumentation convaincante, et qu'il ne démontrait dès lors pas que l'exécution immédiate de la décision attaquée était susceptible de lui causer un préjudice ou, à tout le moins, un préjudice grave difficilement réparable (voyez notamment: no 50.117 du 9 novembre 1994, MOSHARREF; no 50.121 du 9 novembre 1994, AKHTAR HUSSAINN; no 50.596 du 7 décembre 1994, IBRAHIM). Le Conseil d'Etat a parfois ajouté que la décision d'irrecevabilité critiquée n'impliquait, par le fait même qu'elle n'était accompagnée que d'un ordre de quitter le territoire, qu'un simple éloignement du territoire du Royaume et non un retour forcé dans le pays fui (no 49.168 du 22 septembre 1994, BUT; no 50.118 du 9 novembre 1994, KHAN; no 50.119 du 9 novembre 1994, KUMAR DAM; no 54.416 du 7 juillet 1995, MATONDO; no 54.515 du 12 juillet 1995, POTO WANE).

Dans d'autres affaires, le Conseil d'Etat a adopté une autre solution. Cette jurisprudence se fonde notamment sur la considération que dès lors que la demande de suspension est recevable et comprend, dans son corps, un exposé concret des faits qui ont amené le candidat réfugié à fuir son pays et qui justifient que lui soit reconnue la qualité de réfugié, ainsi qu'un exposé du risque de préjudice grave difficilement réparable qu'il pourrait encourir s'il devait être amené à retourner dans le pays fui, il y a lieu d'examiner le caractère "sérieux" des moyens invoqués dans la demande de suspension (1). Cette jurisprudence tient compte à la fois de l'exposé des faits de la requête et de l'exposé du risque de préjudice, et examine l'un à la lumière de l'autre.

A la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure d'examen de la recevabilité des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié et de l'arrêt de la Cour d'arbitrage nº 61/94 du 14 juillet 1994 précité ayant annulé les dispositions de la loi du 6 mai 1993 qui avaient pour effet d'interdire le référé administratif à l'égard des décisions confirmatives déclarées exécutoires nonobstant tout recours par le commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou son adjoint, le Conseil d'Etat a, dans

<sup>(1)</sup> Voyez notamment les arrêts nº 41.165 du 26 novembre 1992, EVANS; nº 41.168 du 26 novembre 1992, AFUA; nº 41.413 du 17 décembre 1992, MOHAMMAD; nº 41.420 du 17 décembre 1992, MALIK; nº 41.436 du 18 décembre 1992, MOHAMED; nº 41.671 du 21 janvier 1993; MUBBSHAR; voyez également pour un cas de suspension de l'exécution de l'ordre de quitter le territoire notifié à un candidat réfugié débouté : nº 42.076 du 25 février 1993, MALIK; Voyez aussi l'arrêt nº 43.475 du 25 juin 1993, BENNANI.

plusieurs affaires, rejeté les demandes de suspension dirigées contre de telles décisions, considérant que n'était pas remplie la seconde condition prévue par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, relative à l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable (1).

Cela étant, certains étrangers ont alors demandé, par une seule requête, la suspension de l'exécution tant de la décision confirmative du commissaire général ou de son adjoint que de la mesure d'éloignement du territoire (ordre de quitter le territoire ou refoulement) qui avait été préalablement prise par le ministre ou son délégué en même temps que la décision initiale d'irrecevabilité de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, dont l'exécution avait, de plein droit, été suspendue par l'introduction du recours urgent auprès du commissaire général, mais qui, ainsi qu'il appartient à ce dernier de le rappeler expressément dans sa décision, est, également de plein droit, redevenue exécutoire dès la notification de la décision confirmative du Commissaire ou de son adjoint.

De telles requêtes, lorsqu'elles ne contiennent que des moyens mettant en cause la légalité de la décision confirmative, ont été rejetées par le Conseil d'Etat en fonction de la circonstance que n'est pas remplie la seconde condition prévue par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, relative à l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable (2).

<sup>(1)</sup> Voyez notmment les arrêts no 51.137 du 26 janvier 1995, KHALID MEHMOOD, no 51.139 du 26 janvier 1995, MUDHANWAR; no 51.321 du 26 janvier 1995, SOMKAJI; no 51.976 du 6 mars 1995, GHUFOOR; no 54.596 du 14 juillet 1995, KHOSHABA.

<sup>(2)</sup> Voyez, en ce sens l'arrêt nº 54.374 du 6 juillet 1995, ALI AZAM MOHAMMED.

Lorsqu'une requête contient également des moyens mettant spécifiquement en cause la légalité de la seule mesure d'éloignement du territoire, le Conseil d'Etat examine ces moyens et ordonne, le cas échéant, la suspension de l'exécution de la mesure, pour autant évidemment que soit reconnu établi le risque de préjudice grave difficilement réparable allégué par l'étranger (1).

Cette jurisprudence n'a pas été suivie par d'autres arrêts qui ont continué à appliquer, à l'égard des demandes de suspension dirigées contre des décisions confirmatives du commissaire général ou de son adjoint, les mêmes principes que ceux appliqués aux décisions de rejet des demandes urgentes de réexamen.

Ce n'est que lorsque ces arrêts ont considéré que l'évolution de la situation survenue dans le pays fui après la prise de décision d'irrecevabilité d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, était telle que le risque de préjudice allégué dans la requête ne pouvait plus, sauf élément concret en sens contraire, être considéré comme établi, qu'il a été admis que, pour cette raison, la demande devait être rejetée (2).

<sup>(1)</sup> Voyez en ce sens : nº 49.822 du 21 octobre 1994, SIASSA BULA (éloignement du territoire contraire à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du fait que le sort de l'autre époux également candidat réfugié est toujours en suspens); nº 50.711 du 14 décembre 1994 (illégalité d'un ordre de quitter le territoire délivré la suite de la décision d'irrecevabilité de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, alors que l'étranger est toujours autorisé au séjour en sa qualité d'étudiant); nº 51.172 du 17 janvier 1995, KIADA KIAMUNTOKO (illégalité d'un ordre de quitter le territoire délivrer à la suite de la décision d'irrecevabilité de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, mais sans qu'il ait au préalable été répondu à la demande d'autorisation de séjour pour motifs exceptionnels préalablement introduite).

<sup>(2)</sup> Voyez par exemple les arrêts nos 49.169 du 11 octobre 1994, DURO KWAKU et 51.948 du 2 mars 1995, MUDASSAR.

- Les principales causes d'irrecevabilité des -----requêtes.

\_\_\_\_\_

- Demandes de suspension (464 arrêts d'irrecevabilité prononcés au cours de la période considérée).

Les principales causes d'irrecevabilité des demandes de suspension introduites par des candidats réfugiés (120 cas) ont été l'absence, dans la requête, soit d'un exposé concret des faits qui ont amené le candidat réfugié à fuir son pays et qui justifient que lui soit reconnue la qualité de réfugié, soit d'un exposé du risque de préjudice grave difficilement réparable qu'il pourrait encourir s'il devait être amené à retourner dans le pays fui (voyez, à titre d'exemple : no 50.030 du 28 octobre 1994, DOS SANTOS).

Il est également arrivé, dans un nombre plus limité de cas (13 cas), que la demande de suspension soit déclarée irrecevable à défaut de contenir un exposé des moyens de droit. Il convient à cet égard de rappeler :

- qu'il incombe au demandeur d'indiquer les règles de droit qui ont été violées par l'autorité et de préciser concrètement en quoi elles l'ont effectivement été;
- qu'un simple renvoi aux moyens de droit invoqués dans le recours en annulation ne répond pas à cette exigence (nº 51.237 du 19 janvier 1995, SUNIL).

Le Conseil d'Etat a également examiné la recevabilité des demandes de suspension au regard de l'existence ou non, au moment même où il est appelé à connaître de la demande de suspension, d'un recours en annulation valablement introduit par le requérant. Deux raisons permettent d'expliquer cette attitude :

- d'une part, compte tenu du délai dans lequel les demandes de suspension sont actuellement traitées, il est illogique d'examiner ces demandes, voire, le cas échéant, d'ordonner la suspension de leur exécution, alors même qu'il ne serait pas encore établi que l'étranger concerné a introduit un recours en annulation sur lequel il appartiendra à la chambre compétente de se prononcer au fond;
- d'autre part, l'expérience a montré que les étrangers se désintéressaient dans une large mesure (voyez le nombre très élevé d'arrêts de rejet des recours en annulation fondés sur une présomption de perte de l'intérêt requis) du sort réservé à leur recours en annulation, dès lors

que la demande de suspension avait été préalablement rejetée; a fortiori en va-t-il ainsi lorsque l'existence du recours en annulation n'est pas encore définitivement établie au moment où il appartient à la chambre compétente de connaître de la demande de suspension.

En application de ce principe, une première série de demandes de suspension ont été déclarées manifestement irrecevables soit parce qu'il n'y avait pas eu de recours en annulation introduit dans le délai imparti (19 arrêts), soit parce que la demande de suspension avait été introduite après le recours en annulation (15 arrêts).

De même, lorsqu'une demande de bénéfice de la procédure gratuite accompagne un recours en annulation, il est immédiatement statué sur cette demande. En cas de refus, le requérant est alors invité à timbrer sa requête dans les quinze jours de l'avis donné par le greffier. S'il ne répond pas à cette invitation, le recours en annulation est rayé d'office du rôle (1), avec cette conséquence que la décision n'est plus susceptible d'être annulée. Il n'est donc pas étonnant qu'un certain nombre de demandes de suspension aient également été déclarées irrecevables pour ce motif : 46 arrêts (voyez en ce sens : nº 48.556 du 12 juillet 1994, WALO-LOHOMBO).

<sup>(1)</sup> Article 81, alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat ("règlement général de procédure").

Dans le même ordre d'idée, des demandes de suspension ont été déclarées irrecevables du fait que le requérant n'avait pas, dans le cadre de son recours en annulation, acquitté la taxe prévue par l'article 70 du règlement général de procédure dans un délai raisonnable, fixé à septante-cinq jours à dater de la notification de la décision attaquée (81 arrêts) (1) (2).

Durant la période considérée, le Conseil d'Etat a également, en application de l'article 17 de ses lois coordonnées, rappelé, de manière constante : 36 arrêts (Voyez en ce sens : nº 49.406 du 4 octobre 1994, MBOYO BOKETSU; nº 49.654 du 13 octobre 1994, JYAN; nº 49.833 du 21 octobre 1994, SETAKHR et consorts; nº 49.987 du 28 octobre 1994, MUKENDI DIBELAYI), que la Commission permanente de recours des réfugiés est une juridiction administrative, de sorte que ses décisions - de nature contentieuse - ne peuvent faire l'objet d'une demande de suspension, pas plus que les décisions contentieuses prises par d'autres juridictions administratives en d'autres matières (nº 39.417 du 19 mai 1992, WIAME; nº 51.695 du 20 février 1995, VAN HOOF; nº 53.902 du 21 juin 1995, élections des membres du C.P.A.S. de Léglise).

<sup>(1)</sup> no 50.017 du 28 octobre 1994, LENGELO MUYANGANDU et consorts ("Considérant qu'un requérant qui n'a pas sollicité le bénéficie de la procédure gratuite doit savoir que, dès l'expiration du délai pour introduire le recours, celui-ci ne sera recevable qu'à la condition que la taxe requise soit acquittée dans un délai raisonnable; que pour celui qui s'est vu refuser le bénéfice de la procédure gratuite, l'article 81 du règlement général de procédure fixe ce délai à quinze jours à dater de l'avis donné du refus, c'est-à-dire à dater du moment où l'intéressé a su que la taxe devait être acquittée; qu'il n'y a aucun motif de réserver un traitement inégal aux deux situations; qu'en l'espèce, le délai raisonnable venait donc à expiration quinze jours après l'échéance, le 12 août 1994, du délai de recours, c'est-à-dire le 27 août 1994; Considérant que les demandes de suspension sont irrecevables du fait qu'aucun recours en annulation n'a été valablement introduit"). Voyez encore : nº 51.4, LEDY NDOLUVUALU et nº 51.435 du 31 janvier 1995, NGINAMAU NDOMBASI; nº 52.754 du 11 avril 1995, ANDRICA et consorts; no 53.151 du 5 mai 1995, BENEKO; no 53.313 du 17 mai 1995, MALAMBA NSANGU.

<sup>2)</sup> Voyez la cause d'irrecevabilité propre au recours en annulation dans l'hypothèse où la taxe est acquittée en dehors du délai raisonnable ainsi fixé.

Le Conseil d'Etat a, de même, systématiquement déclaré irrecevables (28 arrêts) les demandes de suspension dirigées contre des ordres de quitter le territoire pris à la suite de décisions négatives de la Commission permanente de recours des réfugiés dès lors qu'étaient uniquement invoqués dans la requête des moyens dirigés contre la décision de la Commission. Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat considère en effet qu'il ne pourrait, sans méconnaître la volonté du législateur, ordonner, pour des motifs directement liés à la légalité de la décision juridictionnelle elle-même, la suspension d'un acte administratif qui ne fait que pourvoir à l'exécution de ladite décision (Voyez en ce sens : nº 51.801 du 27 février 1995, WILSON NA et nº 54.522 du 12 juillet 1995, YESSI - arrêts qui rappellent par ailleurs que le législateur, en ouvrant au requérant un recours suspensif en réformation devant la juridiction administrative que constitue la Commission permanente de recours des réfugiés, a satisfait aux obligations internationales qu'il avait contractées -; nº 49.353 du 29 septembre 1994, TSHISUAKA NGOYA; no 49.627 du 12 octobre 1994, BOREKCI; no 49.748 du 20 octobre 1994, KIANDANDA;  $n^{\circ}$  54.069 du 29 juin 1995, KIABILUA KUANGA). Il en va de même lorsque le recours en cassation administrative dirigé contre la décision de la Commission permanente est toujours pendant (no 51.296 du 25 janvier 1995, KAMPAMBWE; no 51.298 du 25 janvier 1995, MBEYA MATULU; nº 51.786 du 27 février 1995, NKAZI NSADI KABANZI).

Le Conseil d'Etat accepte, par contre, de connaître de demandes de suspension dirigées contre des ordres de quitter le territoire pris à la suite de décisions négatives de la Commission permanente de recours des réfugiés lorsque sont également invoqués dans la requête des moyens qui dénoncent un vice propre à cette mesure d'éloignement du territoire. Il n'examine alors que le bien-fondé de ces moyens spécifiques (1) et n'ordonne, le cas échéant, que la suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement du territoire.

<sup>(1)</sup> Voyez, à titre d'exemple : nº 54.601 du 14 juillet 1995, GIHANI MATUZOLA (irrecevabilité des moyens dirigés contre la légalité de la décision de la Commission permanente; rejet, après examen, des moyens pris de la motivation formelle inadéquate de l'ordre de quitter le territoire, ainsi que de la violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales); nº 51.431 du 31 janvier 1995, AKYIA; nº 51.656 du 16 février 1995, MIAH HELAL; nº 50.134 du 9 novembre 1994, MAHN; nº 50.516 du 28 novembre 1994, DORU; nº 50.135 du 9 novembre 1994, BLAGOEV et consorts; nº 50.831 du 20 décembre 1994, RAFIQUE.

La recevabilité de demandes de suspension dirigées contre des décisions de refus de prise en considération de nouvelles demandes de reconnaissance de la qualité de réfugiés (annexes 13quater), décidées en application de l'article 50, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, a, quant à elle, été examinée à la lumière de l'arrêt de la Cour d'arbitrage nº 61/94 du 14 juillet 1994 précité. Comme l'a précisé la Cour (1), la demande de suspension ne peut être déclarée irrecevable que s'il apparaît qu'elle porte sur une décision purement confirmative du ministre ou de son délégué.

Toute la question est évidemment de déterminer si la nouvelle demande de reconnaissance de la qualité de réfugié se fonde ou non sur un quelconque "élément nouveau" au sens où l'a défini le législateur, à savoir un élément qui a trait à des faits ou des situations qui se sont produits après la dernière phase de la procédure au cours de laquelle l'étranger aurait pu les fournir. Il s'agit là essentiellement d'une question d'espèce et il est par conséquent hasardeux de vouloir dégager une ligne de conduite précise à partir des arrêts qui ont été prononcés en la matière par le Conseil d'Etat. Si, après examen de la requête et du dossier administratif, le Conseil estime qu'il y a bien eu des "éléments nouveaux" invoqués à l'appui de la nouvelle demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, il considère alors que la demande de suspension est recevable et ordonne, pour autant que les conditions en soient réunies, la suspension de l'exécution (Voyez en ce sens, pour la période considérée : nº 48.840 du 31 août 1994, SAWAN; nº 50.280 du 21 novembre 1994, GHULAM; nº 53.203 du 10 mai 1995, SHEIKH; nº 53.541 du 2 juin 1995, MOUSSA ISSA; nº 54.811 du 21 août 1995, RAHBAR) (2); s'il estime au contraire, tout comme le ministre ou son délégué, qu'il n'y a effectivement pas eu d'"éléments nouveaux" invoqués à l'appui d'une nouvelle demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, il déclare alors irrecevable la demande de suspension introduite contre la décision de refus de prise en considération (Voyez en ce sens : nº 49.201 du

<sup>(1)</sup> Considérants B.5.8.1. et B.5.8.2.

<sup>(2)</sup> A cet égard, il convient de rappeler qu'il ressort de l'arrêt de la Cour d'arbitrage (Considérant B.5.8.2.) que le ministre ou son délégué ne peut pas faire application de l'article 50, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 dès lors qu'il est établi que l'étranger a bien fait valoir de nouveaux éléments à l'appui de sa nouvelle demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, mais qu'il doit au contraire, dans ce cas, prendre une nouvelle décision d'irrecevabilité de la demande, laquelle peut alors faire l'objet d'un nouveau recours urgent devant le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

22 septembre 1994, KALONDJI MUKENDI; no 51.172 du 17 janvier 1995, KIADA KIAMUNTOKO; no 51.963 du 21 mars 1995, MOUAWAD; no 52.254 du 15 mars 1995, NGOMA MATSANGA; no 53.540 du 2 juin 1995, MURTEZAN; no 54.320 du 5 juillet 1995, MBOLA; no 54.560 du 13 juillet 1995, BROWN; no 54.565 du 13 juillet 1995, BEKIR).

Le Conseil d'Etat a, par ailleurs, considéré que n'était recevable ni une demande de suspension ordinaire introduite à titre subsidiaire d'une demande de suspension d'extrême urgence (1) ni une demande de suspension ordinaire introduite après le rejet d'une demande de suspension d'extrême urgence (n° 49.626 du 12 octobre 1994, GBEDEMAN NARSH KWAME; n° 55.434 du 28 septembre 1995, SAMBU MANSONI et consorts; n° 56.073 du 27 octobre 1995, BANDU LEMBE) (2).

### - Recours en annulation.

L'article 2 de l'arrêté royal du 22 juillet 1981 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en cas de recours contre des décisions prévues par la loi du 15 décembre 1980 impose à l'étranger qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'Etat de faire élection de domicile en Belgique.

Dans certains arrêts, le Conseil d'Etat admet que la simple mention dans la requête d'une adresse en Belgique satisfait à cette obligation; dans d'autres, il exige qu'il

<sup>(1)</sup> no 51.961 du 2 mars 1995, AKSAHIM ("... le requérant se trouve lié par la choix qu'il a fait de l'une ou l'autre procédure avec la conséquence qu'il ne peut invoquer une urgence ordinaire à titre subsidiaire de l'extrême urgence qu'il a fait valoir à titre principal; qu'il demeure lié par son choix même si la demande n'a été rejetée qu'en raison d'un défaut de preuve de l'extrême urgence alléguée") (Voyez dans le même sens : no 48.741 du 19 août 1994, OWUSU ASANTE; no 48.738 du 19 août 1994, HARVAIL).

<sup>(2)</sup> Voir aussi l'arrêt nº 56.096 du 27 octobre 1995, JUSCZAK ("... les deux types de demandes, qui sont applicables dans des circonstances différentes, ne peuvent, sans se contredire, être introduites par une même personne à l'égard d'un même acte, ni simultanément, ni l'une après l'autre; ... il s'ensuit que le requérant se trouve lié par le choix qu'il a fait de l'une ou de l'autre procédure avec la conséquence qu'une fois une demande introduite selon une des procédures, une seconde demande ne peut plus l'être selon l'autre procédure, quel que soit le motif pour lequel la première demande a été rejetée").

soit expressément procédé à une élection de domicile dans la requête, la simple indication d'une adresse ne suffisant pas. Il a donc, à diverses reprises pour la période considérée (21 arrêts), conclu, à l'irrecevabilité du recours en annulation après avoir relevé que l'étranger, tout en ayant indiqué une résidence en Belgique, n'y avait pas fait élection de domicile au sens de l'article 2 précité (Voyez notamment : nº 49.365 du 4 octobre 1994, GUNEY ("... résidant actuellement à ..., mais cependant sans domicile élu en Belgique"); nºs 54.718 à 54.722 du 20 juillet 1995, ALIOUA et consorts; nºs 54.736 à 54.739 du 20 juillet 1995, MARK et consorts).

Conformément à la jurisprudence déjà recensée concernant la recevabilité des demandes de suspension, le Conseil d'Etat, à diverses reprises pour la période considérée (27 arrêts), a conclu à l'irrecevabilité du recours en annulation dès lors que la taxe avait bien été acquittée par le requérant, mais après l'expiration du délai raisonnable de septante-cinq jours à dater de la notification de la décision attaquée (Voyez notamment : nº 51.434 du 31 janvier 1995, LEDY NDOLUVUALU; nº 51.435 du 31 janvier 1995, NGINAMAU NDOMBASI; nº 52.092 du 8 mars 1995, NGALULA NBUYSI).

Divers recours en annulation dirigés contre des décisions d'irrecevabilité de demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié ont également été déclarés tardifs pour n'avoir pas été introduits dans les soixante jours de la notification desdites décisions au domicile élu ou présumé élu, en application de l'article 51bis de la loi du 15 décembre 1980 (37 arrêts) (1).

En ce qui concerne la notification des décisions prises selon l'ancienne procédure d'irrecevabilité (décisions de rejet des demandes urgentes de réexamen - Annexes 26ter), le Conseil d'Etat a rappelé (n° 50.884 du

## (1) En application de cet article :

<sup>-</sup> l'étranger qui sollicite la reconnaissance de sa qualité de réfugié doit être domicilié en Belgique lors de sa déclaration ou de sa demande de reconnaissance de la qualité de réfugié;

<sup>-</sup> il est, à défaut d'élection de domicile expresse, réputé avoir élu domicile au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides;

<sup>-</sup> toute modification de ce domicile ainsi élu doit être communiquée sous pli recommandé à la poste au Commissariat général ainsi qu'au Ministre de l'Intérieur;

<sup>-</sup> toute notification est valablement faite au domicile ainsi élu, sous pli recommandé à la poste ou par porteur avec accusé de réception.

21 décembre 1994, BARRY. nº 56.263 du 17 novembre 1995, NSINGI; nº 56.265 du 17 novembre 1995, MIEZI) :

- que le candidat réfugié est réputé avoir élu domicile au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides lorsqu'il n'a pas fait élection expresse de domicile en Belgique;
- que la décision de rejet du ministre ou de son délégué a dès lors pu être valablement notifiée par envoi recommandé au Commissariat général;
- que l'indication d'une résidence, voire d'un domicile élu, dans la demande urgente de réexamen adressée au Commissariat général ne peut être opposée au ministre ou à son délégué aussi longtemps que ce dernier n'en a pas été valablement averti par le candidat réfugié.

Il a également été rappelé que le délai de recours débute, non pas à la prise de connaissance effective de la notification, mais à la présentation au domicile élu où il appartient à la partie requérante de prendre ses dispositions pour pouvoir être touchée à tout moment. Cette présentation vaut donc notification même si la partie requérante n'a pu être personnellement touchée (n° 50.898 du 21 décembre, BINDA).

On notera enfin qu'une prise de connaissance postérieure de la décision par le candidat réfugié ne constitue pas une nouvelle notification qui ferait courir un nouveau délai de recours devant le Conseil d'Etat (nº 56.264 du 17 novembre 1995, KIMPIAN).

Lorsqu'il est apparu qu'un candidat réfugié avait fait usage, au moins à deux reprises, d'une fausse identité en vue d'obtenir frauduleusement le statut de réfugié politique, le Conseil d'Etat a conclu à l'irrecevabilité du recours introduit contre la seconde décision d'irrecevabilité prise à l'encontre de l'intéressé, soit du fait que l'intérêt dont se prévalait le requérant était illégitime (n° 52.391 du 22 mars 1995, TOURE; n° 54.926 du 6 septembre 1995, OSEI KEVIN (il s'agit d'arrêts prononcés par la chambre compétente au fond), soit du fait que la requête était irrecevable à défaut de mentionner la véritable identité (1).

<sup>(1)</sup> nº 53.079 du 3 mai 1995, OSEI; nº 53.674 du 12 juin 1995, AVTAR; nº 53.608 du 12 juin 1995, BOSOMTWEE KWASI; nº 54.242 du 3 juillet 1995, AKYIREM (il s'agit d'arrêts prononcés par la chambre compétente en suspension). Le même raisonnement a été développé par cette chambre à l'égard de demandes de suspension dirigées cette fois contre une décision d'irrecevabilité d'une première demande de reconnaissance de la qualité de réfugié (nº 53.675 du 12 juin 1995, KWAME APPIAH; nº 53.615 du 12 juin 1995, AIGBE).

- Aperçu de quelques réponses apportées aux -----moyens de droit.

Au cours de la période considérée, le Conseil d'Etat a rappelé à de multiples reprises (n° 49.352 du 29 septembre 1994, BENAYAD; n° 49.430 du 5 octobre 1994, LUMBALAWA LUMBALA; n° 49.575 du 11 octobre 1994, DIALLO; n° 50.422 du 25 novembre 1994, VDLUZOLO NGODA; n° 50.736 du 15 décembre 1994, BOTWE; n° 51.165 du 17 janvier 1995, AKAKPO; n° 51.505 du 2 février 1995, NDOMBASI KIAMBO; n° 52.151 du 9 mars 1995, SARPONG; n° 52.893 du 13 avril 1995; BUATIMA; n° 54.490 du 11 juillet 1995, OPANGO) qu'un vice de notification n'affecte pas la légalité de la décision attaquée et ne peut donc entraîner son annulation.

Il a également rappelé, de manière constante (nº 49.659 du 13 octobre 1994, MUHAMMAD; nº 49.661 du 13 octobre 1994, BALWINDER; nº 50.422 du 25 novembre 1994, VLUZOLO NGODA; nº 50.137 du 9 novembre 1994, SINGH DEOL; nº 50.260 du 17 novembre 1994, KEJANS TASAWAR; nº 50.732 du 15 décembre 1994, GURMIT; nº 51.165 du 17 janvier 1995, AKAKPO; nº 51.505 du 2 février 1995, NDOMBASI KIAMBO; nº 52.151 du 9 mars 1995, SARPONG; nº 52.893 du 13 avril 1995, BUATIMA), que l'article 25 de la loi du 15 décembre 1980, relatif au délai minimum dans lequel il peut être imposé à l'étranger concerné de quitter le territoire, n'est applicable qu'aux seuls étrangers qui font l'objet d'un arrêté ministériel de renvoi ou d'un arrêté royal d'expulsion. Il ne concerne donc pas les candidats réfugiés qui font l'objet d'un ordre de quitter le territoire à la suite de la décision de rejet de leur demande d'asile.

Conformément à sa jurisprudence antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, le Conseil a considéré qu'il était satisfait à l'obligation de motivation formelle, imposée tant par la loi précitée que par l'article 62 de la loi du 15 décembre 1980 (1), lorsqu'il était renvoyé à une annexe jointe à la décision attaquée ou à un autre acte ou avis préalablement porté à la connaissance de l'intéressé (n° 48.995 du 9 septembre 1994, BOSANGE BABAYA; n° 50.427 du 25 novembre 1994, DAOUDI; n° 51.173 du 17 janvier 1995, ZUBEIROU; n° 51.330 du 26 janvier 1995, MORTUZA;

<sup>(1)</sup> Il convient de noter que d'autres dispositions de cette loi (articles 4, 8, 11, alinéa 2, 13, alinéa 3, 23, 46, 57/6, alinéa 2, 57/22, 57/23bis, 61 et 66, alinéa 3) ont également trait à l'obligation de motivation formelle.

nº 52.090 du 8 mars 1995, ISMAIL; nº 53.575 du 7 juin 1995, SOKI; nº 53.604 du 9 juin 1995, BANUSHI; nº 54.321 du 5 juillet 1995, KPODAR ANANI; nº 55.260 du 21 septembre 1995, MOHAMMAD MIZANUR). Il a de même été précisé que la circonstance que l'avis ou l'acte n'aurait pas été joint lors de la notification de la décision, alors que telle était bien l'intention de son auteur, ne constitue qu'un vice de notification qui n'affecte donc pas la légalité de la décision elle-même, laquelle est régulièrement motivée (nº 51.179 du 17 janvier 1995, FARRUK; nº 53.427 du 29 mai 1995, GOTTA).

En ce qui concerne la portée de l'obligation d'indiquer les motifs de droit fondant une décision d'irrecevabilité d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, il a été par ailleurs précisé que l'obligation de motivation formelle n'impliquait pas une référence explicite aux critères prévus par l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980, pour autant que le requérant puisse, à la seule lecture de la décision attaquée, connaître les raisons qui justifient l'application de cette disposition (1).

En réponse au moyen pris de la violation des droits de la défense dans le cadre de la procédure d'examen de la recevabilité des demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié, le Conseil a rappelé les principes suivants (n° 53.559 du 7 juin 1995, KRISNHA; n° 54.451 du 10 juillet 1995, KHAN LITON; n° 54.453 du 10 juillet 1995, COSTEA; n° 49.815 du 21 octobre 1994, EKER; n° 53.205 du 10 mai 1995, BARRY THIERNO):

- aucune disposition légale ou réglementaire n'impose au Commissaire général ou à ses délégués d'attirer l'attention du candidat réfugié qu'il entend sur les contradictions ou les incohérences de ses récits successifs;
- la mission de cette autorité ne consiste pas à assister le candidat réfugié dans ses efforts pour se voir attribuer le statut qu'il revendique mais, au premier stade de la procédure, à relever objectivement tous les éléments devant lui permettre de décider si la demande est ou non frauduleuse ou manifestement non fondée;
- l'audition à l'Office des étrangers et au Commissariat général n'a pas pour but d'engager un débat sur la cohérence des propos du candidat réfugié mais uniquement

<sup>(1)</sup> nº 49.819 du 21 octobre 1994, KILIC ("... Lorsque le Commissaire général indique expressément que le récit du requérant est contradictoire et fantaisiste, il est patent qu'il considère que la demande d'asile est manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile, parce qu'elle est frauduleuse et qu'elle ne peut par conséquent se rattacher ni aux critères prévus par la Convention de Genève ni à d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile"). Voyez encore à titre d'exemple : nº 51.173 du 17 janvier 1995, ZUBEIROU.

de permettre aux autorités concernées de se prononcer en connaissance de cause sur la recevabilité de la demande en appréciant notamment la pertinence et la sincérité des raisons de l'étranger qui demande la qualité de réfugié;

 le principe général des droits de la défense est étranger à ce stade, purement administratif, de la procédure.

Il est, de même, de jurisprudence constante que les contestations portant sur des décisions prises en exécution de la loi du 15 décembre 1980 et de ses règlements d'application ne se rapportent, ni à un droit civil, ni à une accusation en matière pénale et n'entrent donc pas dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (nº 50.278 du 21 novembre 1994, KINKELA et no 53.201 du 10 mai ISOKOLO consorts; 1995, BOSEMBO; no 53.436 du 29 mai 1995, PUATU PANZIA; no 52.123 du 8 mars 1995, ATTA). Tel est évidemment le cas des décisions de rejet de demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié.

Excepté le moyen pris de la violation des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, le motif le plus fréquent de suspension ou d'annulation de décisions d'irrecevabilité de demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié a été le défaut de motivation formelle adéquate et, partant, l'erreur manifeste d'appréciation commise par l'autorité dans sa décision de conclure, sur la base d'une motivation déficiente, l'irrecevabilité de la demande en application de l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980 (nº 50.269 du 18 novembre 1994, COVACI; no 51.053 du 6 janvier 1995, BENNEBAREK; nº 51.233 du 19 janvier 1995, MANDALA WA MANDALA; nº 51.236 du 19 janvier 1995, MOFAMBALA MANDJEKA; nº 51.954 du 2 mars 1995, LEBAKO; no 53.180 du 9 mai 1995, ZAHER KHAN SHINWARI; nº 53.438 du 29 mai 1995, FINKUNDI MAMBWENI). A cet égard, le Conseil d'Etat a rappelé qu'était manifeste, au sens de cette disposition, ce dont l'existence ou la nature s'impose à un esprit raisonnable avec une force de conviction telle que de plus amples investigations n'apparaissent pas nécessaires (nº 53.200 du 10 mai 1995, KALONDA BIOWO; nº 53.578 du 7 juin 1995, MPISOMI; nº 53.581 du 7 juin 1995, MUINDU BELA).

En ce qui concerne la procédure de recevabilité organisée par l'article 52 précité, le Conseil d'Etat a confirmé de manière constante que la Convention de Genève ne prévoit aucune procédure selon laquelle les Etats contractants devraient reconnaître à une personne déterminée la qualité de réfugié, avec cette conséquence que ces Etats disposent d'un large pouvoir d'appréciation en la matière, notamment en ce qui concerne l'organisation d'une procédure

d'examen de la recevabilité d'une demande d'asile (Voyez en ce sens : n° 51.174 du 17 janvier 1995, UWAILA LOVETH; n° 53.578 du 7 juin 1995, MPISOMI; n° 53.610 du 12 juin 1995, DIABAKA MIEZI).

Durant la période considérée, le Conseil d'Etat a rejeté, à diverses reprises, le moyen pris de la violation du délai raisonnable dans la prise de décision par l'autorité administrative compétente, soit parce que le délai en question n'était pas déraisonnable (nº 50.180 du 14 novembre NICULESCU ION; no 50.838 du 20 décembre KAZANDJIAN; nº 50.949 du 21 décembre 1994, MOUSTAPHA CHAIRI; nº 51.228 du 19 janvier 1995, MPOYI WA MPOYI; nº 51.240 du 19 janvier 1995, CANCIUC; nº 51.296 du 25 janvier 1995, KAMPAMBWE), soit parce que l'écoulement de ce délai n'avait pu causer grief à l'étranger (nº 50.126 du 9 novembre 1994, KEMBO TETANI; nº 50.838 du 20 décembre 1994, KAZANDJIAN; no 51.330 du 26 janvier 1995, MORTUZA; no 52.347 du 22 mars DIKUTALA; nº 54.490 du 11 juillet 1995, DJUNGA), soit encore parce que l'écoulement d'un délai, même déraisonnable, n'avait pas eu pour conséquence la naissance d'un quelconque droit au séjour (nº 54.783 du 8 août 1995, NSAKA) et qu'à supposer même qu'un tel retard puisse être jugé constitutif d'une faute, il n'entrerait pas dans la compétence du juge de l'excès de pouvoir de lui reconnaître ce caractère, ni de décider de quelle façon le préjudice causé par cette faute devrait être prévenu ou réparé (nº 53.677 du 12 juin 1995, SABIR; nº 54.900 du 28 août 1995, GHALEM).

En ce qui concerne l'appréciation de la légalité des décisions de rejet des demandes d'autorisation de séjour introduites sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler les principes suivants :

- la demande d'autorisation de séjour introduite à partir du territoire du Royaume constitue une exception à la règle générale selon laquelle toute demande d'autorisation de séjour de plus de trois mois doit être demandée par l'étranger à partir du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger (n° 55.204 du 19 septembre 1995, PALISVAN);
- ce n'est que lorsque l'étranger peut, à juste titre, se prévaloir de circonstances exceptionnelles qu'il peut introduire cette demande à partir du territoire belge (n° 55.204 du 19 septembre 1995, PALISVAN);
- la notion de "circonstances exceptionnelles" au sens dudit article ne peut donc pas être confondue avec les arguments que l'étranger doit par ailleurs faire valoir

à l'appui de sa demande d'autorisation de séjour (n° 55.204 du 19 septembre 1995, PALISVAN; n° 52.347 du 22 mars 1995, DIKUTALA). Elle concerne, au contraire, les raisons pour lesquelles la demande est exceptionnellement introduite en Belgique (1);

 une demande d'autorisation de séjour introduite en application de cet article 9, alinéa 3, requiert par conséquent un double examen de la part de l'autorité :

d'une part, celui de la recevabilité de la demande ellemême eu égard aux circonstances exceptionnelles invoquées;

d'autre part, celui du fondement même de la demande de séjour (2);

- ce n'est que lorsqu'elle conclut à la recevabilité de la demande en raison des circonstances exceptionnelles invoquées que l'autorité doit ensuite se prononcer sur le fondement de celle-ci (3).

Quant à l'attitude que doit adopter l'autorité saisie d'une telle demande, les principes suivants ont été adoptés par le Conseil d'Etat pour la période considérée :

<sup>(1)</sup> nº 53.032 du 25 avril 1995, GHARBI et nº 53.736 du 15 juin 1995, TAMBAKI TIBASAGA (les circonstances exceptionnelles sont celles qui ont empêché l'étranger de "retirer" l'autorisation sur place).

<sup>(2)</sup> no 51.813 du 28 février 1995, BUSHATI LUMNIJE (il est rappelé dans cet arrêt que l'invocation d'un droit au séjour n'exclut pas le bénéfice de l'application de l'article 9, alinéa 3, de la loi - il convient cependant de prendre en considération, pour les demandes de droit de séjour introduites après le 1er mars 1994, date de son entrée en vigueur, l'article 12bis de la loi du 15 décembre 1980); no 55.204 du 19 septembre 1995, PALISVAN.

<sup>(3)</sup> nº 55.204 du 19 septembre 1995, PALISVAN (cet arrêt considère que la scolarité des enfants pendant la durée du séjour provisoire de candidats réfugiés sur le territoire se rattache au fondement de la demande de séjour, lequel n'avait pas à être examiné par l'autorité dès lors que celle-ci avait pu, à juste titre, considérer que les éléments invoqués par l'étranger au titre de circonstances exceptionnelles ne l'étaient précisément pas).

- une décision de rejet d'une demande d'autorisation de séjour introduite en application de l'article 9, alinéa 3, ne peut reposer sur une motivation stéréotypée (n°s 50.115 du 9 novembre 1994 et 53.591 du 7 juin 1995, MPESSE MUAKA), mais doit rencontrer tant les circonstances invoquées par l'étranger au titre de "circonstances exceptionnelles" (n° 50.115 du 9 novembre 1994 et n° 53.591 du 7 juin 1995, MPESSE MUAKA; n° 53.665 du 12 juin 1995, ZAKHNINI EL OUAZNA; n° 54.764 du 28 juillet 1995, LAMASANU), que, si de telles circonstances existent, les raisons avancées pour la reconnaissance d'un droit au séjour ou l'obtention d'une autorisation de séjour (n° 55.261 du 21 septembre 1995, MAGIN);
- une demande d'autorisation de séjour introduite en application de l'article 9, alinéa 3, après la décision d'éloigner l'étranger du territoire est sans effet sur la légalité de cette décision (nº 49.814 du 21 octobre 1994, PANA; nº 51.428 du 31 janvier 1995; AMEGAN. nº 51.656 du 16 février 1995, MIAH HELAL (cet arrêt se réfère à la date à laquelle a été prise la décision d'éloignement, non à la date à laquelle ladite décision a été notifiée à l'étranger); nº 53.884 du 21 juin 1995, MALLO; nº 54.807 du 18 août 1995, RUBAYITA), laquelle ne pouvait évidemment pas être motivée, au moment où elle a été décidée, par rapport à une demande non encore introduite (nº 53.676 du 12 juin 1995, DAMAROIV);
- il appartient, par contre, au ministre ou à son délégué avant de prendre une mesure d'éloignement du territoire, de statuer sur la demande d'autorisation de séjour préalablement introduite par l'étranger (n° 51.172 du 17 janvier 1995, KIADIA KIAMUNTOKO; n° 53.317 du 17 mai 1995, MATONDO; n° 51.811 du 28 février 1995, SOTO VALDES);
- une décision d'éloignement du territoire décidée après l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour doit, dans sa motivation formelle, exposer les raisons pour lesquelles cette demande a été rejetée (nº 50.795 du 19 décembre 1994, LECA), soit qu'il n'y ait pas de circonstances exceptionnelles invoquées dans la demande (nº 53.032 du 25 avril 1995, GHARBI), soit que les circonstances invoquées ne soient pas considérées comme exceptionnelles (nº 51.812 du 28 février KHMELEVSKIJ; no 51.326 du 26 janvier 1995, AIT HEMOU; nº 53.736 du 15 juin 1995, TAMBAKI TIBASAGA; nº 51.329 du 26 janvier 1995, BADROS), soit que, les circonstances invoquées ayant été reconnues exceptionnelles, l'autorité estime que l'étranger ne peut se prévaloir d'un droit au séjour ou qu'il n'y a pas lieu de lui octroyer une autorisation de séjour; lorsqu'il a été satisfait à cette obligation de motivation formelle par une décision de rejet de la demande d'autorisation de séjour préalablement prise et portée à la connaissance de l'étranger, le Conseil d'Etat a considéré que la mesure d'éloignement du

territoire ultérieurement prise à l'égard de l'étranger était adéquatement motivée par la double circonstance que cet étranger n'avait pas été reconnu réfugié et demeurait sur le territoire au-delà du délai fixé par l'article 6 de la loi, sans qu'il soit en outre nécessaire de viser aussi la décision de rejet de la demande de séjour (n° 50.135 du 9 novembre 1994, BLAGOEV);

lorsque l'étranger introduit une demande d'autorisation de séjour après le rejet de sa demande de reconnaissance de la qualité de réfugié par la Commission permanente de recours des réfugiés, mais avant qu'une mesure d'éloignement du territoire n'ait été décidée en application de l'article 77, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 octobre 1981, la question qui se pose est, en ce cas, de savoir s'il appartient à l'autorité de prendre préalablement en considération ladite demande, compte tenu du fait que l'alinéa ler du, même article impose de plein droit à l'étranger de quitter le territoire dès la notification de la décision de la Commission permanente; les arrêts prononcés par le Conseil d'Etat au cours de la période considérée n'apportent pas de réponse définitive à cette question (Voyez, dans le sens d'une réponse affirmative : nº 51.811 du 28 février 1995, SOTO VALDES; nº 53.207 du 10 mai 1995, BANU; nº 53.317 du 17 mai 1995, MATONDO. Voyez, dans le sens d'une réponse négative : nº 54.601 du 14 juillet 1995, GIHANI MATUZOLA).

En ce qui concerne les étrangers autorisés au séjour de plus de trois mois sous le bénéfice du statut "étudiant", le Conseil d'Etat a rappelé:

- que seul le ministre peut décider de mettre fin à ce séjour sous la forme d'un simple ordre de quitter le territoire (annexe 33bis) pris en application de l'article 61, alinéa 2, de la loi (nº 52.776 du 12 avril 1995, MOKUNA);
- que la simple circonstance que l'étudiant suive des cours du soir ou des cours à horaire décalé n'implique pas en soi qu'il ne s'agisse plus d'un enseignement de plein exercice au sens de l'article 59, alinéa 4, de la loi et qu'il appartient par conséquent à l'autorité de mentionner de manière expresse les raisons pour lesquelles elle estime qu'il en est ainsi (n° 53.646 du 12 juin 1995, KATALAY; n° 54.336 du 5 juillet 1995, YOMBO; n° 54.400 du 6 juillet 1995, LANGUEH; n° 54.600 du 14 juillet 1995, IMMATH);
- que le ministre ou son délégué, lorsqu'il décide de mettre fin au statut "étudiant" en raison du caractère excessif des études, doit indiquer les raisons pour lesquelles il ne suit pas l'avis des autorités académiques obligatoirement recueilli en application de l'article 61, alinéa 3, de la loi (nº 54.897 du 25 août 1995, MICHRAFI).

Au cours de la période considérée, le Conseil d'Etat a rappelé, à diverses reprises (18 arrêts d'annulation sur les 41 prononcés), que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, sont applicables aux décisions prises en application de la loi du 15 décembre 1980, dans la mesure où l'emploi des langues n'est pas réglé de manière expresse par une disposition spécifique de cette loi, par exemple l'article 57/20 relatif au choix de la langue de la procédure devant la Commission permanente de recours des réfugiés (Voyez, pour des exemples relatifs à la procédure d'asile : nº 49.566 du 11 octobre 1994, KINGUYI; nº 49.565 du 11 octobre 1994, KAPUKU KABASELE; nº 50.321 du 23 novembre 1994, IKELE MUNZANA; no 50.322 du 23 novembre 1994, ZOLA; nº 51.866 du 1er mars 1995, DEMBO DJUNGA; nº 52.406 du 22 mars 1995, SOFINI KASIAMA; nº 53.149 du 5 mai 1995, CAMARA-NABY; nº 53.612 du 12 juin 1995, LUVETTE MAYENGA KEMI; nº 53.784 du 16 juin 1995, NSIMBA VANGU. Voyez, pour un exemple relatif à d'autres procédures : nº 52.777 du 12 avril 1995, LUMBAY).

L'examen du bien-fondé des moyens pris de la violation des articles 3 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'est essentiellement révélé être une question d'espèce que le Conseil d'Etat a été amené à résoudre à la lumière des arrêts prononcés par la Cour européenne des droits de l'homme en la matière. Les principes suivants se dégagent :

- lorsqu'est alléguée la violation de l'article 3 de la Convention, le Conseil d'Etat examine s'il y a, en l'espèce, des motifs sérieux et avérés de croire que l'étranger courra, en cas d'exécution de la mesure d'éloignement du territoire, un risque réel d'être soumis à la torture ou à des peines et traitements inhumains ou dégradants (n° 51.052 du 6 janvier 1995, SINMAZ; n° 51.559 du 7 février 1995. Voyez, pour un cas d'annulation du chef de traitement inhumain : n° 50.103 du 9 novembre 1994, OZKAN);
- en règle générale, le fait même de prendre une mesure d'éloignement du territoire n'est pas contraire à l'article 3 de la Convention, dès lors que cette mesure a été prise en conformité avec les dispositions légales applicables en la matière (n° 52.110 du 8 mars 1995, ZABOUNOV; n° 52.717 du 6 avril 1995, MEFTAH); il en va de même lorsque la mesure a été prise à l'égard d'un candidat réfugié non reconnu, lorsque ce dernier fait valoir, à l'appui de son moyen, les mêmes faits que ceux qu'il avait invoqués dans sa demande de reconnaissance de la qualité de réfugié et lorsque cette demande a valablement pu être rejetée par l'autorité compétente (n° 49.777 du 20 octobre 1994, NGUYEN; n° 51.433 du 31 janvier 1995, LUZZOLO; n° 53.078 du 3 mai 1995, SANDA MBONGO; n° 53.428 du 29 mai 1995, MAFUTA);

- lorsqu'elle a de même pu être valablement décidée, le Conseil d'Etat considère qu'une mesure d'éloignement momentané du territoire ne constitue pas une atteinte à l'article 8 de la Convention, dès lors qu'elle n'implique pas une séparation définitive de la famille, mais tend simplement à ce que l'étranger régularise sa situation en se conformant aux dispositions légales applicables en la matière (n° 51.052 du 6 janvier 1995, SINMAZ; n° 51.945 du 2 mars 1995, NGOY; n° 50.055 du 3 novembre 1994, AKYAR; n° 53.667 du 12 juin 1995, SOYSUREN; n° 53.667; n° 54.601 du 14 juillet 1995, GIHANI MATUZOLA; n° 54.898 du 25 août 1995, BOZINOVSKI);
- on rappelle que le Conseil d'Etat ne peut contrôler la légalité des décisions qui lui sont soumises, notamment au regard des articles 3 et 8 précités, qu'en fonction des seuls éléments qui étaient connus de l'autorité administrative au moment où elle a pris lesdites décisions (n° 54.914 du 4 septembre 1995, FIDAN; n° 51.296 du 25 janvier 1995, KAMPAMBWE; n° 51.298 du 25 janvier 1995, MBEYA MATULU).

Dans le même ordre d'idée, le Conseil d'Etat a rappelé qu'il ne pouvait prendre en considération, ni un mariage dont l'existence n'avait pas été portée à la connaissance de l'autorité lors de sa prise de décision (n° 50.426 du 25 novembre 1994, OSEI), ni un mariage survenu postérieurement à la mesure d'éloignement du territoire contestée devant lui et qui n'était donc pas susceptible d'en vicier la légalité (n° 52.910 du 14 avril 1995, MUTOMBO). Le Conseil a, de même, précisé qu'il appartenait à l'étranger de faire valoir ce droit nouveau selon la procédure prévue en la matière (n° 52.910 du 14 avril 1995, MUTOMBO).

En ce qui concerne les conséquences d'un mariage sur un éventuel droit au séjour, le Conseil a considéré que le seul fait d'un mariage avec un étranger autorisé au séjour ne dispensait pas l'étranger d'être porteur des documents requis pour une entrée régulière sur le territoire (n° 50.831 du 20 décembre 1994, RAFIQUE. Voyez cependant, en sens contraire, mais, semble-t-il, isolé : n° 51.478 du ler février 1995, EL KETYRY). Ceci est, d'ailleurs, expressément requis par l'article 12bis de la loi du 15 décembre 1980, applicable aux demandes introduites à partir du ler mars 1994, date d'entrée en vigueur de cette disposition.

Le Conseil d'Etat a, enfin, rappelé que le droit de séjour d'un conjoint d'un étranger non CE autorisé au séjour sur le territoire était notamment subordonné, d'une part, à la volonté de cohabitation avec ce dernier et,

d'autre part, dès le moment de l'entrée en Belgique, à la réalité de cette cohabitation (1).

\*

Les discordances qui ont été relevées sur certains points dans la jurisprudence seront soumises très prochainement à l'assemblée générale de la section d'administration en application de l'article 92 des lois coordonnées le 12 janvier 1973.

### 2. Autres matières.

# Actes réglementaires - consultation de la section de législation du Conseil d'Etat - motivation de l'urgence.

Régulièrement, dans des recours dirigés contre des actes réglementaires ou dans lesquels l'illégalité de ceuxci est invoquée sur la base de l'article 159 (107 ancien) de la Constitution, le Conseil d'Etat est amené à rappeler que la consultation de sa section de législation, préalablement à l'adoption de tels règlements, lorsqu'ils émanent des divers gouvernements fédéraux, communautaires et régionaux, constitue une formalité substantielle à laquelle il doit être satisfait sauf urgence spécialement motivée.

En 1994-1995, 21 arrêts ont été prononcés dans des affaires où des requérants invoquaient la violation de ce vice de forme. Il s'agit des arrêts n°s 49.991, 49.432, 49.147, 50.242, 50.338, 50.612, 50.671, 50.702, 50.781, 51.061, 51.083, 51.277, 51.983, 52.260, 52.972, 53.652, 53.744, 53.941, 54.026, 54.122 et 54.367.

Par plusieurs de ces arrêts, les moyens pris de ce vice de forme - déduit, tantôt de l'absence d'invocation de l'urgence, tantôt de l'absence ou de l'insuffisance de motivation de celle-ci - ont été accueillis.

- l'arrêt nº 49.991 du 28 octobre 1994 a annulé l'arrêté ministériel du 19 mai 1992 fixant l'intervention visée à l'article 25, § 9, de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire

<sup>(1)</sup> nº 51.328 du 26 janvier 1995, SOUAF. Par son arrêt nº 4/96 du 9 janvier 1996, la Cour d'arbitrage, en réponse à une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat, a considéré que l'exigence d'une cohabitation n'était pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, pour autant que soient respectés les principes fixés dans ledit arrêt. Voyez également les conséquences de l'article 12bis de la loi, entré en vigueur le 1er mars 1994.

contre la maladie et l'invalidité, pour les prestations visées à l'article 23, 13°, de la même loi;

- l'arrêt nº 49.432 du 5 octobre 1994 a annulé l'arrêté royal du 25 janvier 1989 relatif aux droits destinés à couvrir les frais résultant des expertises, examens et contrôles sanitaires de la viande de boucherie, de la viande de volaille et du poisson;
- l'arrêt nº 50.781 du 16 décembre 1994 a annulé l'arrêté royal du 3 septembre 1992 modifiant celui du 2 septembre 1980 fixant les conditions dans lesquelles l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité intervient dans le coût des spécialités pharmaceutiques et produits assimilés, en tant qu'il supprime l'intervention de l'I.N.A.M.I. dans le remboursement du Lysomucil Impharzam et du Lysomucil 600 Impharzam (c x 4);
- l'arrêt nº 50.338 du 23 novembre 1994 a constaté, sur la base de l'article 159 de la Constitution, l'illégalité de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 29 novembre 1991 qui est relatif à certaines dispositions statutaires applicables aux agents exerçant les attributions de conseiller ou de directeur ou de conseiller adjoint ou de directeur adjoint de l'aide à la jeunesse;
- l'arrêt nº 51.061 du 9 janvier 1995 a annulé l'arrêté de l'Exécutif flamand du 14 décembre 1988 modifiant l'arrêté royal du 9 septembre 1981 relatif à la protection des oiseaux dans la Région flamande et modifiant l'arrêté ministériel du 14 septembre 1981, autorisant la détention d'oiseaux et un approvisionnement temporaire d'oiseaux en application de l'arrêté royal du 9 septembre 1981 relatif à la protection des oiseaux dans la Région flamande;
- l'arrêt nº 51.983 du 6 mars 1995 a annulé l'arrêté royal du 16 décembre 1992 arrêtant les règles sanitaires relatives à l'élimination et la transformation des matières à faible risque, à leur mise sur le marché et à la protection contre les agents pathogènes des aliments pour animaux d'origine animale ou à base de poisson;
- l'arrêt nº 52.260 du 16 mars 1995 a annulé l'arrêté du Gouvernement flamand du 7 janvier 1992 portant fixation du règlement flamand relatif aux conditions écologiques applicables aux établissements incommodes (VLAREM II);

- l'arrêt nº 53.744 du 15 juin 1995 a annulé l'arrêté du Ministre Vice-Président du Gouvernement flamand et Ministre flamand de l'Environnement et du Logement du 10 août 1994 refusant à Johan HAENEBALCKE et Ann DEWITTE notamment l'autorisation écologique pour l'extension d'une entreprise agricole sise à Waarschoot, Arisdonk 8;
- l'arrêt nº 54.122 du 29 juin 1995 a annulé l'arrêté de l'Exécutif flamand du 6 juillet 1988 relatif à l'exécution de projets en matière de développement urbain, publié au Moniteur belge du 1er novembre 1988;
- l'arrêt n° 54.367 du 6 juillet 1995 déclare illégal l'article 12 de l'arrêté royal n° 66 du 20 juillet 1982 fixant la façon de déterminer les fonctions du personnel administratif et du personnel auxiliaire d'éducation dans les établissements d'enseignement spécial, à l'exception des internats ou semi-internats, et annule l'article 3, § 1er, de l'arrêté du 8 juillet 1992 de l'Exécutif flamand relatif au pourcentage d'utilisation dans l'enseignement spécial pour l'année scolaire 1992-1993.

# Action disciplinaire.

- Le requérant, qui est gendarme, avait commis certaines infractions sanctionnées pénalement. Le juge pénal a considéré que les faits étaient établis, mais lui a accordé le bénéfice de la suspension du prononcé, notamment au motif qu'une condamnation hypothéquerait très gravement son avenir professionnel. Le Ministre de l'Intérieur infligea ensuite au requérant la peine disciplinaire de la démission d'office, bien que le conseil d'enquête eût proposé une sanction plus légère. Le Conseil d'Etat, après avoir constaté que la suspension du prononcé n'implique, de toute évidence, pas que l'autorité disciplinaire aurait été par là même entravée dans l'exercice de sa propre compétence légale, mais qu'elle implique par contre qu'il n'est pas d'emblée manifeste et évident que l'autorité disciplinaire doive réprimer les faits, certes établis, par la sanction la plus lourde, conclut, après avoir examiné les circonstances concrètes de la cause, en ce compris la constatation que, même après que les faits répréhensibles eurent été connus, la relation de confiance entre la gendarmerie et le requérant n'était pas rompue, étant donné que ce dernier continuait d'exercer ses fonctions à la grande satisfaction de ses supérieurs hiérarchiques, que la sanction infligée était manifestement disproportionnée par rapport aux faits commis (arrêt nº 50.517, DE MUNTER, du 5 décembre 1994).

Un cas similaire fut examiné par le Conseil d'Etat en son arrêt de suspension nº 51.615, RASSCHAERT, du 13 février 1995.

- Encore que les articles 77 à 81 du statut des agents de l'Etat n'imposent aucun délai à l'autorité

disciplinaire pour prononcer une sanction, le Conseil d'Etat a jugé "qu'une procédure disciplinaire ne peut, toutefois, être tenue en suspens au-delà d'un délai raisonnable, sauf si le retard peut s'expliquer par des circonstances particulières". Il a considéré que constituaient des circonstances particulières et qu'il ne fallait donc pas tenir compte de leur durée dans l'appréciation du délai raisonnable : une procédure ayant abouti à l'annulation d'une précédente sanction; une procédure pénale; le retard de la transmission des pièces au ministre pour lui permettre de prendre une nouvelle décision (arrêt nº 53.554 du 7 juin 1995 GERARD c/La Poste).

- Se référant aux arrêts 12/86, DEMERIL, du 30.9.87 et c-355/93, EROGLU, du 5.10.94 rendus par la Cour de justice, le Conseil d'Etat considère, dans un arrêt de suspension, que l'article 44.3 de l'accord européen du 16 décembre 1992 établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la république de Pologne, d'autre part, qui porte que : "Dès l'entrée en vigueur du présent accord, chaque Etat membre réserve un traitement non moins favorable que celui accordé à ses propres sociétés et ressortissants pour l'établissement de sociétés et de ressortissants polonais au sens de l'article 48 et réserve à l'activité de sociétés et de ressortissants polonais établis sur son territoire un traitement non moins favorable que celui qu'il réserve à ses propres sociétés et ressortissants", est directement applicable et que le requérant, qui est de nationalité polonaise, est en droit de s'en prévaloir pour s'établir en tant qu'indépendant en Belgique et qu'à cet effet, il ne doit pas être titulaire d'une carte professionnelle.

C'est "dans l'intérêt de la clarté des relations juridiques" que le refus d'accorder une carte professionnelle au requérant est frappé de suspension. Le Conseil se déclare toutefois incompétent pour suspendre le refus d'inscrire le requérant au registre du commerce et ordonner à cet égard une mesure provisoire, dès lors qu'il faut considérer qu'il s'agit d'un droit subjectif (arrêt n° 52.631, POZAROWSKY, du 3 avril 1995).

- Un agent du service extérieur du Ministère des Affaires étrangères s'était porté candidat à des recrutements d'experts et d'agents temporaires A, notamment auprès de la direction générale I.A. de la Commission des Communautés européennes.

Toutefois, une procédure de recrutement avait été menée parallèlement, en vue du recrutement aux mêmes emplois, par un appel de candidatures fait auprès des différentes représentations permanentes; le représentant permanent belge avait informé le Ministre des Affaires

étrangères que ladite direction générale souhaitait faire appel à 12 diplomates et recevoir de chaque gouvernement une liste d'environs 3 candidats, de préférence des premiers secrétaires d'ambassade ou des conseillers récemment nommés. Le Conseil de direction du ministère avait sélectionné trois agents parmi lesquels la requérante ne figurait pas; celleci avait adressé sa candidature qui avait été refusée; elle attaquait les décisions du ministre proposant les candidats à la Commission.

La partie adverse contestait la recevabilité du recours au motif que les actes attaqués n'étaient que des actes préparatoires qui, au surplus, ne liaient pas la Commission C.E.E.; elle se référait à l'arrêt de la Cour de Justice C.E.E. du 3 décembre 1992 (Aff. C-97/91, OLEIFICIO BORELLI SPA c/Commission, déc. /6.313). La requérante rétorquait que les décisions attaquées clôturaient une procédure susceptible de recours et dont la régularité ne pouvait être contrôlée que par une juridiction belge, ajoutant que, s'il paraissait que la jurisprudence des juridictions C.E.E. était incertaine quant au point de savoir si ces juridictions pouvaient contrôler la régularité de la procédure administrative nationale relative à la présentation de candidats dans le cas où la compétence de la Commission est partiellement liée par cette présentation, il fallait poser une question préjudicielle à la Cour de Justice.

Le Conseil d'Etat posa cette question, expliquant :

"Considérant que la nomination de M. TANCHE (concurrent de la requérante) a été portée à la connaissance de (celle-ci) ... le 26 octobre 1994; qu'au cas où cette nomination serait définitive à l'expiration du délai de deux mois visé à l'article 173, alinéa 5, du Traité de Rome, la requérante n'aurait pas intérêt à obtenir l'annulation des présentations attaquées, qui ne lui procurerait aucune chance d'obtenir la nomination; que la recevabilité d'un recours introduit plus de deux mois après la notification de la nomination à la requérante dépend de l'interprétation qu'il convient de donner de l'article 173, alinéa 5, du Traité de Rome, auquel renvoie l'article 3, § 10, C, de la décision du 28 octobre 1988 instituant un tribunal de première instance (C.E.E.); qu'il convient d'interroger la Cour de Justice ... sur cette inteprétation;

Considérant que dans l'hypothèse où la requérante aurait la possibilité d'obtenir l'annulation de la nomination ... par le tribunal de première instance (C.E.E.), il conviendrait de s'interroger d'office sur la compétence du gouvernement belge pour procéder à des présentations; que cette compétence dépend de la régularité de la procédure de nomination dont la Commission a pris l'initiative; que

l'appréciation de la validité des actes des institutions européennes doit également être soumise par voie de question préjudicielle à la cour de Justice ..." (arrêt nº 53.720 du 14 juin 1995 COEN c/Etat belge).

## Agents des Communautés et Régions.

La faculté de déclasser un candidat à une promotion à certains grades des niveaux 2, 3 ou 4 (article 33, § 2, alinéa 2, A.R. du 7.8.1939) est exceptionnelle. Il s'ensuit que, dans la règle, le conseil de direction ne peut exercer qu'une seule fois son pouvoir de déclasser un candidat en vue d'une promotion déterminée, c'est-à-dire que lorsqu'il doit recommencer une procédure de promotion après annulation par le Conseil d'Etat pour le motif que le requérant a été déclassé à tort, il ne peut déclasser ce candidat une seconde fois, quelle qu'ait été l'irrégularité qui viciait ce déclassement : l'annulation entraîne l'obligation de nommer le requérant (arrêt n° 51.078, MERCKX, du 10 janvier 1995).

# Aide sociale.

Le C.P.A.S. de Termonde avait conclu une convention aux termes de laquelle les droits d'exploitation de l'hôpital communal étaient mis à la disposition d'une a.s.b.l., créée par certains membres du conseil et des représentants d'un hôpital privé. Le Conseil d'Etat considère que l'article 94 de la loi organique des C.P.A.S., qui comporte les règles impératives en ce qui concerne la gestion distincte des hôpitaux, dépendant du centre public d'aide sociale, est donc privé de ses effets et que l'utilisation de ce procédé n'est admise ni par l'article 61 ni par les articles 79 et 118 de la loi organique des C.P.A.S. (arrêt nº 49.708, JANSSENS, du 17 octobre 1994).

### Armée.

- Le Conseil d'Etat a posé à la Cour d'Arbitrage une question préjudicielle relative au point de savoir si la situation belge d'un requérant, militaire de carrière issu du cadre temporaire à qui l'article 23, § 2, de la loi du 13 juillet 1976 relative aux effectifs en officiers et aux statuts du personnel des forces armées, reste applicable par l'effet de l'article 61 de la loi du 21 décembre 1990 portant statut des candidats militaires du cadre actif et qui voit son ancienneté diminuée d'une année par rapport aux militaires de carrière méconnaît les articles 10 et 11 de la (arrêt nº 51.184 du 18 janvier Constitution CHARLOT Christian c/l'Etat belge, Défense nationale; voir aussi les arrêts DERNIEST nº 51.185, GEERS nº 51.191, DOURDHOUXE nº 51.192 et ISERENTANT nº 51.193).

- Le requérant, qui est lieutenant des forces armées, demande un retrait temporaire d'emploi pour convenances personnelles afin d'entrer en fonction à l'essai dans une banque. Cette demande lui est refusée pour le motif que sa "période de rendement" ne sera accomplie que le 1.9.97. Le requérant sollicite du Conseil d'Etat qu'il suspende cette décision. Il prend notamment un moyen de la violation de l'article 48 du Traité C.E. (1957), de l'article 2, 2, a, de la Convention nº 29 de l'O.I.T. concernant le travail forcé ou obligatoire (1930), des articles 4 et 60 de la Convention européenne de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (C.E.D.H.), et de l'article 23 de la Constitution. Le moyen n'est pas reconnu sérieux. En ce qui concerne l'article 48 du Traité C.E., qui consacre d'une manière générale "la libre circulation des travailleurs", le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas d'application, dès lors qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, de discrimination sur la base de la nationalité entre des travailleurs dans les Etats membres. Les Conventions de l'O.I.T. nº 29 concernant le travail forcé ou obligatoire (1930) et nº 105 concernant l'abolition du travail forcé (1957) ne sont assorties d'aucun effet direct. Pour ce qui est de l'article 4, paragraphe 2, de la C.E.D.H., qui établit une règle interdisant le travail forcé ou obligatoire, le Conseil pose que, si l'article 4, paragraphe 3, b, de la C.E.D.H. ne considère pas "tout service de caractère militaire" comme travail forcé ou obligatoire, il n'en demeure toutefois pas moins que le service militaire échappe entièrement à la règle interdisant le travail forcé ou obligatoire et que certaines circonstances peuvent néanmoins conférer au service militaire les spécificités du travail forcé ou obligatoire. précise toutefois à cet égard que le requérant est en tout cas entré volontairement dans les forces armées en qualité d'officier, qu'il est permis de présumer qu'il avait connaissance des dispositions législatives relatives aux retraits temporaires et définitifs d'emploi et y avait adhéré, du moins implicitement, que, toutefois, le fait d'accepter, au départ, volontairement un travail déterminé n'exclut pas de plein droit l'existence, plus tard, d'un travail forcé ou obligatoire, et qu'il y a lieu, dès lors, de prendre en considération, dans l'instruction, la nature du travail effectué par le requérant et la faculté qu'il a de mettre fin à sa relation de travail. Le Conseil constate ensuite que le travail effectué actuellement par le requérant n'est pas irrégulier, oppressif, inutilement lourd ou tourmentant, qu'il n'apparaît pas que le requérant effectue un quelconque travail qui serait différent de celui effectué normalement par les officiers des forces armées, que le requérant n'est pas privé de la faculté d'obtenir le retrait temporaire ou définitif d'emploi pour convenances personnelles - tout ce qui est exigé de lui, est l'accomplissement d'une période de rendement déterminée, ce qui sera le cas huit ans après sa nomination au grade de sous-lieutenant en

septembre 1989, terme qui n'est pas déraisonnable, eu égard au fait que le requérant a reçu l'ensemble de sa formation intellectuelle et professionnelle des forces armées et aux frais de celles-ci et compte tenu de la nécessité d'assurer la continuité au sein des forces armées. Sur la base de ce qui précède, le Conseil conclut que l'autorité était fondée à considérer que, eu égard à l'intérêt général et à la légitimité et à l'équité comparatives, la demande de retrait temporaire d'emploi pour convenances personnelles introduite par le requérant, est prématurée pour l'instant et que, dans le cas de ce dernier, il ne s'agit pas de travail forcé ou obligatoire au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la C.E.D.H. La violation de l'article 23 - notamment alinéa 3, 1º - de la Constitution est également rejetée, pour le motif que les droits économiques et sociaux, consacrés par cet article 23, ne sont pas directement applicables (arrêt no 54.196, BEERTS, du 3 juillet 1995).

Toutefois, cet arrêt doit être lu à la lumière de l'article 26bis de la loi du 21 décembre 1990 relative aux statuts du personnel militaire, inséré par la loi du 20 mai 1994 et à celle de l'arrêt de la Cour d'arbitrage 81/95 du 14 décembre 1995 (Moniteur belge du 3 janvier 1996).

- Un inspecteur, agent civil, du service de sécurité militaire avait été l'objet d'un blâme pour avoir refusé de remplir une demande de certificat de sécurité malgré l'ordre qui lui avait été donné. Il attaquait cette sanction, parce qu'il estimait que cet ordre était illégal du fait qu'il supposait des mesures d'investigation attentatoires à sa vie privée, non prévues par la loi et interdites par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Conseil d'Etat considéra que les directives se fondant sur l'article 14, § 3, de l'arrêté royal du 19 décembre 1989 portant organisation de l'Etat-major général, n'étaient pas admissibles, car cette disposition, aux termes de laquelle "dans le cadre des politiques arrêtées et des missions qui lui sont dévolues, le chef du service général du renseignement et de la sécurité est chargé ... de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection du secret et au maintien de la sécurité militaire, y compris le déchiffrement, d'établir, de diffuser et de contrôler les directives en cette matière", ne répond pas à l'exigence de précision prévue par l'article 8, § 2, de ladite Convention des droits de l'homme.

Il ajouta que "les décisions des organes institués par, en vertu ou dans le cadre du Traité de l'Atlantique-Nord ... ne peuvent être tenues pour une base légale en droit interne et sont au surplus, de l'aveu même de la partie adverse, "classifiées", donc secrètes, de sorte

qu'elles ne répondent pas aux exigences de légalité, d'accessibilité et de prévisibilité qu'impose l'article 8, § 2, " précité. Le Conseil d'Etat a, dès lors, estimé que "les ingérences organisées par les instructions et circulaires ministérielles qui se fondent sur ces décisions, ne peuvent être admises".

Il en a conclu que l'ordre donné au requérant constituait une ingérence de l'autorité publique dans l'exercice de son droit au respect de sa vie privée et que la sanction appliquée pour avoir désobéi à cet ordre violait ce droit.

Sur un autre moyen, le Conseil d'Etat a toutefois admis que le fait, pour une autorité militaire ou pour un service responsable de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, de ne permettre l'accès à certaines informations qu'à des agents préalablement soumis à une enquête portant notamment sur leur vie privée, ne constituait pas une ingérence prohibée dans l'exercice du droit au respect de cette vie privée, lorsque les intéressés avaient expressément et librement consenti à cette enquête. (arrêt nº 54.139 du 30 juin 1995, WICART c/Ministre de la Défense nationale).

#### Astreinte.

La nomination d'un secrétaire communal avait donné lieu à plusieurs recours introduits par une requérante et à l'occasion desquels les nominations de concurrents de celleci avaient été annulées.

Constatant que seule la candidature de la requérante était recevable et que "les motifs réels avancés par l'autorité communale pour ne pas (la) nommer ... et pour permettre à (un tiers) d'être nommé à l'emploi (étaient) illégaux", le Conseil d'Etat considéra que le conseil communal était tenu de la nommer et prononça une astreinte de 25.000 Frs, à partir du quinzième jour suivant la notification de l'arrêt, par jour de retard.

Il considérait "qu'il n'est pas admissible", en effet, qu'une telle fonction essentielle dans le fonctionnement d'une commune, n'ait pas encore été pourvu de son titulaire, et ce par le propre fait de la partie adverse (arrêt n° 52.706 du 5 avril 1995 BOURGEOIS c/Ville de Saint-Hubert).

### Autorité de la chose jugée.

La demande de suspension de l'exécution d'un permis de bâtir accordé par le Collège des bourgmestre et échevins ayant été rejetée pour défaut de préjudice grave difficilement réparable, l'autorité de la chose jugée interdit d'invoquer le même préjudice pour demander la suspension de l'exécution de l'arrêté de la députation permanente annulant la délibération du Collège par laquelle ce dernier retire le permis précédemment accordé; la portée de la décision de la députation permanente est identique à celle du permis de bâtir accordée par le Collège (arrêt nº 52.170 du 10 mars 1995, A.S.B.L. POUVOIR ORGANISATEUR DE L'ECOLE DES MARRONNIERS et consorts c/La Députation permanente du Conseil provincial du Brabant et la Région wallonne).

## Compétence du Conseil d'Etat.

- Le Conseil d'Etat confirme qu'il est compétent pour annuler les nominations de magistrats de l'ordre judiciaire effectuées par le pouvoir exécutif - en l'espèce, une nomination à la fonction de substitut du procureur général près la Cour d'appel -, considérant en cela qu'en procédant de la sorte, il ne décide aucunement de mettre fin à la carrière d'un juge ou de le démettre de ses fonctions, et qu'il n'intervient pas davantage dans l'exercice de compétences dont seuls les cours et tribunaux sont investis, mais tire simplement la conclusion que le législateur lui impose de faire, du fait que l'acte qui lui a été soumis a été reconnu irrégulier au terme d'une instance (arrêt nº 49.508, BOSSUYT, du 10 octobre 1994).

Dans le même arrêt, le Conseil d'Etat constate également qu'il ne ressort d'aucun élément du dossier administratif produit qu'il était nettement nécessaire de nommer, au parquet général de la Cour d'appel, un magistrat particulièrement spécialisé dans les affaires fiscales qualification que possédait le bénéficiaire de la nomination et dont il fut fait mention dans l'arrêté de nomination -, et que l'instruction des affaires fiscales est de la compétence générale de la Cour d'appel.

- Une question préjudicielle a été posée à la Cour d'arbitrage : les décisions d'un jury de recrutement constitué par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, peuvent-elles être soumises à la censure du Conseil d'Etat, eu égard au fait que, dans la négative, pourrait exister une discrimination entre les fonctionnaires relevant des exécutifs et ceux relevant des organes législatifs en privant ces derniers de tout recours juridictionnel ? (arrêt n° 52.156 du 10 mars 1995, de MEESTER de BETZENBROECK Charles-Antoine c/la Région de Bruxelles-Capitale).

- En ordonnant la communication de pièces application de l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, soit en l'espèce des documents de l'inspection spéciale des impôts que la requérante estime nécessaires au respect de ses droits de défense dans le cadre de sa réclamation fiscale au directeur régional, le Conseil d'Etat s'immiscerait dans le déroulement d'une procédure juridictionnelle dont la légalité est appréciée par la juridiction fiscale et par la Cour d'appel, et contrôlée en dernier ressort par la Cour de cassation; il ne ressort ni de la loi du 11 avril 1994 ni de ses travaux préparatoires que les procédures organisées par cette loi, à savoir la demande de reconsidération et, en cas de rejet de celle-ci, le recours au Conseil d'Etat, se superposeraient à celles qui applicables devant les juridictions administratives et judiciaires, en application des textes propres à chacune d'elles; le Conseil d'Etat ne s'est dès lors pas reconnu compétent pour connaître de la demande de suspension, le recours étant irrecevable (arrêt nº 51.901 du 29 août 1995, S.A. La Herseautoise c/le Ministre des Finances).
- Un requérant attaquait la décision d'un inspecteur des contributions directes d'effectuer des investigations sur ses revenus.

Rappelant les dispositions des articles 333, 354 et 359 du Code des impôts sur les revenus (1992), le Conseil d'Etat considéra que des délais déterminés sont "nécessaires pour établir l'impôt dont le contribuable est redevable", "quels que soient les désagréments auxquels elles exposent les contribuables, elles constituent des actes préparatoires à l'établissement de l'impôt" et que "à supposer qu'une irrégularité (ait été) commise à ce stade, elle pourrait être invoquée à l'appui d'une réclamation introduite en application des articles 366 et suivants (dudit) code, d'un recours à la Cour d'Appel en application des articles 377 et suivants du même code et d'un pourvoi en cassation en application des articles 386 et suivants", de sorte que le Conseil d'Etat ne pourrait connaître de la requête dont il est saisi "sans préjuger des décisions que ces juridictions seront amenées le cas échéant à prendre". Le Conseil d'Etat se déclara donc incompétent (arrêt nº 53.348 du 18 mai 1995, CHRISTIAENS c/Ministre des Finances).

- D'un point de vue pratique, il est utile de relever que, conformément à sa jurisprudence constante, le Conseil d'Etat a rappelé qu'il n'est pas compétent pour donner des avis à des particuliers (arrêt n° 52.690 du 4 avril 1995, HATZIZERVOUDAKIS c/La Poste).

### Droit de grève.

Un agent principal des postes avait fait l'objet d'une sanction disciplinaire à la suite de faits de grève. Après avoir constaté qu'à la Poste, la manière dont le droit de grève peut s'exercer n'est pas réglé, le Conseil d'Etat rappela que "si l'on peut concevoir que le recours abusif à la grève fasse l'objet d'une sanction disciplinaire, encore convient-il qu'il apparaisse clairement de la décision que c'est un abus qui est sanctionné et, non, en soi, l'exercice du droit de grève".

Il a considéré qu'en l'espèce, c'est l'exercice même de ce droit qui avait été sanctionné, car "l'acte attaqué ... se contente d'assimiler un fait de grève à une absence irrégulière" (arrêt n° 52.424 du 22 mars 1995, HENRY c/La Poste) (1).

## Droits d'être entendu.

- Dès lors que le bourgmestre ne peut s'estimer suffisamment informé sur le vu des rapports qui lui ont été communiqués et dès lors que l'imminence du péril que présentait l'immeuble n'est pas établie, l'audition du propriétaire est non seulement possible, mais se révèle indispensable pour que l'autorité puisse se prononcer en connaissance de cause (arrêt nº 54.001 du 22 juin 1995, SCHOLL c/Bourgmestre et Commune de Villers-la-Ville et Région wallonne).
- Le principe de bonne administration requiert, en matière de police administrative, que les intéressés aient l'occasion d'être entendus au sujet de faits concrets que le bourgmestre se propose de retenir pour déclarer un immeuble inhabitable et en ordonner l'évacuation, à moins que cet immeuble ne soit manifestement une cause de danger immédiat pour la salubrité publique. Ce principe, qui vaut pour toutes les mesures individuelles de police administrative, est applicable également aux procédures relatives aux bâtiments menaçant ruine (arrêt nº 53.327 du 17 mai 1995, LAKAYE c/Bourgmestre de la Ville de Seraing et Ville de Seraing).
- Voir aussi l'arrêt nº 50.242 du 16 novembre 1994, HUBERTY.

<sup>(1)</sup> Administration publique, 1995, Tome III, pp. 228-238 : rapport et avis de Mme J.-M. DAGNELIE, Auditeur.

### Droit fiscal.

En interdisant aux provinces de percevoir des "taxes similaires" à l'impôt des personnes physiques prélevé par l'Etat, et ce "sur la base" de cet impôt, le législateur a entendu empêcher les conseils provinciaux d'effectuer, sur les revenus, un prélèvement supplémentaire. Le but poursuivi est de remplacer une base de ressources essentiellement variable dans le temps et dans l'espace par des revenus stables, à savoir les revenus provenant du Fonds des provinces.

Dans l'esprit du législateur, la personne physique ne peut être conçue comme "matière imposable", l'impôt devant rester compatible avec le principe constitutionnel d'égalité et être établi en tenant compte des facultés contributives de chacun. L'impôt des personnes physiques apparaît comme un prélèvement pratiqué par l'autorité sur les ressources des personnes qui vivent sur le territoire national, y possèdent des intérêts ou y exercent des activités. Un tel impôt n'a aucun rapport direct et exclusif avec la personne de celui qui le doit.

Une taxe prélevée pour les actions provinciales générales et en matière de soins de santé, dès lors que la référence faite aux "soins de santé" n'entraîne aucune affectation spéciale de la taxe, tend, en réalité, à combler un déficit des finances provinciales en général et, partant, à suppléer au financement général des provinces.

Une taxe destinée au financement général de la province, qui, sans isoler aucune base taxable, frappe indistinctement tous les habitants de la province inscrits dans les registres de la population, et ce indépendamment de leurs ressources, n'en constitue pas moins un impôt des personnes physiques, car celles-ci ne pourront l'acquitter qu'au moyen de ressources déjà taxées par l'Etat. Elle constitue bien un impôt des personnes physiques prélevé par l'Etat et est prohibée par l'article 464 du Code des impôts sur les revenus de 1992 (arrêt nº 50.538 du 30 novembre 1994, COMBLIN et DECHAMBRE c/Province de Luxembourg).

### Enseignement.

- Les articles ler et 2 de la loi du 19 mars 1971 relative à l'équivalence des diplômes et certificats d'études étrangers font une nette distinction entre, d'une part, l'équivalence entre les études et diplômes visés à l'article ler et, d'autre part, le droit d'exercer une profession. La rédaction de l'article 2 indique que les bénéficiaires de cette disposition ne sont pas les porteurs d'un diplôme auquel est lié l'exercice d'une profession. Le

requérant ayant obtenu l'équivalence du diplôme délivré en France, il doit être traité de la même manière que les porteurs du diplôme belge de docteur en médecine, chirurgie et accouchement (arrêt nº 52.793 du 12 avril 1995, TALIB c/Etat belge représenté par le Ministre de la Santé publique).

- Aucune disposition ne détermine le nombre de membres du conseil de classe qui doivent être présents pour que celui-ci délibère valablement. A défaut d'indication contraire, il faut s'en remettre à la règle de droit commun selon laquelle un organe collégial délibère valablement lorsque plus de la moitié de ses membres sont présents (arrêt nº 53.347 du 18 mai 1995, CHAOU c/Communauté française).
- L'article 8 du décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique prescrit une composition paritaire de l'inspection. texte du décret n'offrait pas de solution à la question de savoir ce qu'il en est d'une personne provenant à la fois de l'enseignement officiel et de l'enseignement libre. Le Conseil estima que dès lors que le texte du décret n'offre pas de solution, il y a lieu de vérifier s'il est possible d'en dégager une de l'esprit de ce texte. En l'espèce, tel s'avéra être le cas. Le Conseil considéra que la règle de parité est fondée sur une application du principe "Justice should not only be done, but also be seen to be done"; il faut éviter toute apparence de partialité. Par conséquent, la personne qui provient à la fois de l'enseignement officiel et de l'enseignement libre ne peut se présenter à l'extérieur comme le représentant d'un réseau bien déterminé et ne peut donc être affectée au cadre du personnel de l'inspection (arrêt nº 51.988, BLONDEEL, du 7 mars 1995).
- Le Conseil d'Etat a suspendu la décision du 14 novembre 1994 par laquelle le conseil de classe de la cinquième année musicale de l'athénée royal Jean d'Avesnes à Mons refuse le passage de la requérante dans la classe supérieure. Le Conseil d'Etat relève que selon l'article 12 du règlement d'ordre intérieur de base applicable aux établissements de l'enseignement secondaire de plein exercice de la Communauté française, l'élève qui bénéficie d'une dispense permanente du cours d'éducation physique doit être présent à l'établissement, mais ne sera pas évalué. De cette règle, il déduit que la circonstance, à la supposer établie, que la requérante ne se serait pas présentée à l'établissement pendant les leçons de gymnastique était de nature à justifier des sanctions disciplinaires, mais ne permettait au conseil de classe, ni d'attribuer la note "O" à la requérante pour le cours d'éducation physique ni de lui

imposer un examen de passage (1). A la suite de cet arrêt, le conseil de classe a admis l'intéressée en sixième année musicale (arrêt nº 51.671 du 17 février 1995, OSTROWSKI). Ultérieurement, l'arrêt nº 57.254 du 22 décembre 1995 a constaté, quant au fond, que le recours était devenu sans objet (2).

# Expropriation pour cause d'utilité publique.

Le Conseil d'Etat est compétent pour vérifier si l'autorité administrative n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en estimant qu'il y avait lieu d'appliquer la procédure d'expropriation d'extrême urgence.

L'arrêté d'expropriation ne peut, sans dénaturer la notion juridique d'extrême urgence, en faire application lorsque la commune avait la possibilité d'acquérir à l'amiable le bien depuis plusieurs années et lorsque c'est parce qu'elle a tardé à le faire qu'elle s'est trouvée dans la situation qu'elle invoque pour justifier l'extrême urgence, à savoir le fait que le souhait de la commune de maintenir et de développer l'affectation actuelle du terrain qu'elle convoite et qui sert de plaine de jeux, pourrait être contrecarré en raison de l'intérêt manifesté par un tiers pour ce même terrain (arrêt nº 52.288 du 17 mars 1995, ADAM c/Ville de Beaumont et Région wallonne).

## Intérêt à agir devant le Conseil d'Etat.

La Commission permanente de contrôle linguistique n'a pas intérêt à demander l'annulation d'un cadre linguistique qui, s'il n'a pas été formellement abrogé, ne présente plus aucune utilité pour l'intérêt général, dès lors qu'il n'organise plus une entité administrative conformément à la législation linguistique.

<sup>(1)</sup> L'arrêt nº 51.671 fait partie d'une minorité. Il est, toutefois, exceptionnel que le Conseil d'Etat censure la décision d'un jury d'examen.

<sup>(2)</sup> Voir aussi les arrêts no 49.057, 14 septembre 1994, PATTE (fond); no 49.689, 14 octobre 1994, PIOT; no 50.139, 9 novembre 1994, BASTIEN; no 50.142, 9 novembre 1994, NAJARI (article 93 du Règlement de procédure); no 51.583, 8 février 1995, PIOT; no 51.654, 15 février 1995, WANSON; no 52.591, 29 mars 1995, DECAMPS (fond); no 53.347, 18 mai 1995, CHAOU (fond); no 54.591, 13 juillet 1995, TUDISCO; no 54.742, 24 juillet 1995, RIBEIRO DE CAMPOS; no 54.770, 31 juillet 1995, RIBEIRO DE CAMPOS.

L'intérêt spécifique que la C.P.C.L. tient des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative ne va pas jusqu'à lui permettre également de contester une violation indirecte de la législation (arrêt nº 53.689 du 13 juin 1995, Commission permanente de contrôle linguistique c/Etat belge représenté par le Premier Ministre et le Ministre des Communications et la Communauté flamande).

## <u>Langues</u> (Emploi des ...).

Suivant l'article 72bis de la nouvelle loi commules mandataires communaux de certaines communes soumises à un statut particulier, comme celle des Fourons, sont présumés, par le fait de leur élection ou de leur nomination, avoir la connaissance requise de la langue de la région dans laquelle leur commune est située. présomption est irréfragable lorsqu'il s'agit de mandataires élus directement par la population ainsi que de bourgmestres ayant exercé la fonction de bourgmestre pendant 3 ans au moins entre le 1er janvier 1983 et le 1er janvier 1989; à l'égard des autres mandataires - non élus directs pour la fonction en cause - la présomption peut être renversée à la demande d'un membre du Conseil communal pour autant que ce dernier apporte la preuve d'indices graves permettant de renverser cette présomption et tirés d'une décision juridictionnelle, de l'aveu de l'intéressé ou de l'exercice de ces fonctions.

C'est au Conseil d'Etat, en vertu du paragraphe 3 de ladite disposition, qu'il revient de connaître de pareille demande.

Un cas d'application de l'article 72bis précité a été soumis au Conseil d'Etat le 8 juillet 1994.

Examinant les divers éléments du dossier, le Conseil d'Etat a retenu les indices allégués par le requérant pour renverser la présomption de connaissance de la langue néerlandaise dans le chef du bourgmestre faisant fonction de Fourons, commune située dans la région de langue néerlandaise.

Il a, en outre, relevé que "celui dont il est irréfragablement présumé qu'il possède la connaissance du néerlandais requise pour exercer les fonctions d'échevin (élu directement pour la population) ne peut être réputé d'emblée avoir les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice des fonctions de bourgmestre faisant fonction, tout comme, inversément, le renversement de la présomption de connaissance de la langue dans le chef de bourgmestre faisant fonction laisse pleinement subsister la présomption irréfragable des connaissances linguistiques dans le chef de

l'échevin élu". Le Conseil d'Etat observe, à cet égard, qu'un bourgmestre a des responsabilités et doit avoir des contacts tels que, contrairement à un échevin, par exemple de l'état civil, il doit avoir une connaissance effective de la langue de la région (arrêt nº 50.793 du 19 décembre 1994 BROERS c/HAPPART).

## Marchés publics.

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a jugé que la Banque nationale de Belgique doit être considérée comme une personne de droit public au sens de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services, de sorte que la B.N.B. tombe sous l'application de l'article ler, § ler, de cette loi, nonobstant le fait qu'en commission du Sénat il a été déclaré expressément que la loi a classé la B.N.B., non pas sous l'article ler, § ler, mais sous le § 2 de cet article (arrêt nº 52.701 du 5 avril 1995, Entreprise de constructions VAN ROEY).

### Motivation des actes administratifs.

- En matière de nomination, une comparaison objective et raisonnable des candidatures en présence doit être faite.

Une nomination n'est pas motivée à suffisance de droit lorsqu'une telle comparaison ne ressort ni de la décision elle-même, ni du dossier.

Il en est ainsi, même si l'acte attaqué indique que le conseil communal a pris connaissance des dossiers administratifs des candidats et a examiné les mérites de chacun d'eux, lorsque le dossier "ne révèle pas quels sont les éléments sur la base desquels le conseil communal a cru devoir donner sa préférence à l'intervenante ... (et) ne contient aucun élément particulier touchant à l'intérêt du service" (arrêt nº 51.195 du 18 janvier 1995 GODISIABOIS c/Ville de Fontaine-l'Evêque).

- La question s'est posée si, eu égard à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, les délibérations de jurys d'examen qui se fondent uniquement sur les notes obtenues étaient motivées à suffisance de droit, comme l'avait admis la jurisprudence antérieure.

A cette question, le Conseil d'Etat a répondu par l'affirmative : voir notamment l'arrêt n° 53.347 du 18 mai 1995 CHAOU c/Communauté française et l'arrêt n° 53.848 du 21 juin 1995 DEMARTEAU c/Secrétariat permanent de recrutement.

- Le requérant demandait la suspension de la délibération nommant un receveur du CPAS de Lierre à la suite de l'organisation d'un examen qui n'était pas un concours. A cet examen, le requérant avait obtenu un point de moins que le candidat nommé. Un troisième candidat avait obtenu un meilleur résultat que les deux candidats précités. Le conseil de l'aide sociale opta en définitive (1) en faveur du candidat nommé sur la base de la considération que sa "maturité, la formation générale et sa disponibilité à s'engager socialement" étaient supérieurs, éléments qu'il croyait apercevoir dans la constatation que le candidat nommé avait obtenu de meilleurs résultats dans certaines branches de l'examen.

Le Conseil estima que, s'il est vrai que l'autorité revêtue du pouvoir de nomination n'est pas tenue par le classement établi à la suite d'un examen qui n'est pas un concours, son choix doit néanmoins être étayé par des critères objectifs, raisonnables et pertinents et que tant le principe d'égalité que la loi relative à la motivation formelle imposent à l'administration d'indiquer dans la décision même les motifs sur la base desquels la préférence a été accordée au candidat nommé et, dès lors, directement ou indirectement, la raison pour laquelle il est passé outre au seul critère objectif existant, à savoir, le résultat de l'examen. Le critère mis en oeuvre dans la présente affaire n'est pas jugé pertinent, dès lors qu'il n'est pas clair, moins encore évident, et qu'il n'apparaît pas davantage de la décision quelle est la corrélation précise entre "la maturité, la formation générale et la disponibilité à s'engager socialement" et la nomination d'un receveur d'un centre public de l'aide sociale. Le Conseil estime, pour le surplus, que l'administration agit de manière manifestement déraisonnable quand elle considère, d'une part, que le résultat de l'examen global ne permet pas de faire une distinction entre les candidats et se réfère ensuite, comme application concrète de son critère de distinction dénué de pertinence, à un résultat d'examen partiel dont il apparaît en outre que la différence des points obtenus entre les candidats n'est pas davantage "suffisamment significative pour fonder une décision".

<sup>(1)</sup> Le conseil de l'aide sociale fit son choix à plusieurs reprises, mais toujours en faveur du même candidat, d'abord parce qu'il était le candidat, habitant Lierre, qui avait obtenu le meilleur résultat, délibération qui fut rapportée, la deuxième fois parce qu'il avait fait preuve de maturité, d'équilibre, etc., lors de l'épreuve de conversation, délibération qui fut annulée par l'autorité de tutelle pour le motif qu'elle n'était pas étayée par les points attribués, la troisième fois pour les mêmes motifs, dégagés cette fois du résultat aux autres épreuves de l'examen.

Le Conseil admet qu'il existe également un préjudice difficilement réparable, consistant dans la privation de l'expérience spécifique en qualité de receveur du centre public d'aide sociale, expérience que le candidat nommé, lui, acquiert, tandis qu'il n'est nullement imaginaire que l'administration, dans l'hypothèse où elle devrait procéder à une nouvelle nomination à la suite d'un arrêt d'annulation favorable au requérant, tiendra compte, si ce n'est en droit, du moins en fait, de cette expérience spécifique acquise dans l'entre temps.

En ce qui concerne le préjudice difficilement réparable, la Xº chambre recourt à un critère que les autres chambres du Conseil d'Etat n'utilisent pas du tout ou avec une plus grande réticence (arrêt nº 51.409 du 30 janvier 1995, COENEN).

- Dans un arrêt, l'obligation de la motivation formelle lors du scrutin secret est évoquée de manière extensive.

Des travaux préparatoires de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle avait été dégagé l'argument selon lequel, lorsqu'une décision est prise collégialement sur la base d'un scrutin secret, le résultat de ce scrutin suffit en tant que "motivation".

Le Conseil constate en premier lieu que les travaux préparatoires peuvent être interprétés comme suit : les membres d'un organe collégial ut singuli ne doivent pas justifier le vote qu'ils ont émis - comment pourrait-on d'ailleurs s'y attendre de leur part, dès lors que le secret du scrutin tend à empêcher même de savoir comment ils ont voté ? -, mais la décision prise par l'organe collégial doit être motivée. Exiger cette justification, cette motivation formelle, n'est pas contraire au secret du scrutin, puisqu'elle est contenue dans la décision qui fait l'objet du scrutin secret.

Le Conseil d'Etat ajoute que la signification de ces travaux préparatoires doit d'ailleurs être relativisée, dès lors que ces travaux préparatoires ne peuvent rien ajouter aux règles juridiques inscrites dans un texte législatif. En l'espèce, ces règles énoncent, d'une part, qu'en vertu de l'article ler, combiné avec l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991, est soumis à motivation formelle tout "acte administratif", défini comme "l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative". Il est hors de doute que la nomination d'un fonctionnaire tombe sous cette définition. D'autre part, l'article 4 de la loi du

29 juillet 1991 prévoit quatre cas dans lesquels l'obligation de motivation formelle des actes administratifs n'est pas applicable. Une décision à prendre au scrutin secret par un organe collégial ne peut être identifiée à aucun de ces quatre cas. Il ne peut pas davantage être soutenu qu'il est à ce point évident que la décision à prendre au scrutin secret par un organe collégial ne doit pas être formellement motivée - ou que le résultat du scrutin secret vaut comme motivation formelle -, qu'il n'était point besoin d'un texte de loi qui l'énonçât formellement.

Le Conseil déclare ensuite, sur la base d'un raisonnement circonstancié, pourquoi cette évidence n'existe pas en l'occurrence. Sous une forme quelque peu condensée, ce raisonnement est le suivant : ce qui doit rester secret lors d'un scrutin secret est la part individuelle des membres dans la réalisation de la décision, y compris leurs motifs individuels, mais non les motifs qui sont à la base de la décision elle-même. Une décision intervient nécessairement sur la base de motifs déterminés et ceux-ci constituent, outre le dispositif de cette décision, un élément constitutif de celle-ci. Toute décision administrative doit reposer sur des motifs légitimes. Cette exigence de légalité interne existe indépendamment de l'exigence de légalité externe qu'est l'obligation de formuler les motifs dans la décision même. Elle existe même en l'absence de l'obligation de motivation formelle et elle existait donc déjà avant que la loi du 29 juillet 1991 n'érigeât la motivation formelle en obligation de principe. La modification apportée à la situation antérieure par cette loi n'est donc pas le fait que les décisions administratives doivent désormais reposer sur des motifs légitimes, mais uniquement que l'endroit où ces motifs doivent être formulés est désormais, en principe, la décision même. Exciper de la loi du 29 juillet 1991 pour soutenir qu'il résulte du secret du scrutin, qu'à part le résultat de ce scrutin, les motifs de la décision prise ne peuvent être connus, implique donc plus qu'une simple dérogation, ne figurant pas dans le texte de cette loi, à l'obligation de principe de la motivation formelle. La thèse selon laquelle, lors d'un scrutin secret, les motifs de la décision ne devraient pas être rendus publics, sacrifie à une prescription de légalité externe - le scrutin secret - une exigence de légalité interne - l'exigence qu'une décision de l'administration doit reposer sur des motifs légitimes - ou rend impossible, en tout état de cause, le contrôle du respect de cette exigence, et ce par application d'une loi, celle du 29 juillet 1991, qui n'a dérogé en rien à cette exigence et qui, en tant que telle, ne s'y rapporte même pas.

Il faut donc bien conclure que, tout comme avant la loi du 29 juillet 1991, la décision prise au scrutin secret par un organe collégial doit reposer sur des motifs légitimes et qu'en vertu de la loi du 29 juillet 1991 ces motifs doivent désormais être formulés dans la décisions même, formulation qui, tout comme le dispositif de la décision, doit faire l'objet d'un scrutin secret.

### Ordre des médecins.

- Même si, dans certaines de ses dispositions, la circulaire attaquée (1) "rappelle" les principes relatifs au secret médical énoncés par le code de déontologie, elle se donne pour objectif de tracer des lignes de conduite à suivre par les médecins appelés à intervenir au titre de "médecin choisi" ou de "médecin de l'assuré" en matière de contrats d'assurance terrestre soit en vue de leur conclusion, soit à l'occasion de leur exécution, et tend de la sorte à donner de la loi une interprétation compatible avec "les principes régissant le secret médical" et avec ce qu'ils impliquent en matière de contrat d'assurance terrestre, aux yeux du conseil national de l'ordre. L'intention de rendre ces lignes directrices obligatoires est révélée par l'utilisation, dans une large mesure, de termes impératifs. L'apparence réglementaire de la circulaire attaquée suffit à lui conférer le caractère d'un acte faisant grief.

Il découle, par ailleurs, de l'article 15, § 1er, et § 2, 2°, de l'arrêté royal n° 79 du 10 novembre 1967 relatif à l'ordre des médecins, que le conseil national n'a pas de pouvoir réglementaire, c'est-à-dire qu'il ne peut qu'émettre un avis motivé ou formuler des principes déontologiques qui ne peuvent, en l'absence d'un arrêté royal d'approbation, se présenter sous la forme de règles générales obligatoires.

En donnant sur un ton impératif une interprétation de l'article 95 de la loi et en fixant, de manière tout aussi impérative, des directives déontologiques concernant le médecin conseil de l'assurance et le médecin examinateur, le conseil national de l'ordre des médecins a excédé ses pouvoirs (arrêt nº 54.133 du 30 juin 1995, Union professionnelle "Association belge des médecins-conseils d'assurances" et BROCHIER c/l'Ordre national des médecins).

<sup>(1)</sup> Il s'agissait de la "circulaire de l'ordre des médecins du 27 janvier 1993, imposant une interprétation de l'article 95 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre et fixant les directives déontologiques à respecter par les médecins-conseils d'assurances dans l'application de cette disposition légale".

## Police (pouvoirs de police).

La question de l'étendue des pouvoirs de police du bourgmestre a donné lieu à deux arrêts intéressants.

- Le premier a trait à une autorisation de mettre en circulation, dans une ville touristique, un véhicule lent à des conditions et sur un itinéraire déterminés.

Le bourgmestre avait justifié sa compétence en se fondant sur une ordonnance de police du conseil communal, sur l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et les remorques et sur les articles 113 et 135 de la nouvelle loi communale. Il analysait, par ailleurs, l'autorisation demandée comme une "permission domaniale de stationnement".

Le Conseil d'Etat estima que les dispositions visées n'étaient pas adéquates, car il n'y allait ni d'une utilisation privative de la voie publique, ni d'un véhicule présentant des caractéristiques particulières justifiant qu'il fût soumis à toutes les prescriptions imposées par ledit arrêté royal du 15 mars 1968, ni de mesures ponctuelles à prendre en application de l'article 133 de la nouvelle loi communale. Il jugea donc que le bourgmestre était incompétent pour accorder ou refuser l'autorisation dont s'agit (arrêt n° 52.423 du 22 mars 1995 PONCELET c/Ville de Bouillon).

- Dans une autre espèce, il s'agissait de savoir si le bourgmestre pouvait interdire l'exploitation d'un hôtel situé dans une commune de Bruxelles-Capitale et soumettre la reprise de cette exploitation à certaines conditions, notamment quant à l'aménagement des lieux. Ici encore, le bourgmestre s'était fondé sur l'article 135, § 2, alinéa 2, 5°, de la nouvelle loi communale qui charge les bourgmestres de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police. Toutefois, la même disposition fait obstacle à ce que les bourgmestres usent de cette compétence lorsque la matière est exclue de la compétence des communes. Or, précisément, alléguait le requérant, l'exploitation des établissements hôteliers est soumise à une police administrative spécifique en vertu d'un décret de la Communauté française du 9 novembre 1990 et d'un arrêté de l'Exécutif de cette communauté du 24 décembre 1990. Le Conseil d'Etat releva que ces règles communautaires ne pouvaient s'appliquer dans Bruxelles-capitale, car les hôtels ne sont pas des institutions culturelles qui pourraient relever exclusivement de la compétence de l'une ou l'autre des Communautés, mais sont des institutions bicommunautaires soumises à la loi fédérale. Il fallait donc appliquer la loi du 19 février 1963 portant statut d'établissements hôteliers et son arrêté royal d'application du 17 juillet 1964. Or, ces textes confient au "Commissaire au Tourisme compétent" le pouvoir d'accorder et de retirer

autorisations d'exploitation, avec possibilité recours au "Ministre" et il n'existait plus, pour Bruxellescapitale, de commissaire au tourisme. La question se posait, dès lors, si la loi de 1963 et l'arrêté de 1964 organisant une police spéciale pouvaient encore s'appliquer. Le Conseil d'Etat répondit par la négative et jugea que, dès lors, le bourgmestre pouvait, si un danger apparaissait, mettre en oeuvre son pouvoir de police générale pour prendre des mesures ponctuelles et individuelles que la situation requérait, précisant qu'il ne s'agissait pas d'un retrait d'autorisation d'exploiter, mais d'une interdiction d'exploiter un hôtel dans un immeuble déterminé tant que le service d'incendie compétent n'aurait pas constaté que les lieux satisfaisaient aux exigences de la sécurité, c'est-àdire d'une mesure ponctuelle dictée par des raisons touchant à l'ordre et à la sécurité publique. (arrêt nº 50.242 du 16 novembre 1994 HUBERTY c/Bourgmestre de la ville de Bruxelles).

- Le Conseil d'Etat a dû statuer à plusieurs reprises sur des recours en suspension et en annulation contre des arrêtés de police pris par des bourgmestres, fermant pour une période déterminée des débits de boissons et notamment des dancings, ou imposant certaines heures de fermeture. Ces mesures sont prises par suite de l'incommodité causée par ces établissements. L'intervention du bourgmestre est fondée sur la perturbation de l'ordre (matériel), de la tranquillité et de la sécurité publics.

Un problème particulier est constitué par l'usage et le trafic de stupéfiants dans les "mégadancings" et aux alentours de ces derniers. Dans les arrêts concernés, le Conseil d'Etat a constaté qu'il n'entre pas sans plus dans les attributions des autorités communales d'intervenir en matière de stupéfiants, dès lors qu'en vertu de la loi du 24.2.1921, cette compétence appartient aux autorités judiciaires, qu'elles ne peuvent intervenir que si l'usage et le trafic de stupéfiants menacent l'ordre public (matériel).

Les deux arrêts considèrent que dans des cas déterminés le trafic et l'usage de stupéfiants peuvent donner lieu à une telle perturbation et sont susceptibles de donner lieu à la prise de mesures de police sur la base des articles 133 et 135 de la nouvelle loi communale. L'arrêt n° 50.082 (recours en annulation) considère qu'en l'espèce ce danger n'avait pas été démontré à suffisance. L'arrêt n° 53.398 (recours en suspension) admettait l'existence de ce danger (arrêts n° 50.082 du 8 novembre 1994, sprl GIKO et SPRUYT et n° 53.398 du 19 mai 1995, sprl X-MANIA et crts.).

## Principe d'égalité.

Dans un arrêt la IV<sup>e</sup> Chambre a jugé que le droit à un traitement égal, qui est celui de tout citoyen, est un droit inscrit dans la Constitution dans l'intérêt du citoyen même. Il appartient donc au citoyen lui-même de juger s'il estime que le principe d'égalité a été violé à son égard et, dans l'affirmative, de tenter de sauvegarder ce droit en intentant un procès. Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de protéger d'office un requérant contre la méconnaissance de son droit à un traitement égal.

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a énoncé clairement pourquoi, dans son opinion, la violation du principe d'égalité dans le cas d'un citoyen ne touche pas à l'ordre public (arrêt nº 52.227 du 15 mars 1995, A. TELMOUDI). Dans l'arrêt nº 12.961, DUPONT, du 16 mai 1968, le Conseil avait déjà avancé cette thèse, sans en énoncer les motifs (1).

### Recevabilité des recours en annulation.

Une requérante, encore qu'elle eût connu l'existence d'une délibération communale, n'en avait pas reçu copie de l'administration communale malgré les démarches entreprises par elle, notamment avec l'aide d'un huissier de justice.

Le Conseil d'Etat a considéré que seule une connaissance effective d'un acte, qui ne devait ni être publié ni notifié aux tiers, fait courir le délai de prescription : "il ne suffit pas qu'un requérant sache que cet acte existe et lui fait grief; ... lorsqu'il n'a pas cette connaissance effective, il doit, certes, tenter de s'informer; ... il peut aussi prendre le risque d'introduire son recours sur la base de moyens qui, à la lecture de l'acte lorsqu'il sera produit, pourront se révéler manquer en fait ou en droit, mais ... on ne peut lui faire grief, lorsque la partie adverse n'a pas, comme en l'espèce, déféré à sa demande de communication de l'acte, d'avoir patienté

<sup>(1)</sup> Il est vrai que l'on ne peut appliquer cette thèse du Conseil à tous les cas dans lesquels le principe d'égalité est violé. C'est ainsi que cette violation sera considérée comme étant d'ordre public si sont mis en cause les intérêts essentiels de l'Etat ou de la communauté, ou les fondements juridiques sur lesquels repose l'ordre économique ou moral de la société (cf. Jan VELAERS dans "Van Arbitragehof tot Grondwette-lijk Hof", 1990, n°s 246 et 247).

jusqu'à ce que cette communication ait eu lieu" (arrêt nº 51.195 du 18 janvier 1995, GODISIABOIS c/Ville de Fontaine-l'Evêque).

## Référé ordinaire.

- La personne qui exploite une crèche dans laquelle elle prend en garde, moyennant rémunération, des enfants âgés de moins de sept ans, sans une autorisation du Collège des bourgmestre et échevins, commet l'infraction punie d'une peine correctionnelle par l'article 5 du décret de la Communauté française du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (O.N.E.). Dès lors, a estimé le Conseil d'Etat, le préjudice que l'exploitante de la crèche déclare subir du fait de la fermeture de la crèche consécutive à cette situation, n'est pas légitime, puisqu'en poursuivant la suspension de l'exécution de la décision de fermeture, elle entend continuer à exercer une activité qui constitue un délit (arrêt nº 51.265 du 20 janvier 1995, DENEVE c/Région de Bruxelles-Capitale et Commune de Forest).

- VT4 Limited a demandé devant le CE la suspension au titre de l'extrême urgence de l'arrêté du 16.1.95 par lequel le Ministre flamand de la Culture et des Affaires bruxelloises refuse aux câblodistributeurs l'autorisation de retransmettre les programmes télévisés de la chaîne VT4.

Ce refus était fondé sur le décret flamand du 4 mai 1994 relatif aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à l'autorisation requise pour l'établissement et l'exploitation de ces réseaux et relatif à la promotion de la diffusion et de la production des programmes de télévision ("le décret sur le câble"). Il résulte de ce décret sur le câble, combiné avec un décret antérieur sur le câble, du 28.1.87, d'une part que le Gouvernement flamand ne peut agréer qu'un seul organisme de radiodiffusion télévisuelle non public qui s'adresse à l'ensemble de la Communauté flamande et que ses programmes peuvent être retransmis par câble - en l'occurrence VTM - de sorte qu'un second agrément ne peut être accordé à VT4 en tant que société flamande de radiodiffusion télévisuelle non publique. D'autre part, des programmes d'organismes de radiodiffusion établis dans un autre Etat membre de l'Union européenne peuvent être retransmis librement par câble, mais VT4, société selon le droit anglais, n'est pas effectivement soumis au contrôle du Royaume-Uni.

Dans le premier arrêt (nº 51.274), qui suspend à titre provisoire la décision attaquée, le Conseil d'Etat considère comme sérieux le premier moyen qui fait valoir que le "monopole VTM" poursuit exclusivement un but économique.

D'une part, le Conseil d'Etat se fonde sur l'arrêt 211/91, Commission c/Royaume de Belgique, du 16.12.92 de la Cour de justice de la CE, selon lequel le but effectivement poursuivi par le monopole est de préserver les recettes publicitaires des stations nationales, ce qui est contraire au principe de la libre prestation de services inscrit à l'article 56 du traité de la CEE. D'autre part, le Conseil d'Etat estime qu'en vertu de l'article 2.1. de la directive dite "Télévision sans frontières", il n'appartient pas à l'état récepteur de contrôler l'application des prescriptions légales en vigueur dans l'état émetteur.

Le second arrêt (nº 51.964) confirme la suspension Les parties défenderesse et intervenante avaient tenté, sur la base de divers éléments, de démontrer que VT4 était en fait une station flamande qui, dans le seul d'échapper à la législation nationale en matière d'émissions radiophoniques et télévisées, s'était établie dans un autre pays, de sorte que la directive TV sans frontières n'était donc pas applicable (arrêts Cour de justice: 23/93, TV10, 5.10.94; 33/74, Van Binsbergen, 3.12.74). Les parties précitées se référaient également aux objectifs de la politique culturelle, sur la base desquels des restrictions peuvent, selon elles, être apportées à la libre prestations de services prévue par l'article 59 du traité CEE. Furent évoqués également le sérieux du contrôle exercé au Royaume-Uni et une adaptation éventuelle de la réglementation européenne. Elles demandaient de poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

Le Conseil d'Etat constate en premier lieu que, prima facie, VT4 doit être considéré comme une société d'émissions télévisées émettant à partir du Royaume-Uni, notamment parce qu'il peut être admis que c'est là qu'a lieu la "régie finale", telle qu'elle est définie habituellement. La réponse à la question de savoir s'il convient d'appliquer à VT4 la théorie de "l'évasion" est négative, dès lors que la réglementation nationale à laquelle la requérante se soustrait hypothétiquement n'est pas une réglementation relative à l'exercice de la profession concernée que tout prestataire de services établi dans l'Etat membre est également tenu de respecter, mais une règle - plus précisément l'article 7, 10, a), du décret sur le câble du 28 janvier 1987 - en vertu de laquelle il ne peut être agréé qu'un seul organisme de radiodiffusion télévisuelle non public s'adressant à l'ensemble de la Communauté flamande, et que la requérante soutient à bon droit que cette prescription ne peut être invoquée contre elle à l'appui de la théorie de l'évasion, puisque, en tant qu'elle instaure un régime de monopole, elle est elle-même contraire au traité de la C.E.

De même, l'argument de l'objectif culturel (pluralité de la presse écrite) est rejeté, notamment parce que selon le décret sur le câble, 49 % des revenus peuvent être attribués à des actionnaires de VTM qui ne développent aucunement des activités de presse et que 51 % des parts réservées à la presse écrite peuvent être détenues, le cas échéant, par une seule entreprise de presse.

Le Conseil d'Etat, après avoir constaté que le décret sur le câble instaure effectivement, en ce qui concerne les émetteurs étrangers, une condition d'approbation qui est relative à l'accomplissement des conditions posées dans le décret sur le câble même, y compris celles qui sont contraires à la directive, refuse d'examiner si l'autorité britannique reste en demeure d'observer ses obligations découlant de la directive, dès lors qu'il appartient à la Cour de justice, et non aux autorités des Etats membres récepteurs, de s'en assurer.

Enfin, le Conseil d'Etat refuse également de faire droit à la demande de poser une question préjudicielle, d'abord parce qu'il n'y est pas tenu dans le cadre d'une procédure sommaire, ensuite parce que la célérité avec laquelle le Conseil d'Etat doit traiter une suspension est en principe incompatible avec le fait de poser une question préjudicielle (arrêts nº 51.274 du 24 janvier 1995, VT4 LIMITED et nº 51.964 du 2 mars 1995, VT4 LIMITED).

- Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a énoncé expressément que la condition du préjudice grave difficilement réparable doit être distinguée clairement de la condition selon laquelle des moyens sérieux doivent être invoqués. La IVe Chambre a cru devoir apporter cette précision dès lors que de nombreux requérants, inspirés par l'arrêt LUPPENS, n° 39.388, du 26 mai 1992, se fondaient sur le sérieux du moyen pour étayer le préjudice grave difficilement réparable (arrêt n° 53.473 du 31 mai 1995, MISSORTEN).
- Le préjudice grave difficilement réparable peut, pour une entité du Royaume, reconnue par la Constitution, telle que la Communauté flamande, présenter un caractère L'exercice normal et non entravé par ses spécifique. organes des compétences qui lui ont été attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci est d'ordre public. Le fait de ne pas pouvoir exercer ces compétences pendant une période plus longue qu'elle ne le serait si la suspension n'était pas prononcée peut constituer pour cette Communauté un préjudice grave difficilement réparable. Il s'agissait en l'occurrence du fait de ne pas pouvoir mener une politique autonome en matière d'agrément de radios libres, au motif que la Communauté française permet des extensions illimitées de la hauteur d'antenne et de puissances d'émission (arrêt nº 53.697 du 13 juin 1995, Communauté flamande).

- Le requérant demandait la suspension d'un arrêté royal rejetant, en application de l'article 13, alinéa ler, de la Nouvelle loi communale, la présentation du requérant à la fonction de bourgmestre, et invitant le conseil communal à faire une nouvelle présentation.

Le Conseil d'Etat constate que le rejet de la présentation en raison de l'inaptitude du candidat présenté a pour but de pouvoir disposer d'un candidat qui soit effectivement apte à assumer la fonction de bourgmestre, avec tout ce que cela implique, c'est-à-dire, une personne qui n'ait pas seulement l'appui de la majorité des conseillers communaux, mais dispose également des qualités morales requises et de l'autorité morale nécessaire pour agir en tant que représentant et homme de confiance du gouvernement, notamment dans l'application des lois, décrets et ordonnan-Il s'ensuit qu'en examinant si la présentation peut être acceptée, le Roi ne doit pas se limiter à constater que les condamnations encourues par le passé par le requérant sont effacées ou que les poursuites pénales contre lui pour fraude fiscale se sont soldées par un acquittement ou par ce qui vaut acquittement, mais qu'Il peut et doit également vérifier si les éléments concernés ont une incidence sur l'aptitude, y compris l'aptitude morale, du requérant à assumer les fonctions de bourgmestre. La constatation que le comportement du requérant n'est pas irréprochable, même en ce sens qu'il ne serait pas perçu comme une personne disposant de l'autorité requise, peut constituer un motif pour ne pas lui confier la fonction de bourgmestre, du moins pour autant que cette constatation repose sur des éléments suffisamment concrets, certains et pertinents.

Le Conseil d'Etat estimait en outre qu'il peut être tenu compte de faits défavorables d'un passé plus ou moins lointain selon la gravité de ces faits et la mesure dans laquelle leur influence se perpétue à l'heure actuelle à l'égard de l'aptitude de l'intéressé pour la fonction de bourgmestre, notamment en raison du fait que son prestige peut toujours s'en trouver compromis, dès lors qu'aucun jugement final n'a encore été rendu en matière fiscale. Le Roi, qui dispose en matière de nomination de bourgmestres d'un pouvoir d'appréciation très étendu, peut en déduire la conclusion qu'il est inopportun de nommer le candidat présenté, appréciation à propos de laquelle le Conseil d'Etat ne peut se substituer au gouvernement (arrêt nº 53.073 du 14 juin 1995, MICHIELS).

- Les articles 67 et 69 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine prévoient que le collège des bourgmestre et échevins peut requérir du tribunal de première instance la remise en état des lieux en cas d'infraction. Le Conseil d'Etat a fait observer que la situation qui résulte d'un arrêt d'annula-

tion d'un permis d'urbanisme est la même que celle qui prévaut en cas de construction sans permis, que la décision du collège de demander la remise en état des lieux ne requiert pas l'accord de la région et qu'il s'ensuit que le préjudice éventuellement subi par la commune n'est pas, en principe, difficilement réparable.

Par ailleurs a estimé le Conseil d'Etat, le coût de la procédure qui devrait être menée par la commune pour obtenir la remise en état des lieux après un éventuel arrêt d'annulation du permis de bâtir ne présente pas le degré de gravité requis par la loi, d'autant plus que l'article 67, § 2, alinéa 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine prévoit que le condamné est contraint au remboursement des frais de l'exécution d'office, sur présentation d'un état taxé et rendu exécutoire par le juge des saisies. En outre, le préjudice invoqué par la commune requérante est, en réalité, le préjudice que risquerait de subir un voisin. Indépendamment de la question de savoir si la commune peut ainsi défendre les intérêts d'une personne à la place de celle-ci, le préjudice subi par le voisin n'est pas nécessairement supporté par la requérante. En l'espèce, celle-ci ne soutient pas qu'elle subirait un préjudice qui lui serait, au moins en partie, personnel (arrêt nº 54.474 du 11 juillet 1995, Ville de Bastogne c/Région wallonne).