

# LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

Le Conseil d'Etat de Belgique<sup>1</sup>

Frédéric GOSSELIN

Conseiller d'Etat

Maître de conférences à l'Université libre de Bruxelles

Gregory DELANNAY

Greffier en chef du Conseil d'Etat

Paul LEWALLE

Conseiller d'Etat émérite

Professeur émérite à l'Université de Liège

(Mise à jour le 15/04/2018)

## QUESTIONNAIRE RELATIF À L'INVENTAIRE ET À LA TYPOLOGIE DU CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION DANS LES 25 ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE.

### Ouverture.

#### **1. Pouvez-vous donner les grandes dates significatives de l'évolution du contrôle des actes et de l'action de l'administration dans votre pays ?**

Depuis 1831, la Constitution belge permet aux juridictions de ne pas appliquer les actes administratifs illégaux. Ce pouvoir, érigé en obligation par la Cour de cassation, est appelé l'"exception d'illégalité" et est garanti par l'article 159 de la Constitution, en vertu duquel "les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois".

En 1946, le législateur a institué le Conseil d'Etat de Belgique, compétent pour censurer, au contentieux de l'annulation, les actes administratifs entachés d'excès de pouvoir, c'est-à-dire illégaux. Il s'agit d'un contrôle *a posteriori* exercé par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. La Haute juridiction administrative est également compétente pour rendre des avis non contraignants sur les avant-projets d'arrêtés réglementaires des différents gouvernements de l'Etat fédéral (gouvernements fédéral, régionaux et communautaires). Ce contrôle *a priori*, également réalisé à l'égard des avant-projets de textes législatifs, est exercé par la section de législation du Conseil d'Etat.

En 1991, le Conseil d'Etat a vu ses compétences renforcées par la possibilité pour les justiciables de solliciter, en référé et au provisoire, la suspension de l'exécution des actes administratifs, d'abord en cas de risque de préjudice grave difficilement réparable puis, depuis 2014, en cas d'urgence.

La dernière révision constitutionnelle de 2014 a tempéré le monopole des juridictions judiciaires dans les contentieux mettant en cause des droits civils, la Constitution stipulant désormais que le Conseil d'Etat est compétent pour statuer sur les effets civils de ses arrêts d'annulation (Const., art. 144, alinéa 2). Il peut dorénavant allouer une "indemnité réparatrice" au justiciable qui a subi les effets de l'acte administratif annulé (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 11*bis*). Il peut également indiquer les mesures à prendre pour

---

<sup>1</sup> Dans les lignes qui suivent, seules les compétences propres au Conseil d'Etat seront examinées. Au sujet des juridictions de l'ordre judiciaire, voir : [https://e-justice.europa.eu/content\\_ordinary\\_courts-18-be-fr.do?init=true&member=1](https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-be-fr.do?init=true&member=1).

remédier à l'illégalité sanctionnée par ses arrêts d'annulation et, si l'annulation implique que l'autorité prenne une nouvelle décision, il peut prescrire un délai pour ce faire (lois coordonnées, art. 35/1 et 36, § 1<sup>er</sup>).

## **2. Le contrôle des actes et de l'action de l'administration rentre-t-il dans une logique de soumission de l'administration aux règles de droit et dans l'optique de la protection des droits des particuliers, autrement dit de l'Etat de droit ? Ou s'agit-il d'un simple contrôle du bon fonctionnement de l'administration ?**

Le contrôle de l'action de l'administration rentre clairement dans l'optique de l'Etat de droit et de la soumission de l'autorité publique aux règles de droit. Ce contrôle s'arrête là: la séparation des pouvoirs proscrit tout contrôle d'opportunité de l'action administrative par le juge administratif.

## **3. Quelle est la définition de l'administration dans votre pays ? Cette définition englobe-t-elle toutes les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé qui exercent des prérogatives de puissance publique ?**

Il n'existe, en droit belge, aucune définition "*officielle*" de l'autorité administrative.

On la chercherait vainement dans la Constitution, dans les lois ou dans les règlements.

Le législateur s'est cependant très fréquemment servi de l'expression "*autorité administrative*".

Mais, plutôt que d'en imposer une définition, il s'est référé à la notion telle qu'employée, mais non définie, à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat qui habilite celui-ci à annuler les actes et règlements des "*autorités administratives*" s'ils sont entachés d'excès de pouvoir, en s'en remettant à l'interprétation qui lui serait donnée par la jurisprudence.

La difficulté tient à ce que la jurisprudence sur cet objet -sans parler de la doctrine a beaucoup varié au fil du temps.

Pour faire bref, l'on est passé, non sans heurts ni controverses, d'une définition précise mais, selon certains, trop étroite, fondée sur un critère organique, à une représentation extensive, mais plus floue, axée sur une combinaison de critères organique et matériel.

Selon la première manière de voir, retenue par le Conseil d'Etat dans un arrêt d'assemblée du 13 février 2001 n° 93.289, sont des autorités administratives au sens de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées, les organes qui, en vertu de la Constitution et des lois spéciales de réformes institutionnelles exercent le pouvoir exécutif<sup>2</sup>, de même que les organes qui, en vertu d'une norme de rang constitutionnel ou législatif, sont soumis au contrôle hiérarchique<sup>3</sup> ou au contrôle de tutelle<sup>4</sup> du Gouvernement fédéral, communautaire ou régional.

Selon la seconde interprétation, imposée le 6 septembre 2002 par la Cour de cassation (*J.L.M.B.*, 2004, p. 11 et s.) en sa qualité de juge des conflits d'attributions, des institutions créées ou encore agréées par les pouvoirs publics fédéraux, les Communautés, les Régions, les provinces ou les communes, constituent des autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dans la mesure où leur

---

<sup>2</sup> Soit, dans l'état actuel de notre droit public, le Roi, les ministres et secrétaires d'Etat, membres du Gouvernement fédéral, les membres des Gouvernements communautaires et régionaux, les membres du collège de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune.

<sup>3</sup> Par exemple les universités publiques ressortissant à la Communauté.

<sup>4</sup> Organes des provinces, des communes, de l'agglomération bruxelloise, de la plupart des établissements publics, des entreprises publiques économiques, des associations intercommunales, ...

fonctionnement est déterminé et contrôlé par les pouvoirs publics et où elles peuvent prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers, plus spécialement en déterminant de manière unilatérale leurs propres obligations à l'égard des tiers ou en constatant unilatéralement les obligations des tiers.

Cette interprétation a conduit notamment à reconnaître que des institutions d'enseignement privé agissaient comme autorités administratives lorsqu'elles délivraient ou refusaient de délivrer des diplômes à leurs élèves et étudiants.

On a pu constater "l'alignement" des positions prises sur le sujet tant par la section de législation du Conseil d'Etat (Voy. notamment Doc. Parl., Ch., sess. 20022003, n° 50 0679/002 p. 14) que par l'assemblée générale de la section d'administration (ainsi dénommée à la date du prononcé de ces arrêts C.E., 4 juin 2003, Zitoumi c/ Institut technique Cardinal Mercier-Notre-Dame du Sacré-Coeur, n° 120.131; Van den Brande c/ l'A.S.B.L. Inrichtende macht van de Vlaamse Katholieke Hogeschool voor Wetenschap en Kunst, n° 120.143).

Depuis la réforme de 2014, le contrôle du Conseil d'Etat s'exerce également à l'égard des actes et règlements "des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire" (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°).

#### **4. Existe-t-il une classification des actes de l'administration dans votre pays ?**

Le droit administratif belge distingue les actes à portée individuelle et les actes à portée générale (ou actes réglementaires).

### **I-QUI CONTRÔLE LES ACTES ET L'ACTION DE L'ADMINISTRATION ?**

#### **A -Les organes compétents.**

#### **5. Le contrôle de l'administration est-il assuré par des organes généraux liés à l'administration qui pourraient s'apparenter à des juridictions ?**

Le principe de la séparation des fonctions - administratives et juridictionnelles - est généralement respecté en droit belge.

Le contrôle de la légalité et de la conformité à l'intérêt général des actes et règlements de l'administration est assuré par des autorités hiérarchiquement supérieures ou de tutelle relevant de l'administration active.

Comme signalé déjà, le contrôle de la légalité des actes et règlements administratifs est assuré encore, en droit belge, par les Cours et tribunaux ainsi que par des juridictions administratives à compétences spéciales (conseil du contentieux des étrangers; ...) et par le Conseil d'Etat, seule juridiction administrative à compétence générale.

On ne connaît pas en effet, en droit belge, de tribunaux administratifs ou de Cours administratives d'appel.

**6. Pouvez vous décrire l'organisation juridictionnelle dans votre pays en indiquant quelles juridictions connaissent des litiges administratifs ? Dans la mesure du possible, le faire en fonction du schéma ci-après.**

Le Conseil d'Etat est la juridiction administrative suprême. Il n'existe pas en Belgique de juridictions administratives de premier ou de second degré. Lorsque de telles juridictions sont créées dans des domaines spécifiques à l'initiative des entités fédérées ou de l'Etat fédéral (ex.: le Conseil du contentieux des étrangers), le Conseil d'Etat statue comme juge de cassation administrative.

Mentionnons que depuis la dernière réforme constitutionnelle de 2014, le recours (non juridictionnel) préalable aux organes légalement investis d'une fonction de médiateur a été encouragé par le législateur dès lors qu'une réclamation formée devant l'un de ces organes suspend le délai de recours au Conseil d'Etat (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 19, alinéa 3).

**B -Le statut des organes compétents.**

**7. Dans le cas où le contrôle des actes et de l'action de l'administration est dévolu aux juridictions de droit commun, les compétences de celles-ci pour connaître des litiges administratifs sont-elles prévues par les textes (Constitution, loi) ou par la jurisprudence ?**

Depuis 1831, la Constitution belge reconnaît aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire le pouvoir, érigé en devoir par la Cour de cassation, d'écarter l'application de tout acte administratif contraire aux normes qui lui sont supérieures dans la hiérarchie des normes. Il s'agit du mécanisme dit de "l'exception d'illégalité" (Const., art. 159).

**8. Dans le cas où le contrôle est assuré par des juridictions administratives, celles-ci disposent-elles d'un statut particulier concernant leur existence, leurs compétences et leurs fonctions ? Ce statut résulte-t-il d'un texte ou de la jurisprudence ?**

Toutes les juridictions administratives ne peuvent être créées que par un texte, légal (ou décretaal) ou une disposition constitutionnelle, jamais par la jurisprudence.

**C -L'organisation interne et la composition des organes compétents.**

**9. Si le contrôle est assuré par les *juridictions de droit commun*, décrire leur organisation interne et préciser si elles comportent des chambres spécialisées et comment celles-ci sont composées.**

Cette question ne concerne pas le Conseil d'Etat.

**10. Si le contrôle est assuré par des *juridictions administratives*, présenter l'organisation interne de celles-ci. Distinguer la juridiction suprême et les juridictions inférieures. Pouvez-vous fournir un tableau et un schéma ?**

Comme signalé plus haut, il n'existe pas actuellement, en droit belge, de juridictions administratives à compétence générale.

Toutefois, un grand nombre de juridictions administratives à compétence spéciales ont été créées au fil du temps par le législateur, en application des articles 145, 146 et 161 de la Constitution coordonnée.

Celui-ci a institué le plus souvent pour ce faire une instance nouvelle.

Mais, dans certains cas, il a, par application du dédoublement fonctionnel, confié des compétences juridictionnelles à des autorités administratives préexistantes.

C'est ainsi qu'en Région wallonne, le contentieux de la validité des élections communales est tranché en premier ressort par le collège provincial, en application de l'article 104, alinéa 8, de la loi provinciale du 30 avril 1836, maintenu en vigueur par le décret du 12 février 2004, art. 137. En Région flamande, le Conseil de règlement des différends en matière de décisions sur la progression des études a été institué en 2004 dans la matière communautaire de l'enseignement, et, en matière d'urbanisme et d'environnement, le Collège de maintien environnemental et le Conseil pour les contestations des autorisations ont été créés respectivement en 2007 et 2009 (X. DELGRANGE, "Les juridictions administratives fédérées érodent la parité linguistique au Conseil d'Etat", *Pyramide*, 2017, n° 29, p. 249-250).

Les juridictions administratives statuent tantôt en premier et dernier ressort, tantôt en premier ressort, puis en appel.

Les décisions prononcées en dernier ressort par ces juridictions relèvent en cassation du Conseil d'Etat (article 14, § 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973).

#### **D. Les juges.**

##### **11. Les magistrats qui contrôlent l'administration appartiennent-ils à une catégorie particulière? Préciser s'il existe différentes catégories de magistrats ou/et de juges en fonction du type de contrôle de l'administration.**

La composition du Conseil d'Etat est réglée par la loi, en vertu de l'article 160 de la Constitution. Les conseillers d'Etat ne font pas partie de l'ordre judiciaire et forment un corps de magistrats *sui generis*.

##### **12. Comment les juges en charge du contrôle de l'administration sont-ils recrutés ?**

L'accès à la fonction de conseiller d'Etat est réservé à des candidats ayant préalablement démontré leurs compétences et leur aptitude à exercer la fonction. L'article 70, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prescrit en effet :

« Nul ne peut être nommé conseiller d'Etat s'il n'a trente-sept ans accomplis, s'il n'est docteur, licencié ou *master* en droit, s'il ne peut justifier d'une expérience professionnelle utile de nature juridique de dix ans au moins et s'il ne satisfait à l'une des conditions suivantes :

1° avoir réussi le concours d'auditeur adjoint et de référendaire adjoint au Conseil d'Etat, le concours de référendaire à la Cour constitutionnelle, le concours de référendaire à la Cour de Cassation, le concours d'auditeur adjoint à la Cour des comptes ou l'examen d'aptitude professionnelle prévu par l'article 259bis du Code judiciaire;

2° exercer une fonction administrative classe A4 au moins ou équivalent dans une administration publique belge soit dans un organisme public belge;

3° avoir présenté avec succès une thèse de doctorat en droit ou être agrégé de l'enseignement supérieur en droit;

4° exercer, en Belgique, des fonctions de magistrat du ministère public ou de juge effectif ou être membre du Conseil du Contentieux des Etrangers visé à l'article 39/1 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

5° être titulaire d'une charge d'enseignement du droit dans une université belge;

6° avoir pendant vingt ans au moins exercé la profession d'avocat à titre d'activité professionnelle principale ou avoir exercé pendant vingt ans au moins une fonction dont l'exercice nécessite une bonne connaissance du droit, dont quinze ans au moins en qualité d'avocat. L'exigence d'une expérience professionnelle utile visée à l'alinéa 1er est remplie par le respect de la présente condition. »

### **13. Quelle est la formation des juges en général ?**

Cf. thème 12.

### **14. Comment s'effectuent l'avancement et la promotion de ces juges ?**

Les conseillers d'Etat peuvent être désignés présidents de chambre puis Premier Président ou Président du Conseil d'Etat, selon un système de mandats temporaires mais renouvelables. Pour le Premier Président et le Président, le mandat n'est renouvelable qu'une seule fois.

### **15. Comment se fait la mobilité ?**

Le passage des juridictions judiciaires vers le Conseil d'Etat s'opère sur une base volontaire. L'hypothèse est assez fréquente.

Il en est de même, mais dans des cas très rares, du passage du Conseil d'Etat vers une juridiction judiciaire.

Plusieurs membres du Conseil d'Etat se sont portés candidats à la Cour constitutionnelle et en sont devenus membres.

On a vu encore des magistrats du Conseil d'Etat chargés de mission par le Gouvernement.

## **E -Les fonctions des organes compétents.**

### **16. Quels sont les différents types de recours possibles contre les actes et l'action de l'administration dans votre pays ?**

Lorsqu'il s'agit d'actes adoptés par les autorités décentralisées (communes et provinces), un recours facultatif, gracieux et non juridictionnel, peut être tenté auprès de l'autorité de tutelle, c'est-à-dire les gouvernements régionaux, qui sont compétents pour annuler ces actes s'ils blessent la légalité ou l'intérêt général. Cette compétence d'annulation est toutefois laissée à la discrétion de l'autorité de tutelle, qui n'est pas obligée de l'exercer.

A part ce contrôle de tutelle, le recours en annulation auprès du Conseil d'Etat peut être exercé par toute personne justifiant d'un intérêt pour autant, notamment, que les éventuels recours préalables organisés par les textes aient été exercés et que le recours en annulation soit introduit dans les soixante jours de la publication, de la notification ou de la prise de connaissance de l'acte administratif.

### **17. Des mécanismes de questions préjudicielles existent-ils (hors article 234 Traité instituant la Communauté européenne) ?**

En dehors de l'hypothèse d'une question préjudicielle posée à la Cour de Justice conformément à l'article 234 du TFUE, le Conseil d'Etat est tenu de saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle si une norme législative (loi, décret ou ordonnance) applicable dans un litige qui lui est soumis, est potentiellement contraire à certains articles de la Constitution (principalement de son Titre II: "Des Belges et de leurs droits") où aux règles qui répartissent les compétences entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions.

Par contre, aucun mécanisme préjudiciel n'existe à l'égard des actes administratifs, qu'ils soient réglementaire ou individuels.

Il conviendra toutefois de rester attentif à la ratification éventuelle, par la Belgique, du Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en vertu duquel les plus hautes juridictions peuvent adresser à la Cour européenne des droits de l'homme une demande d'avis consultatif sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles.

**18. Le ou les organes compétent(s) exercent-ils de simples fonctions juridictionnelles ou exercent-ils parallèlement des fonctions de conseil du pouvoir exécutif ou/et du pouvoir législatif ? En cas de réponse positive, préciser les différents aspects des fonctions consultatives et si elles sont réservées à l'organe ou à la juridiction suprême.**

Depuis sa création par la loi du 23 décembre 1946, le Conseil d'Etat belge exerce à la fois des fonctions consultatives et des fonctions juridictionnelles.

Cette dualité apparaît dans son organisation.

a) La section de législation n'exerce pas de fonction juridictionnelle.

Ses attributions sont essentiellement de nature consultative.

Elle a pour tâche d'éclairer et d'assister le législateur, le Gouvernement fédéral, les Conseils (aujourd'hui les Parlements) et les Gouvernements communautaires et régionaux, les membres de la Commission communautaire française ou de l'Assemblée réunie, les membres du Collège de la Commission communautaire française et du Collège réuni, selon le cas, dans l'exercice de leur fonction normative<sup>5</sup>.

b) La section du contentieux administratif est investie de la fonction juridictionnelle.

Les articles 8 et 9 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, prévoyaient que cette section, dénommée alors section d'administration, pouvait être consultée par les ministres fédéraux et les membres des Gouvernements communautaires ou régionaux, les membres de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni, chacun pour ce qui le concerne, sur les difficultés et contestations qu'il appartient au pouvoir exécutif de résoudre ou de trancher, pourvu qu'elles aient le caractère d'affaires d'ordre administratif non litigieuses.

Plusieurs centaines d'avis avaient été formulés à ce titre.

Les articles 8 et 9 des lois coordonnées ont été abrogés par l'article 3 de la loi du 15 septembre 2006, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2006, le législateur estimant que ces compétences d'avis absorbaient inutilement les

---

<sup>5</sup> Art. 2 à 6 des lois coordonnées, tels que modifiés par la loi du 4 août 1996.

énergies des membres du Conseil d'Etat affectés au traitement des affaires contentieuses (Doc. Parl., Ch., sess. 2005-2006, n° 51 2779/001, p. 21).

### **19. Comment sont articulées les fonctions juridictionnelles et les fonctions consultatives ?**

La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat comprend les premier président ou président, présidents de chambre et conseillers d'Etat qui n'ont pas été désignés pour faire partie de la section de législation.

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

Les membres du Conseil d'Etat désignés pour faire partie de la section de législation peuvent être appelés à siéger dans la section du contentieux administratif chaque fois qu'il y a lieu soit pour former la chambre bilingue, soit pour suppléer un membre d'une chambre de langue néerlandaise ou d'une chambre de langue française en cas d'empêchement de celui-ci, soit pour constituer des chambres de complément.

### **F -La répartition des fonctions et les rapports entre les organes compétents.**

#### **20. Les juridictions suprêmes disposent-elles d'un instrument ou d'une procédure permettant d'assurer l'harmonisation et l'uniformisation de l'application et de l'interprétation du droit ?**

L'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a pour mission d'assurer l'unité de jurisprudence de celle-ci, à l'initiative du Premier Président ou sur demande de la chambre concernée ou de l'Auditeur général (lois coordonnées, art. 92).

## **II -COMMENT LES ACTES ET L'ACTION DE L'ADMINISTRATION SONT-ILS CONTRÔLÉS PAR LES TRIBUNAUX ?**

### **A. L'accès au juge.**

#### **21. Quelle place est faite au préalable au recours juridictionnel dans votre système de contrôle devant le juge ?**

La recevabilité du recours pour excès de pouvoir est fonction de l'épuisement préalable des recours à l'administration active s'ils sont organisés par des dispositions législatives ou réglementaires.

Aucune autre démarche préalable ne s'impose au justiciable.

On rappellera toutefois que depuis la dernière réforme de 2014, le recours (non juridictionnel) préalable aux organes légalement investis d'une fonction de médiateur a été encouragé par le législateur puisqu'une réclamation formée devant l'un de ces organes suspend le délai de recours au Conseil d'Etat (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 19, alinéa 3).

#### **22. Qui peut saisir le juge ? (les personnes physiques, les personnes morales comme les associations, les entreprises, etc.), les collectivités locales ou d'autres personnes ou autorités administrative ?**

Le recours en annulation est ouvert devant le Conseil d'Etat à tout intéressé, personne physique ou personne morale, de droit public ou de droit privé.

Le recours peut être introduit tant par des particuliers que par des associations privées personnalisées ou par des sociétés commerciales. Depuis la dernière réforme de 2014, les avocats sont présumés, de façon non irréfragable, avoir été mandatés par la personne qu'ils représentent (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 19, dernier alinéa).

On a vu encore des collectivités locales saisir le Conseil d'Etat de recours en annulation de décisions de l'autorité de tutelle qu'elles prétendaient illégales.

Il est admis également que des associations ou groupements dépourvus de personnalité juridique, tels, le plus souvent, en Belgique, les syndicats et les partis politiques, peuvent saisir le Conseil d'Etat d'un recours en annulation lorsqu'ils agissent pour la défense d'une prérogative qui leur a été reconnue par les lois et règlements, c'est-à-dire pour la défense d'un intérêt fonctionnel.

Cette solution est généralement expliquée par le caractère objectif du recours pour excès de pouvoir : s'agissant de poursuivre l'annulation d'un acte administratif illégal, il n'est pas nécessaire de disposer d'une personnalité juridique. Il suffit d'exister aux yeux du droit.

### **23. Dans tous les cas, préciser les conditions permettant au requérant de saisir le juge.**

Le requérant doit justifier de sa capacité (en principe, âge de la majorité civile s'il s'agit d'une personne physique, personnalité juridique s'il s'agit d'une association ou d'un groupement) et de sa qualité pour agir (en particulier lorsque le recours est introduit au nom d'autrui).

Le requérant doit justifier encore d'un intérêt.

Depuis la réforme de 2014, les irrégularités dénoncées à l'appui d'un recours « ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte » (art. 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2).

### **24. L'introduction du recours devant le juge est-il soumis à des conditions de délais ?**

Le recours en annulation devant le Conseil d'Etat doit être introduit dans les soixante jours, selon le cas, de la notification, de la publication ou de la prise de connaissance de l'acte administratif. Le recours (non juridictionnel) préalable aux organes légalement investis d'une fonction de médiateur suspend ce délai (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 19, alinéa 3).

### **25. Certains actes et certaines actions de l'administration échappent-ils au contrôle du juge ?**

La plupart des actes administratifs sont soumis au contrôle du Conseil d'Etat. Toutefois, s'il s'agit d'actes mettant en œuvre un pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative, son contrôle se limite à censurer l'erreur manifeste d'appréciation ou l'appréciation manifestement déraisonnable et n'aboutit jamais à substituer son appréciation à celle de l'autorité, en raison de la séparation des pouvoirs.

Les actes préparatoires à une décision administrative qui ne créent pas d'effets juridiques par eux-mêmes, les actes matériels, les mesures d'ordre intérieur, les actes confirmatifs et d'exécution, ne sont pas considérés comme

des actes annulables par le Conseil d'Etat, à l'instar des contrats passés par l'administration, dont le contentieux relève de la compétence des juridictions judiciaires.

## **26. Existe-t-il une procédure de filtrage des recours ? Distinguez les hypothèses : juridictions de première instance, juridictions d'appel et juridictions suprêmes.**

En ce qui concerne le Conseil d'Etat, l'article 20 des lois coordonnées, tel que le rétablit l'article 8 de la loi du 15 septembre 2006, soumet l'examen du recours en cassation, tel qu'il peut être porté devant cette juridiction sur la base de l'article 14, § 2, en toute matière, à un préalable : le requérant doit être autorisé par le Conseil d'Etat lui-même à le saisir.

Aux termes du § 1<sup>er</sup> de l'article 20, le recours en cassation n'est traité que lorsqu'il est déclaré admissible en application du § 2.

On lit dans ce § 2 que, dès qu'il est porté au rôle, chaque recours en cassation est, sur le vu de la requête et du dossier de la procédure, immédiatement soumis à la procédure d'admission.

Les recours en cassation pour lesquels le Conseil d'Etat est incompetent ou sans juridiction ou qui sont sans objet ou manifestement irrecevables ne sont pas déclarés admissibles.

Sont seuls déclarés admissibles, les recours en cassation qui invoquent une violation de la loi ou la violation d'une règle de forme, soit substantielle, soit prescrite à peine de nullité, pour autant que le moyen invoqué par le recours ne soit pas manifestement non fondé et que cette violation soit effectivement de nature telle qu'elle puisse conduire à la cassation de la décision querellée et qu'elle ait pu influencer la portée de la décision.

Ces conditions sont déclarées cumulatives.

Cependant, aux termes du dernier alinéa du § 2 de l'article 20, nouveau, sont également déclarés admissibles, les recours en cassation pour lesquels le Conseil d'Etat n'est pas incompetent ou sans pouvoir de juridiction pour statuer sur le recours en cassation ou qui ne sont pas sans objet ou manifestement irrecevables et dont l'examen par la section s'avère nécessaire pour assurer l'unité de la jurisprudence.

Selon le § 3 du même article 20, le premier président, le président, le président de chambre ou le conseiller d'Etat ayant au moins trois années d'ancienneté de grade, désigné par le chef de corps qui est responsable de la section du contentieux administratif, se prononce, par voie d'ordonnance, dans les huit jours à compter de la réception du dossier de la juridiction, sur l'admissibilité du recours en cassation, sans audience et sans entendre les parties.

Il doit s'agir d'une procédure rapide, sans audience ni débat contradictoire et la motivation de la décision de non-admission ou de refus d'admission doit être succincte. Le législateur s'est prévalu de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes (C.J.C.E. 8 juillet 1999, Goldstein c/ Commission, C-199/98P) et de celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 19 février 1996, Botten c/ Norvège, série 1996-1).

## **27. Comment formule-t-on formellement la requête ? Faut-il des formulaires spécifiques ou la forme de la requête est-elle libre ?**

Il n'existe aucun formalisme imposé pour la requête. Les seuls exigences procédurales qui sont imposées concernent les coordonnées du requérant, l'identification de l'acte attaqué, un exposé des faits et la formulation de "moyens" qui indiquent la règle violée et la mesure de cette violation.

En cas de demande de suspension, un exposé de l'urgence doit également figurer dans la requête.

Les conditions d'enrôlement qui doivent être respectées figurent à l'article 3*bis* de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et à l'article 5 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat.

**28. L'introduction des requêtes par internet est-elle envisagée ou est-elle déjà possible chez vous ? Préciser s'il existe des réflexions ou des projets concernant la téléprocédure ou la e-procédure (e-greffe) chez vous.**

Depuis 2014, les recours au Conseil d'Etat peuvent également être introduits par la voie électronique, selon la procédure organisée par l'arrêté royal du 13 janvier 2014 modifiant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat et l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat, en vue d'instaurer la procédure électronique.

**29. L'introduction de la requête est-elle soumise au paiement d'une somme d'argent (timbre, impôt, "droits de greffe") ?**

Sauf dans certains contentieux spécifiques qui sont gratuits, l'introduction d'une requête devant le Conseil d'Etat donne en principe lieu au paiement d'un droit de rôle de 200 euros (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 70) et d'une contribution au fonds d'aide juridique de 20 euros (loi du 19 mars 2017 instaurant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, art. 4, § 4).

L'introduction d'une requête en intervention donne lieu, quant à elle, au paiement d'un droit de rôle de 150 euros.

**30. La requête est-elle soumise au ministère d'avocat ou de conseil ?**

Devant le Conseil d'Etat, sauf en ce qui concerne les recours en cassation, le recours aux services d'un avocat n'est pas obligatoire mais facultatif, comme cela ressort des alinéas 4 à 9 de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat :

« Les parties peuvent se faire représenter ou assister par des avocats inscrits au tableau de l'Ordre des Avocats ou sur la liste des stagiaires ainsi que, selon les dispositions du Code judiciaire, par les ressortissants d'un Etat, membre de l'Union européenne qui sont habilités à exercer la profession d'avocat. Les avocats auront toujours le droit de prendre connaissance au greffe du dossier de l'affaire et de déposer un mémoire ampliatif, dans les conditions à déterminer par les arrêtés royaux prévus à l'article 30.

Un recours en cassation ne peut être introduit sans l'assistance d'une personne visée à l'alinéa 4, qui doit signer la requête.

Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter ».

**31. Concernant les frais du procès, ceux-ci peuvent-ils être pris en charge par l'aide juridictionnelle ?**

La question de "l'assistance judiciaire" est réglée par les articles 78 à 83*bis* de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et par les articles 33 à 36 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat.

### **32. Les recours abusifs et injustifiés sont-ils sanctionnés par une amende ?**

Les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat contiennent un article spécifiquement consacré à "l'amende pour recours manifestement abusif" (art. 37).

Si, "sur le vu du rapport ou du rapport complémentaire de l'auditeur, le Conseil d'Etat estime qu'une amende du chef d'un recours manifestement abusif peut être justifiée, l'arrêt fixe à cette fin une audience à une date rapprochée". Si le Conseil d'Etat estime, après qu'un recours en cassation a été déclaré inadmissible en application de l'article 20, que l'amende visée à l'alinéa 1<sup>er</sup>, se justifie, un autre membre du Conseil d'Etat que le membre du Conseil d'Etat ayant pris la décision de non-admissibilité fixe à cet effet une audience à une date proche.

L'arrêt est notifié au requérant et à la partie adverse et est "en tout cas" réputé contradictoire. L'amende est de 125 à 2.500 EUR. Ces montants peuvent être modifiés par le Roi en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le produit de l'amende est versé aux ressources générales du Trésor.

### **B. Le procès.**

### **33. Quels sont les principes fondamentaux qui régissent le procès ? Principe du contradictoire, principe des droits de la défense, place respective de l'écrit et de l'oral dans la procédure. Ces principes puisent-ils leurs sources en droit national (textes ou/et jurisprudence) ou en droit européen (Convention européenne des droits de l'homme notamment) ou les deux ?**

Devant le Conseil d'Etat, la procédure est écrite. Chaque partie se voit octroyer la possibilité de répondre par écrit aux arguments de l'autre partie (l'autorité dont l'acte est attaqué dépose un mémoire en réponse, auquel le requérant répond par un mémoire en réplique), y compris après le dépôt du rapport de l'auditeur (par un dernier mémoire). Cette procédure est atténuée en cas de référé ou de référé d'extrême urgence, compte tenu de la célérité inhérente à ce type de procédures.

### **34. Comment le principe d'impartialité est-il assuré chez vous ?**

Les principes qui régissent la récusation des juges et conseillers de l'ordre judiciaire et le déni de justice, sont applicables aux membres de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et de l'auditorat (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 29), à l'instar des garanties prévues par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Relevons que selon la Cour de cassation, la publication d'une contribution scientifique sur un sujet de droit ne peut être considérée comme un écrit, par le juge, sur un différend au sens de l'article 828, 9°, du Code judiciaire (Cass., 15 octobre 2010, R.G. C10.0580, R.W. 2010-11, liv. 18, 745).

### **35. Après le dépôt de sa requête, le requérant peut-il invoquer des moyens juridiques nouveaux en cours d'instance ?**

Le requérant a l'obligation de formuler ses moyens dans sa requête, sous peine d'irrecevabilité de ceux-ci sauf s'ils sont d'ordre public ou s'il n'a pu les formuler qu'en prenant connaissance de pièces déposées à l'appui du dossier administratif qui lui étaient jusqu'alors inconnues.

### **36. Quelles autres personnes peuvent intervenir en cours de procès ?**

Tout tiers intéressé peut intervenir au cours de la procédure en suspension et en annulation, étant toutefois précisé que l'intervenant ne peut soulever d'autres moyens que ceux invoqués dans la requête introductive d'instance.

### **37. Existe-t-il un ministère public qui peut conclure en matière administrative ?**

Non.

### **38. Existe-t-il chez vous une institution comparable au commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat de France qui se prononce par des conclusions publiques en toute indépendance et en toute impartialité sur une affaire ?**

Cette fonction peut être assimilée, avec les réserves qui s'imposent, à l'auditorat du Conseil d'Etat qui, au contentieux, participe activement à l'instruction du recours et, suivant le principe du double examen, donne son avis à l'audience.

### **39. Comment le procès prend-il fin avant le jugement ?**

Le requérant peut renoncer à sa demande. La chambre saisie doit se prononcer sur le désistement.

Si, avant la clôture des débats, l'une des parties vient à décéder, il y a lieu à reprise d'instance.

Hormis le cas d'urgence, la procédure est suspendue pendant le délai accordé aux héritiers pour faire inventaire et délibérer.

Les ayants droit du défunt reprennent l'instance par requête adressée au greffe, rédigée conformément à l'article 1<sup>er</sup> du règlement général de procédure.

Le greffier transmet une copie de cette requête aux parties.

Après l'expiration des délais pour faire inventaire et délibérer, la procédure est valablement reprise contre les ayants droit du défunt, par requête.

Dans le cas où les ayants droit du requérant défunt n'ont pas repris l'instance à l'expiration des délais, l'affaire est biffée du rôle.

Enfin, il faut préciser que si l'autorité administrative dont l'acte est attaqué devant le Conseil d'Etat retire celui-ci, la procédure peut être abrégée et se dérouler en "débats succincts", l'affaire étant immédiatement fixée à l'audience sur rapport de l'auditeur (art. 93 du règlement général de procédure).

#### **40. Le service du greffe procède-t-il lui-même à la communication des requêtes et des mémoires aux parties ?**

Toutes les pièces de la procédure doivent être adressées au greffe du Conseil d'Etat, qui est chargé de les transmettre aux parties. La pratique déontologique des avocats implique toutefois que ceux-ci communiquent une copie de leurs écrits de procédure à leur adversaire en même temps que leur envoi au greffe.

#### **41. A qui incombe l'administration de la preuve ? Aux parties ou au juge ?**

La procédure est inquisitoire : dans le cadre de l'examen du recours en annulation, le juge se voit assigner des responsabilités précises quant à l'instruction de l'affaire.

Ainsi qu'il l'a été souligné dans le Rapport au Régent qui précède l'arrêté du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat (devenue la section du contentieux administratif), « C'est parce que l'idée même du contentieux administratif est inséparable de la notion de l'intérêt général que c'est par le juge et non pas par les parties ou leurs conseils que la procédure doit être dirigée. En décider autrement, ce serait permettre aux parties, tentées de placer naturellement leurs convenances ou leurs intérêts personnels avant l'intérêt général, de retarder la solution des litiges; ce serait permettre à une administration d'user de tous les moyens à sa disposition pour prolonger, en dépit du droit, les effets de l'acte illégal qu'elle a commis. C'est pour cela qu'en France comme aux Pays-Bas, c'est le Conseil d'Etat lui-même qui dirige la procédure (...) »<sup>6</sup>.

#### **42. Comment se déroule l'audience ? Est-elle publique ? Peut-elle se dérouler à huis clos et à quelles conditions ? Qui peut intervenir à l'audience et de quelles façons (par écrit, par oral) ?**

Les audiences du Conseil d'Etat sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs.

Le Président donne la parole en premier lieu à un conseiller qui fait rapport sur l'affaire.

La parole est donnée ensuite par le président au requérant, puis à la partie adverse et, éventuellement, aux parties intervenantes.

Le membre de l'auditorat donne ensuite son avis.

Le président décide alors la clôture des débats et met l'affaire en délibéré.

#### **43. Quand et comment se déroule le délibéré ? Qui peut y participer ?**

Le délibéré se déroule, selon les chambres, immédiatement ou quelques jours après l'audience de plaidoiries. Seuls les conseillers d'Etat qui ont siégé participent au délibéré. Jamais l'auditeur ni d'autres conseillers d'Etat ni toute autre personne.

### **C. Le jugement.**

#### **44. De quelle façon est motivé le jugement ? De manière détaillée ou de manière plus succincte ?**

---

<sup>6</sup> Moniteur belge, 23-24 août 1948, p. 6821.

Tout arrêt du Conseil d'Etat est motivé. Il expose les éléments factuels et l'argumentation des parties, avant d'expliquer les raisons pour lesquelles il accueille ou rejette le recours, qu'il s'agisse de motifs de fond ou de recevabilité.

A noter que depuis 2017, tous les arrêts sont rédigés en style direct, sans plus recourir aux formules anciennement utilisées ("Considérant que (...)").

#### **45. Quelles sont les normes de référence [normes internationales, normes européennes (droit de la CEDH, droit communautaire), constitution, loi, jurisprudence, intime conviction] ?**

Les normes de références, ou sources formelles du droit administratif belge, vont du droit international conventionnel directement applicable et du droit européen aux règlements et décisions administratives, en passant par la Constitution, les normes ayant valeur législative (lois fédérales, décrets communautaires et régionaux et, dans une certaine mesure, ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale) et les principes généraux du droit qui, à la différence des précédentes, sont des règles non écrites auxquelles est reconnue force de loi par le juge.

Ces principes généraux dégagés par le juge revêtent une importance fondamentale en droit administratif belge, eu égard à l'absence de droit administratif codifié et à la multitude de textes qui coexistent non seulement au niveau fédéral, mais aussi à l'échelon des entités fédérées (Régions et Communautés).

#### **46. Quels sont les critères et les méthodes de contrôle du juge ?**

Il importe de préciser qu'eu égard à la séparation des pouvoirs, la Haute juridiction administrative ne peut jamais substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative. Lorsque celle-ci agit dans le cadre de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, le Conseil d'Etat peut, tout au plus, censurer une erreur manifeste d'appréciation ou une décision manifestement disproportionnée ou manifestement déraisonnable.

S'agissant du contrôle de légalité exercé par le Conseil d'Etat sur les actes administratifs individuels et les règlements, celui-ci porte tant sur la légalité externe (compétence, procédure d'élaboration, formes) que sur la légalité interne (objet, motif et but).

En ce qui concerne plus précisément le contrôle des motifs, celui-ci porte tant sur les motifs de droit (base légale) que sur les motifs de fait (exactitude matérielle, qualification juridique et appréciation des faits).

La question s'il appartient au juge de l'excès de pouvoir de procéder à la balance des intérêts est controversée. Toutefois, depuis la dernière réforme de 2014, la balance des intérêts est expressément prévue en cas de procédure en référé (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 17, § 2, alinéa 2).

Le contrôle de légalité exercé sur les arrêtés et règlements administratifs par les juges judiciaires et par le Conseil d'Etat, sur la base de l'article 159 de la Constitution, porte également sur la légalité interne comme sur la légalité externe. A l'instar du Conseil d'Etat les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire n'exercent aucun contrôle de l'opportunité de l'action administrative.

#### **47. Comment sont répartis les frais et dépens du procès ?**

Devant le Conseil d'Etat, s'agissant du contentieux général, les dépens sont réglés comme il suit par les articles 66 et 67 du règlement général de procédure :

« Art. 66. Les dépens comprennent :

1° les droits visés à l'article 70;

2° les honoraires et déboursés des experts;

3° les taxes des témoins;

4° les frais de séjour et de déplacement occasionnés par des mesures d'instruction;

5° l'indemnité de procédure visée à l'article 67;

6° la contribution visée à l'article 4, § 4, de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne. »

« Art. 67. § 1<sup>er</sup>. Le montant de base de l'indemnité de procédure est de 700 euros, le montant minimum de 140 euros et le montant maximum de 1.400 euros.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, le montant maximum est porté à 2.800 euros pour les litiges relatifs à la réglementation sur les marchés publics et certains marchés de travaux, de services et de fournitures.

§ 2. Le montant de base, minimum ou maximum visé au paragraphe 1<sup>er</sup> est majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant si le recours en annulation est assorti d'une demande de suspension ou de mesures provisoires, ou si la demande de suspension ou de mesure provisoire est introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence et est accompagnée d'un recours en annulation.

Les montants de ces majorations sont cumulés, sans que le montant total de l'indemnité de procédure ainsi majorée ne puisse dépasser un montant supérieur à 140 pourcents du montant de base, minimum ou maximum visé au paragraphe 1<sup>er</sup>.

Aucune majoration n'est due notamment si la section du contentieux administratif décide que le recours en annulation est sans objet, qu'il n'appelle que des débats succincts, ou s'il est fait application des articles 11/2 à 11/4 du présent arrêté.

§ 3. Les montants de base, minima et maxima sont liés à l'indice des prix à la consommation correspondant à 100,66 points (base 2013). Toute modification en plus ou en moins de 10 points entraînera une augmentation ou une diminution de 10 p.c. des sommes visées au paragraphe 1<sup>er</sup> du présent article.

Les nouveaux montants résultant de ces modifications sont d'application le 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit celui où le seuil de 10 p.c. a été atteint.

Le ministre de l'Intérieur est habilité à adapter les montants du présent arrêté conformément à la formule de l'alinéa 1<sup>er</sup>. »

En principe, la partie qui succombe au fond supporte l'ensemble des dépens de la procédure.

S'agissant des dépens relatifs à la procédure en cassation, voir les articles 28 à 32 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat.

#### **48. Le jugement est-il le plus souvent rendu par un juge unique (statuant seul) ou par une formation collégiale ?**

Le principe de la collégialité demeure même si, en pratique, il souffre de nombreuses exceptions.

À cet égard, l'article 90 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose comme suit :

« § 1<sup>er</sup>. Les chambres de la section du contentieux administratif siègent à trois membres.

Elles siègent toutefois à un membre :

1° sur les demandes de suspension et de mesures provisoires;

2° en matière de recours en annulation ou de recours en cassation pour lesquels il est fait application des articles 17, §§ 6 et 7, 21, alinéa 2 ou 26, ou lorsque le recours doit être déclaré sans objet, ou qui appelle un désistement ou doit être rayé du rôle, ou lorsqu'il s'agit du traitement de requêtes qui n'entraînent que des débats succincts.

Par dérogation à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le président de chambre peut d'office, ordonner le renvoi d'une affaire à une chambre composée d'un membre lorsque la complexité juridique ou l'intérêt de l'affaire ne s'y oppose pas.

Par dérogation à l'alinéa 2, le président de chambre peut, si le requérant l'a demandé de manière motivée dans sa requête ou d'office, ordonner le renvoi d'une affaire à une chambre composée de trois membres lorsque la complexité juridique ou l'intérêt de l'affaire ou des circonstances spécifiques le requièrent.

§ 2. Lors de l'examen de l'admissibilité du recours en cassation visé à l'article 20, le siège est toujours constitué d'un seul membre. »

Au cours de l'année judiciaire 2016-2017, sur les 3339 arrêts rendus par le Conseil d'Etat, environ 52% l'ont été dans le cadre de procédures simplifiées ou abrégées dans lesquelles (dans la très grande majorité des cas) un seul juge a siégé. Certaines de ces affaires étaient également des affaires traitées sans audience.

**49. Lorsque le jugement est rendu par une formation collégiale, les opinions séparées sont elles autorisées ?**

Non.

**50. Le jugement est-il prononcé oralement ou par écrit ?**

Les arrêts du Conseil d'Etat sont rédigés, prononcés puis notifiés par le greffe. Sauf exception (contentieux "étrangers" notamment), les arrêts sont publiés sur le site internet du Conseil d'Etat.

**D. Les effets et l'exécution du jugement.**

**51. Quelle est l'autorité du jugement ? Autorité de la chose jugée, autorité du précédent ?**

Les arrêts d'annulation ont autorité de chose jugée *erga omnes*, tandis que les arrêts de rejet ont une autorité de chose jugée relative qui ne vaut qu'entre parties.

**52. Le juge peut-il limiter dans le temps les effets du jugement qu'il rend ?**

Depuis la réforme de 2014, l'article 14<sup>ter</sup> des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est libellé comme suit :

« À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.

La mesure visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers. »

**53. Un droit à l'exécution des décisions de justice est-il assuré dans votre pays ? Préciser s'il l'est de manière informelle ou s'il l'est par une procédure juridictionnelle particulière. Préciser également si une distinction est faite entre l'exécution du jugement par l'administration et l'exécution du jugement par les particuliers. Indiquer si le juge dispose d'un pouvoir d'injonction, le cas échéant complété par l'astreinte pour obtenir l'exécution du jugement.**

Depuis la dernière réforme de 2014, le Conseil d'Etat peut, à la demande d'une partie, indiquer dans les motifs de son arrêt d'annulation les mesures à prendre pour remédier à l'illégalité ayant conduit à celle-ci, ou ordonner

qu'une décision intervienne dans un certain délai si l'arrêt d'annulation implique que l'autorité prenne une nouvelle décision (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 35/1 et 36, § 1<sup>er</sup>).

Le Conseil d'Etat dispose également de la possibilité d'imposer une astreinte (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 17, § 8, et 36, §§ 2 à 5).

À ce sujet, voir également l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat en matière d'injonction et d'astreinte.

#### **54. Existe-t-il une politique de lutte contre le délai excessif de jugement dans votre pays ? En ce cas, quelle forme prend-elle ?**

Depuis 1991, des mesures draconiennes *pour les justiciables* ont été prises pour accélérer le cours de la procédure.

C'est ainsi, pour ne citer qu'un exemple, qu'en application d'une loi du 4 août 1996 modificative des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le requérant dont la demande de suspension n'a pas été accueillie est présumé s'être désisté s'il n'a pas introduit une demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours suivant la notification de l'arrêt.

Ces mesures n'ayant pas suffi à résorber l'arriéré, accumulé surtout dans le secteur du contentieux des étrangers, le législateur s'est décidé à adopter la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et instituant un Conseil du contentieux des étrangers.

Point saillant de la réforme, le Conseil d'Etat se voit retirer la compétence de connaître, sur recours en suspension ou en annulation, des décisions individuelles prises en application de la législation relative aux droits des étrangers; cette compétence passe au Conseil du contentieux des étrangers, à la date à laquelle celui-ci en est chargé. Les décisions de cette juridiction pourront toutefois faire l'objet d'un recours en cassation au Conseil d'Etat.

Cette nouvelle juridiction est appelée à connaître, en principe au plein contentieux, des recours contre les décisions prises par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides à l'égard des demandes d'asile au sens large, c'est-à-dire tant en ce qui concerne le statut de réfugié qu'en ce qui concerne le nouveau statut de protection subsidiaire; elle connaît, en outre, au contentieux de l'annulation, des autres décisions prises en application des lois concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers; elle dispose du pouvoir de suspendre, éventuellement selon une procédure d'extrême urgence, les décisions contestées devant elle et d'ordonner, le cas échéant, des mesures provisoires, dans l'attente de la décision sur recours en annulation.

Au Conseil d'Etat même, des "*techniques de management moderne*" sont introduites, accompagnées de modifications statutaires. L'intention est d'appliquer, autant que possible, au Conseil d'Etat les instruments utilisés au sein des Cours et tribunaux.

Le système du mandat se substitue à la désignation à vie dans la fonction de chef de corps, de président de chambre, de premier auditeur chef de section et de premier référendaire chef de section. Les titulaires du mandat de premier président et de président sont exclusivement chargés du management du corps et ne sont plus responsables de la direction d'une chambre.

Un régime d'évaluation des titulaires de fonction est instauré par la loi et la mise en place de mesures et d'enregistrement de la charge de travail des titulaires de fonction est prévue.

Une réglementation applicable aux cas de maladie et d'invalidité des titulaires de fonction est introduite, analogue à celle qui s'applique aux Cours et tribunaux.

Des magistrats supplémentaires, conseillers d'Etat et membres de l'auditorat, ainsi que des greffiers, ont été nommés et affectés à la résorption prioritaire de l'arriéré dans le contentieux ordinaire.

Des mesures ont encore été prises en vue d'accélérer la procédure.

La liste des cas dans lesquels le litige peut être tranché par un juge unique est élargie.

Le recours en cassation doit nécessairement être signé par un avocat. Une procédure de filtre est prévue. Ce recours peut faire l'objet d'amende pour recours abusif.

Des mesures de simplification sont prises en ce qui concerne les arrêts et les rapports.

### **E-Les voies de recours.**

#### **55. Comment les différentes fonctions ou/et compétences sont-elles réparties entre les juridictions inférieures et les juridictions suprêmes ?**

Il est rappelé que n'existent pas en Belgique de juridictions administratives de première instance et d'appel à compétences générales, mais que le Conseil d'Etat statue en premier et dernier ressort sur le recours en annulation de tout acte unilatéral accompli par une autorité administrative, et qu'il connaît en cassation des jugements prononcés en dernier ressort par les juridictions administratives à compétences spéciales.

C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat de Belgique est aussi appelé la Haute juridiction administrative, faisant partie, avec la Cour constitutionnelle et la Cour de cassation, des trois juridictions suprêmes du Royaume.

#### **56. Des voies de recours sont-elles prévues pour contester un jugement devant une juridiction supérieure ? Décrire ces voies de recours et leur mode de fonctionnement.**

Le Conseil d'Etat connaît tantôt en appel tantôt en cassation des jugements prononcés par les juridictions administratives.

Le contentieux de l'excès de pouvoir relève avant tout du Conseil d'Etat, qui tranche en premier et dernier ressort.

Cependant, en application de l'article 39/2, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, tel qu'introduit par l'article 80 de la loi du 15 septembre 2006, le Conseil du contentieux des étrangers statue en annulation, par voie d'arrêts sur les décisions individuelles prises en application de cette loi, exception faite des décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, lesquelles peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le même conseil.

Les arrêts prononcés par le Conseil d'Etat ne peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour de cassation que dans la seule mesure où ils se prononcent sur sa propre compétence par rapport à celles des juridictions judiciaires (conflit d'attributions).

A noter que n'existe pas en Belgique d'institution analogue au tribunal des conflits.

C'est la Cour de cassation qui tranche les conflits d'attributions (article 158 de la Constitution).

## **F. Les procédures d'urgence et les référés.**

### **57. Existe-t-il des procédures d'urgence et de référés ?**

Depuis la mise en vigueur d'une loi du 19 juillet 1991, qui a modifié à cette fin les articles 17 et 18 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, celui-ci peut se prononcer en référé.

La règle est que lorsqu'un acte ou un règlement administratif est susceptible d'être annulé (exclusion est donc faite des décisions juridictionnelles, lesquelles, à la différence de ce qui est prévu par le droit français, ne peuvent faire l'objet d'une demande de sursis à exécution), le Conseil d'Etat est seul compétent pour ordonner la suspension de son exécution, pour autant que l'urgence soit établie par le requérant.

Cette règle est faussement claire.

Son application a soulevé de multiples conflits d'attributions

La Cour de cassation en a développé une interprétation aux termes de laquelle elle ne préjudicie pas à la compétence du Président du tribunal fondée sur l'article 584 du Code judiciaire : celui-ci reste compétent lorsque des droits subjectifs sont en cause.

### **58. Que peut-on demander au juge de l'urgence et du référé ? La constatation d'une situation, l'obligation imposée à l'administration de communiquer un document, la suspension de l'exécution d'un acte administratif, le paiement d'une provision ?**

Le Conseil d'Etat peut être saisi, sur la base de l'article 17 des lois coordonnées le 12 janvier 1973, d'une demande visant à la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement administratif.

Lorsqu'il est saisi d'une telle demande, il peut seul, au provisoire et dans les conditions prévues à l'article 17, § 2, alinéa 1er, soit s'il y a moyen sérieux et urgence, ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exclusion des mesures ayant pour objet des droits civils.

### **59. Existe-t-il différents types de référés ? Des référés de type général et des référés. spécifiques à certains litiges ?**

Dans les cas où les délais du référé administratif ordinaire ne sont pas de nature à offrir au requérant une protection adéquate de la légalité, une procédure de suspension "d'extrême urgence" est organisée devant le Conseil d'Etat.

Equivalent du référé d'hôtel devant les juridictions judiciaires, cette procédure en suspension d'extrême urgence permet une fixation très rapide de l'audience et l'obtention d'un arrêt dans des délais très brefs (quelques jours).

En matière de marchés publics, la procédure de suspension d'extrême urgence est la voie de recours principale (loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions, art. 47).

### **60. Les litiges peuvent-ils être réglés par l'administration elle-même ? Comment cela se passe-t-il ?**

Comme indiqué déjà en réponse au thème n° 16, il est admis en droit belge que les autorités administratives elles-mêmes peuvent être saisies de recours, fussent-ils non organisés par des dispositions législatives ou réglementaires.

1) On distingue à cet égard le recours gracieux, porté à l'auteur de l'acte critiqué, le recours hiérarchique et le recours de tutelle, porté à l'autorité de contrôle correspondant, relevant respectivement de la centralisation et de la décentralisation administrative.

Saisie d'un tel recours non organisé, l'autorité administrative n'est pas obligée de l'examiner.

Il ne s'agit pas de préalable obligatoire à l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

Toutefois, si le justiciable décide de tenter sa chance en introduisant une réclamation devant l'autorité de tutelle contre l'acte d'une autorité décentralisée, cette réclamation, toute facultative qu'elle soit et pour autant qu'elle soit introduite avant l'expiration du délai de recours au Conseil d'Etat et du délai dont dispose l'autorité de tutelle pour exercer ses pouvoirs de suspension et d'annulation, interrompt le délai de soixante jours prescrit pour saisir la Haute juridiction administrative jusqu'à ce que le justiciable soit informé de la décision de l'autorité de tutelle (C.E. (A.G.), 13 février 2001, Van Middel, n° 93.290).

En Région flamande, cette jurisprudence a été transposée dans l'article 259 du décret communal du 15 juillet 2005.

2) Innombrables sont les normes ayant valeur de loi et les règlements qui prévoient des recours à des autorités administratives, tantôt spécialement instituées pour en connaître, tantôt préexistantes.

L'autorité administrative saisie d'un tel recours est obligée de l'examiner.

Elle exerce alors une compétence de réformation.

Il s'agit généralement d'un préalable au recours au Conseil d'Etat.

#### **61. Les litiges administratifs peuvent-ils être réglés par des organes indépendants (offices, agences, ombudsman, médiateurs, autorités de régulation) ?**

Les différents médiateurs instaurés par la loi, le décret ou l'ordonnance, peuvent être saisis avant le Conseil d'Etat auquel cas le délai d'introduction du recours en annulation est suspendu pour une période de 4 mois maximum (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 19, alinéa 3). Il ne s'agit toutefois en aucun cas d'un préalable obligatoire.

#### **62. Les litiges administratifs peuvent-ils être réglés au moyen de modes alternatifs de règlement des litiges ?**

Non, sous la réserve du recours aux médiateurs dont question au thème n° 61.

### **IV. ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET DONNÉES STATISTIQUES**

#### **A. Les moyens mis à disposition de la justice dans le contrôle de l'administration.**

**63. Quel est le budget moyen affecté à la justice ? Comparer par rapport au budget de l'Etat. Préciser pour la justice administrative lorsque celle-ci existe et est séparée de la justice de droit commun.**

Le budget du Conseil d'Etat fait partie, sous une division budgétaire distincte, du budget du Service public fédéral Intérieur. En 2017, le budget du Conseil d'Etat était d'environ 38 millions d'euros.

#### **64. Préciser le nombre de magistrats.**

Le Conseil d'Etat *stricto sensu* est composé de 44 membres, à savoir un premier président, un président, 14 présidents de chambre et 28 conseillers d'Etat.

L'auditorat est composé de 80 membres, à savoir un auditeur général, un auditeur général adjoint, 14 premiers auditeurs chefs de section, 64 premiers auditeurs, auditeurs ou auditeurs adjoints.

Le bureau de coordination est composé de 4 membres, à savoir deux premiers référendaires chefs de section et deux premiers référendaires, référendaires ou référendaires adjoints.

La base légale est l'article 69 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

#### **65. Quel est le pourcentage des magistrats affectés au contrôle de l'administration ?**

Au sein du Conseil *stricto sensu*, la section du contentieux administratif est constituée de 11 chambres : 5 chambres de langue française, 5 chambres de langue néerlandaise et 1 chambre bilingue, composées chacune de 3 membres. La chambre bilingue est composée de magistrats prioritairement affectés à une chambre unilingue en fonction de leur rôle linguistique. Conformément à cette organisation déterminée par l'article 86 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, 30 membres ayant la qualité de présidents de chambre et conseillers d'Etat sont affectés à la section du contentieux administratif.

S'agissant de l'auditorat, 54 membres sont affectés au contentieux administratif.

#### **66. En dehors des agents du greffe, les juges bénéficient-ils du travail d'assistants qui les aident dans leur recherche et dans leur décision ? Préciser le nombre d'assistants, globalement et par juge, ainsi que leur formation (universitaire, barreau, autres ?)**

Les chambres et l'auditorat disposent de quelques attachés administratifs juristes.

#### **67. Avez-vous une bibliothèque et quel type d'ouvrages et de ressources documentaires peut-on y trouver ?**

Le Conseil d'Etat dispose d'une bibliothèque dans laquelle sont disponibles les principales collections de périodiques juridiques et d'ouvrages de doctrine en langue française et en langue néerlandaise.

Un poste de travail y est relié tant aux bases de données du Conseil qu'aux autres sources informatiques belges, européennes ou étrangères accessibles par internet.

#### **68. Disposez vous de moyens informatiques ? Selon quelle proportion ? Et pour quel type de tâche (gestion des dossiers, base de données, aide à la rédaction des décisions) ?**

Chaque membre du Conseil d'Etat dispose d'un ordinateur ayant accès au réseau interne et à internet.

Des bases de données adaptées au travail de l'institution ont été constituées par l'auditorat et le bureau de coordination.

Les avis et arrêts du Conseil d'Etat sont systématiquement enregistrés dans des bases de données qui sont, en grande partie, mises à la disposition du public.

Ces dernières années, le Conseil d'Etat a informatisé de nombreux processus de travail.

Depuis le 1<sup>er</sup> février 2014, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat dispose également d'une procédure électronique (voir l'article 85bis de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, voir également le point n° 28 *supra*). Concrètement, cela signifie que les parties ont la possibilité d'introduire leur recours de manière exclusivement électronique. Il s'agit actuellement d'une simple faculté, et non d'une obligation. Cette procédure électronique est un succès et, aujourd'hui, environ 40% des affaires pendantes sont au moins partiellement électroniques. Fort de ce succès, le Conseil d'Etat souhaite poursuivre l'opération de modernisation et de digitalisation de sa procédure.

### **69. Les organes et les juridictions compétents disposent-ils d'un site internet pour se faire connaître et pour communiquer avec les justiciables ?**

Le Conseil d'Etat dispose de son propre site internet.

Ce site permet aux utilisateurs externes d'obtenir des renseignements sur les compétences et le fonctionnement de l'institution, sur la législation qui lui est applicable, sur les arrêts prononcés et les avis donnés.

Ce site est en permanence mis à jour et présente, sur sa page d'accueil, un onglet "Actualités" où sont communiquées des décisions ou des informations récentes, dignes d'intérêt. Depuis début 2013, le Conseil d'Etat a professionnalisé sa communication et a désigné de nouveaux magistrats de presse. Ces magistrats ont suivi une formation en "*media training*" et sont en contact avec la presse. Lorsque des arrêts importants ou intéressants pour l'actualité sont prononcés, le Conseil d'Etat veille à avoir une communication proactive vers l'extérieur. Dès la notification de ces arrêts aux parties concernées, le Conseil d'Etat publie sur son internet un "*newsflash*" qui est un résumé de l'arrêt permettant au monde extérieur de comprendre la portée et l'intérêt de l'arrêt en question. Cette communication proactive est un élément essentiel pour l'image du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a également pour mission de mettre les textes de lois et règlements en vigueur à la disposition du public. À cet effet, le site du Conseil permet l'accès à une base de données "refLex" qui est conçue comme un outil d'aide à la recherche de la réglementation applicable en Belgique. Elle permet de naviguer entre plusieurs autres bases de données. Le site du Conseil permet enfin l'accès à "juriDict" qui est une base de données qui donne accès au contenu juridique de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Elle renvoie tant à des arrêts qu'à des ordonnances de non-admission.

## **B. Autres statistiques et indications chiffrées – 2008 et 2009 comme années de référence.**

### **70. Combien de nouvelles requêtes sont-elles enregistrées chaque année au greffe de la juridiction ou l'instance qui en est chargée ?**

Au cours de l'année judiciaire 2016-2017, 2801 nouvelles affaires ont été enrôlées.

### **71. Nombre de dossiers traité chaque année :**

Au cours de l'année judiciaire 2016-2017, 3339 arrêts ont été prononcés.

S'agissant de la procédure d'admissibilité en cassation, 415 ordonnances ont été rendues.

## **72. Nombre de dossier non traités :**

À la fin de l'année judiciaire 2016-2017, le nombre d'affaires pendantes était de 4261.

## **73. Délai moyen de jugement :**

Pour les dossiers clôturés dans le courant de l'année judiciaire 2016-2017, la durée moyenne de traitement est estimée à 17 mois.

## **74. Pourcentage et taux d'annulation des actes administratifs et de condamnation de l'administration devant les juridictions inférieures :**

Comme mentionné *supra* au thème n° 71, 3339 arrêts ont été prononcés durant l'année judiciaire 2016-2017. Parmi ces arrêts, 2551 étaient des arrêts finaux. Sur ces 2551 arrêts finaux, 585 arrêts ont conclu (au moins partiellement) à l'annulation. Pour cette année judiciaire, le taux d'annulation est donc de 23%.

## **75. Volume des litiges par domaine :**

La répartition des 3339 arrêts prononcés durant l'année judiciaire 2016-2017 est la suivante :

- 3084 arrêts rendus en contentieux général;
- 169 arrêts rendus en cassation "contentieux étrangers";
- 86 arrêts rendus en cassation "contentieux général".

À titre d'exemple, sur ces 3339 arrêts, environ 25% concernaient l'urbanisme au sens large, 20% la fonction publique et 13% les marchés publics.

À cela s'ajoutent les 415 ordonnances rendues au stade de la procédure d'admissibilité en cassation. Ces ordonnances se répartissent comme suit :

- 336 ordonnances rendues en cassation "contentieux étrangers";
- 79 ordonnances rendues en cassation "contentieux général".

## **C. L'économie de la justice administrative.**

**76. Existe-t-il des études menées par des chercheurs ou des éléments de réflexion chez des praticiens qui démontreraient une préoccupation des juridictions en matière, par exemple, de condamnations à des dommages et intérêts : s'intéressent-elles à l'influence de condamnations très lourdes de l'administration sur les budgets publics ? Réfléchissent-elles aux conséquences de leurs décisions en termes de coûts pour les finances publiques ?**

À notre connaissance, une telle étude n'existe pas.

Le Conseil d'Etat se limite à tenir compte des aspects juridiques dès lors qu'il est chargé de traiter un contentieux dit objectif.

Cela étant, deux tempéraments existent :

- la possibilité de maintenir les effets d'un acte annulé (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 14<sup>ter</sup>);
- la possibilité de procéder à une balance des intérêts (lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, art. 17, § 2, alinéa 2).