

## ORGANISATION ET FONCTIONS DU CONSEIL D'ETAT\*

*introduit par*

le Baron VAN TUYLL VAN SEROOSKERKEN

### I - Organisation

1. *Historique.* — Le Conseil d'Etat remonte à 1531, année où Charles Quint, Empereur du Saint Empire romain germanique. Prince des Pays-Bas, a institué sous ce nom un collège consultatif pour le gouverneur chargé d'administrer les Pays-Bas. Pendant la période de la République (1581-1796), le Conseil d'Etat joue le rôle d'organe exécutif; le pouvoir central est alors entre les mains des États généraux; l'étendue des compétences du Conseil d'Etat varie en fonction des circonstances politiques.

Après le rétablissement de l'indépendance en 1813, nous retrouvons le Conseil d'Etat en tant que Conseil du Roi (1). Le roi en est président et délibère avec le Conseil au sujet des actes du gouvernement. Lors de l'introduction de la responsabilité ministérielle, prévue par la modification de la constitution en 1848, le Conseil d'Etat devient avant tout un collège consultatif qui ne peut être entendu que par le roi assisté par un ou plusieurs de ses ministres.

Ce n'est qu'en 1861 que le Conseil d'Etat fait l'objet d'une loi qui a été remplacée en 1962 par une nouvelle. Cette nouvelle loi reprend les principes fondamentaux de la loi de 1861 et prévoit un certain nombre de dispositions concernant surtout la procédure des recours.

2. *Structure et organes du Conseil.* — Dans le régime actuel, le Conseil d'Etat est un collège sous la présidence du roi qui donne au gouvernement (roi + ministres) des avis sur les questions de législation et d'administration.

En vertu de l'article 46 de la constitution, le Conseil est en outre chargé d'exercer temporairement l'autorité royale en cas de décès du roi tant qu'il n'aura pas été pourvu à la succession au trône ou lorsque le roi se trouve hors d'état de gouverner et qu'il n'a pas encore été nommé de régent (dans la pratique une telle situation ne s'est pas encore présentée au cours de ce siècle).

Le Conseil d'Etat se compose de la reine qui remplit la fonction de président, d'un vice-président (actuellement Monsieur Dr. L.J.M. Beel) et de vingt membres au plus (actuellement 19 en fonction). En plus, le Prince des Pays-Bas et la Princesse Beatrix, en tant que membres de la Maison royale, siègent actuellement au Conseil. La loi prévoit en outre la possibilité de nommer des conseillers d'Etat en service extraordinaire auxquels le Conseil peut avoir recours pour certaines tâches déterminées (actuellement un membre extraordinaire en fonction). La reine ne préside le Conseil d'Etat qu'à des occasions très spéciales; dans la pratique elle ne prend pas part aux travaux du Conseil.

Le Conseil se divise en sections dont une est spécialement chargée de traiter les conflits administratifs. Cette section, appelée section du contentieux, se compose d'un certain nombre de chambres (actuellement 8) ayant au minimum 3 et au maximum 5 membres; presque tous les membres du Conseil sont également

---

(\*) Le présent rapport a été préparé pour la réunion des Conseils d'Etat italien et néerlandais, tenue à La Haye le 15, 16 et 17 novembre 1865.

Pour faciliter l'étude comparative des rapports Italien et néerlandais, le présent rapport a adopté les mêmes chapitres et sections que le rapport italien sur le même sujet.

(1) Voir article 32 de la Constitution des Pays-Bas de 1814.

membres de cette section. Les autres sections (au nombre de 13) concernent chacune un des ministères. En règle générale chaque membre siège dans deux ou trois sections.

Le Conseil est complété d'un, secrétaire et d'un nombre de « fonctionnaires d'Etat ». Le secrétariat se compose actuellement de 80 fonctionnaires, les personnel administratif et le personnel de service y compris.

3. *Système de nomination de ses membres.* — Le Vice-président et les membres du Conseil sont nommés par la reine sur proposition du ministre de l'Intérieur, approuvée par le Conseil des Ministres. L'âge minimum est fixé à 35 ans. Il en est de même pour les conseillers d'Etat en service extraordinaire. Les membres sont mis à la retraite à l'âge de 75 ans révolus.

Les fonctions de vice-président et de membre du Conseil sont incompatibles avec les fonctions mentionnées à l'article 7 de la loi de 1962.

Les membres sont choisis parmi ceux qui possèdent des connaissances et une expérience approfondies des affaires touchant la législation et l'administration (par exemple en tant que ministre, député, haut fonctionnaire).

4. *Exercice de la fonction juridictionnelle.* — La section du contentieux est chargée de traiter les conflits administratifs, pour autant que la loi désigne le roi pour statuer en la matière. *La décision n'appartient pas à la section du contentieux qui ne donne qu'un avis au roi* (donc uniquement justice retenue). Il est possible que l'avis, qui est accompagné d'un projet de décret royal, ne soit pas suivi si le ministre dont la responsabilité ministérielle est engagée par la décision, s'oppose à l'avis. La correspondance à ce sujet entre le ministre et la section du contentieux ainsi que l'avis de la section du contentieux devront alors être publiés au Bulletin officiel des lois et des décrets royaux. En pratique cette possibilité de dérogation est très rarement utilisée.

En 1963 et 1964, le nombre total des recours traités par le Conseil d'Etat s'élevait respectivement à 2843 et 2594; dans aucun de ces cas il a été dérogé à l'avis du Conseil d'Etat. La législation distingue deux catégories de recours;

A) les recours introduits en vertu de certaines lois spéciales (loi municipale, lois sur l'enseignement etc.);

B) les recours introduits en vertu de la loi de 1963 « loi sur le recours contre les décisions administratives ».

Une des différences fondamentales existant entre ces deux catégories réside dans le fait que les recours visés sous a) sont portés devant la section du Contentieux par le roi ou au nom du roi, après instructions du ministère (art. 26 de la loi de 1962) alors que les recours visés sous b) sont portés directement par les requérants devant le Conseil d'Etat (art. 7 de la loi du 20 juin 1963), dont la section du Contentieux est alors chargée de l'instruction de l'affaire.

Les deux catégories de recours suivent à peu près la même procédure, décrite de façon détaillée dans les articles 32-61 de la loi de 1962. Les principaux éléments de cette procédure sont: la possibilité pour les intéressés de prendre connaissance du dossier et de déposer des pièces justificatives (articles 34 et 36) et l'examen de l'affaire en séance publique de la section ou d'une chambre de la section (articles 38 et suivants). Consultez également les articles 49-60 pour les exceptions; dans la pratique ces articles ne sont que rarement appliqués.

En ce qui concerne l'instruction des affaires visées sous B), la loi du juin 1963 prévoit encore quelques dispositions particulières (voir articles 8-11, 14 et 15-20).

Il ressort de la législation en cette matière que la procédure est simple et ne prévoit que peu de conditions de forme. Elle n'est pas onéreuse pour la catégorie B, un montant de 25 fl est dû comme droits de greffe, sauf en cas d'indigence,

Ce montant doit être remboursé si le recours est déclaré recevable et peut,

dans certaines conditions, être remboursé en cas de rejet du recours.

Les requérants ne sont pas obligés de faire appel à un avocat, ils peuvent plaider avec ou sans mandataire.

En plus de la justice retenue de la Couronne, le droit administratif néerlandais connaît, pour un certain nombre d'autres catégories de conflits, la juridiction administrative rendue par certaines collèges spéciaux. Ce sujet sera traité en détail dans le chapitre II.

5. *Exercice de la fonction consultative.* — La fonction consultative du Conseil est réglée en détail dans les articles 15-25 de la loi du 9 mars 1962.

L'avis du Conseil devra toujours être demandé pour les projets de loi (y compris les projets de loi concernant le Budget de l'Etat), pour les arrêtés royaux de portée générale, pour les traités et accords internationaux ainsi que dans tous les cas où cela est prévu par une loi (voir chapitre III).

Les avis du Conseil sont préparés par les sections. Si l'avis concerne l'annulation par le gouvernement d'une décision prise par une collectivité locale (par exemple une décision d'un conseil municipal qui est contraire à la loi ou à l'intérêt public) la section du Contentieux mentionnée au paragraphe précédent est chargée de préparer l'avis du Conseil; cette section peut au besoin convoquer les intéressés afin d'être entendus dans une séance spéciale. Dans tous les autres cas l'avis est préparé par la section correspondant au ministère concerné (article 26, deuxième alinéa, et article 18).

Le président de la section ou un membre désigné par lui remplit le rôle de rapporteur. Dans tous les cas où il n'est pas possible de donner un avis conforme, la section envoie à tous les membres du Conseil un pré-avis. Dans les réunions plénières du Conseil tenues toutes les semaines, les rapporteurs présentent leurs rapports, l'affaire est ensuite discutée, les amendements éventuels sont examinés et l'avis est arrêté.

La loi a prévu la possibilité d'un avis minoritaire qui sera joint à l'avis du Conseil (article 24, alinéa 2).

Il convient en outre de mentionner que les sections du Conseil donnent aux ministres, sur leur demande, des informations et explications en matière de législation et d'administration (article 18, alinéa 2). Cette possibilité n'est utilisée que rarement.

## II - Fonction judiciaire

1. *Compétences judiciaires.* — Dans le domaine du droit administratif, l'administration de la justice aux Pays-Bas connaît une grande diversité qui peut s'expliquer historiquement. Des efforts en vue d'arriver à un système uniforme de juridiction administrative ont déjà été faits au cours du siècle dernier mais l'absence d'une opinion commune à ce sujet a rendu impossible l'introduction d'un tel système.

Certaines lois reconnaissent depuis longtemps un droit de recours auprès de la Couronne contre les décisions des collectivités locales. La section du Contentieux du Conseil d'Etat donne son avis au sujet du recours. Il s'agit dans ce cas d'un recours administratif.

En plus, le juge ordinaire tranche dans plusieurs cas. Le législateur a en outre arrêté des réglementations spéciales pour certains secteurs du droit administratif. Dans tous ces cas il s'agit de juridiction rendue par un juge indépendant.

Il n'a pas été possible d'obtenir de cette manière un système qui réponde à toutes les exigences.

C'est pour cette raison qu'on a créé la loi sur les recours contre les décisions administratives du 20 juin 1963 qui a comblé un grand nombre de lacunes. En

vertu de cette loi la section du Contentieux donne un avis à la Couronne, mais elle doit se limiter à contrôler la légitimité du recours. Il faut toutefois reconnaître que la portée du terme « légitimité » s'est beaucoup élargie au cours des années. Nous reviendrons par la suite sur ce sujet.

La principale lacune encore existante concerne les décisions des collectivités locales (provinces, communes, waterings) mais il est à prévoir que le législateur comble sous peu dans cette lacune.

La situation actuelle se présente comme suit:

a) les conflits concernant *les fonctionnaires* (y compris les affaires relatives aux pensions de retraite) sont traités en première instance par les tribunaux (régionaux) pour fonctionnaires et jugés en appel devant le « Centrale Raad van Beroep » (Collège Central d'Appel) à Utrecht;

b) les conflits en matière de *sécurité sociale* (loi sur l'assurance maladie, loi sur les accidents du travail, loi sur assurance vieillesse, etc.) sont traités en première instance par les collèges d'appel (régionaux) et en appel par le Collège visé sous a);

c) les conflits concernant les décisions des *organes professionnels de droit public* sont portés devant le « College van Beroep voor het Bedrijfsleven » (Collège d'Appel pour l'Industrie et le Commerce) établi à la Haye. La juridiction de ce collège s'est élargi progressivement du fait que les lois récentes dans le domaine économique et social permettent de se pourvoir en appel auprès de ce collège contre certaines décisions du ministre des Affaires économiques et du ministre de l'Agriculture et de la Pêche;

d) la juridiction concernant les *questions d'impôt* appartient, sauf quelques exceptions, aux chambres pour les affaires d'impôt des tribunaux ordinaires en première instance et en appel à la Cour de Cassation;

e) certains conflits découlant de l'application de quelques *lois spéciales* telle que la loi concernant l'expropriation sont traités par le juge ordinaire. Ce juge statue sur des demandes (de droit privé) en réparation de dommages découlant d'actes illicites des pouvoirs publics, demande basée sur l'article 1401 du Code civil néerlandais. Dans certains cas il est possible de demander, avec plus ou moins de chances de succès, au lieu de l'action en dommages-intérêts ou en complément à cette action, que le juge ordonne aux pouvoirs publics de faire ou de ne pas faire certains actes;

f) pour certaines catégories de litiges mentionnés dans des lois spéciales, un collège administratif (par exemple le conseil municipal ou le bureau de l'administration provinciale) ou une autorité comme par exemple un ministre ont été désignés (2);

g) les conflits au sujet desquels la Couronne décide après avoir entendu la section du contentieux du Conseil d'Etat, et dont font partie les deux catégories de conflits cités au chapitre précédent. Ces derniers seront examinés dans les paragraphes suivants.

La jurisprudence établie en ce qui concerne la question de savoir dans quelle mesure le juge ordinaire a, en cas d'une action pour faits illicites des pouvoirs publics comme visés sous e), compétence pour apprécier les décisions des pouvoirs publics incriminées dans la procédure et contre lesquelles un recours a été déjà prévu auprès d'une instance spéciale, telle que la Couronne, tend vers une appréciation limitée, c'est-à-dire que le juge se limite à examiner si la décision est contraire à la loi, s'il n'y a pas eu détournement de pouvoir, et si l'organe administratif, en jugeant les intérêts en cause « n'a pas pu raisonnablement arriver à cette décision ». Signalons que le législateur a repris

(2) Dans ces cas, la «juridiction» se différencie de la juridiction civile ou administrative normale en ce sens qu'en l'occurrence il n'est pas possible d'aller en appel auprès d'une instance judiciaire indépendante.

entretemps quelques éléments de la jurisprudence de la Cour de Cassation, dans certaines lois, notamment dans la loi du 20 juin 1963 (article 4, paragraphe 1 sous c).

Il est possible de conclure de ce qui précède que la différence entre *droit subjectif* et *intérêt légitime* ne joue aux Pays-Bas pas de rôle décisif dans le problème de la compétence. Signalons à ce sujet qu'en vertu d'une loi de 1827, l'examen et le jugement de tous les litiges sur la propriété ou les droits qui en dérivent, les créances ou les droits civils font partie des compétences générales du juge ordinaire. Il n'y a pas d'instance spéciale pour les conflits en matière de compétence : le juge décide lui-même au sujet de sa compétence.

Il est en outre important de relever que dans le droit administratif, le législateur a reconnu dans bien des cas un « droit » de recours aux intéressés. Dans la jurisprudence, l'interprétation du terme « intéressés » est assez étroite : on entend en général par ce terme ceux qui sont directement lésés dans leurs intérêts. En ce qui concerne les règlements de la circulation, l'usager de la route par exemple n'est pas, sans plus, considéré comme intéressé.

Dans un certain nombre de cas un droit subjectif peut-être l'objet d'un conflit qui n'est pas jugé par le juge ordinaire mais par la Couronne, la section Contentieux du Conseil d'Etat entendue. Le droit à subvention pour les écoles créés par des associations privées, réglé dans certaines lois en est un exemple; si la subvention est refusée il est possible d'introduire, soit par l'intermédiaire d'une instance ou non, un recours auprès de la Couronne; voir également art. 5 sous k de la loi du 20 juin 1963.

2. *Compétences de la Couronne, et de la section Contentieux du Conseil d'Etat pour les recours administratifs.* — La différence mentionnée au chapitre précédent entre les conflits a) qui en vertu de lois spéciales sont traités par la couronne et les conflits b) visés dans la loi du 20 juin 1963 joue ici un grand rôle.

*Ad. a).* En ce qui concerne cette catégorie, la Couronne et le section du Contentieux se considèrent compétents pour apprécier dans toute son étendue la décision incriminée, sans se limiter aux motifs de recours invoqués par le requérant, et d'examiner — d'office — des éléments que le requérant n'a pas mentionnés. L'examen ne se limite pas à la légitimité de la décision attaquée mais s'étend également à l'efficacité de cette décision (exemple: recours concernant les projets d'urbanisation). En ce qui concerne le jugement à rendre, la Couronne et la section Contentieux n'ont en général pas uniquement le choix entre le maintien et l'annulation de la décision contestée, mais elles sont également compétentes pour *modifier* la décision. Cette dernière possibilité est très souvent employée lors des recours contre les permis accordés à des entreprises, notamment en ce qui concerne les conditions posées à l'octroi du permis pour prévenir toute gêne résultant de l'exploitation de l'entreprise. Il arrive même que la décision soit modifiée au détriment du requérant (*reformatio in peius*). Si les circonstances se modifient après que la décision contestée a été prise, il en est tenu compte dans beaucoup de cas.

Font également partie de cette catégorie de conflits, un certain nombre de cas où une réclamation n'est pas introduite contre une décision d'un organe de l'administration publique, mais où entre deux partis, dont l'une au moins est un organe d'administration publique, il existe un litige sur une question de droit public qui, en vertu de dispositions législatives spéciales, peut être porté devant la Couronne. Exemple: un litige entre deux communes sur les suites d'une révision des frontières par laquelle les deux communes sont touchées. La compétence de la Couronne, i.c. de la section du Contentieux est d'une part régie par les dispositions législatives dans lesquelles cette compétence est prévue et d'autre part par l'étendue et la nature du litige. Le jugement rendu par la Couronne a dans ce cas bien souvent un caractère *déclaratoire*.

*Ad b).* Le deuxième groupe de conflits est formé par ceux tombant sous le coup de la loi du 20 juin 1963. Contrairement à ce qui vaut pour la première catégorie de conflits, les recours ne sont dans ce cas — de même que pour les conflits qui sont traités par le Collège d'appel pour l'industrie et le commerce (voir paragraphe précédent sous *c*) — possibles que pour quatre motifs; en vertu de l'article 4 un recours contre une décision tombant sous le coup de cette loi peut être introduit en raison d'un des motifs suivants:

a) la décision est contraire à une disposition générale impérative;

b) lors de la décision, l'organe administratif a notamment usé de ses pouvoirs en vue d'un but autre que celui en vue duquel ils ont été conférés (détournement du pouvoir);

c) l'organe administratif, en jugeant les intérêts en cause, n'a pas pu raisonnablement arriver à la décision incriminée;

d) l'organe administratif a, de quelque autre manière, décidé contrairement aux principes de ce qui est généralement considéré comme une administration convenable.

Lorsque le recours est déclaré fondé, la décision contestée sera entièrement ou partiellement annulée par la Couronne. Contrairement à la première catégorie de conflits, la Couronne n'a dans ce cas pas le pouvoir de modifier la décision. La Couronne peut, s'il y a lieu, prendre toutefois « les mesures nécessaires » (article 14, paragraphe 1). Comme il ressort de l'exposé des motifs relatifs à cette loi, la disposition de l'art. 14, 1, vise à permettre à la Couronne de prendre les mesures qui s'imposent après l'annulation de la décision contestée. En fait cela ne différera en général que peu d'une modification de la décision incriminée, telle qu'elle est prévue pour les conflits visés sous a). Il faudra encore attendre pour savoir quel en sera l'effet dans la pratique puisque pour le moment il n'existe pas encore de jurisprudence à ce sujet.

En cas d'annulation de la décision incriminée, la Couronne peut prévoir dans son arrêté « l'octroi d'une indemnité » (article 14, paragraphe 3). Dans son exposé des motifs le gouvernement a déclaré: « Le montant de l'indemnité peut être déterminé librement. L'indemnisation totale du dommage n'est pas impérative; l'intéressé peut, au cas où la décision annulée constituerait un acte illicite, naturellement demander l'indemnisation totale du dommage au juge ordinaire ».

La possibilité d'imposer une obligation d'octroyer une indemnité n'existe pas pour les conflits visés sous a). Depuis quelque temps certaines lois spéciales ont prévu dans quelques cas la possibilité (notamment lors de plans communaux d'urbanisation) pour l'intéressé de demander à l'organe administratif qui a pris la décision d'accorder une certaine indemnité pour le dommage qu'il subit par suite de cette décision, possibilité assortie d'un droit de recours auprès de la Couronne; il n'existe pas encore de jurisprudence à ce sujet.

3. *Influence de l'activité juridictionnelle du Conseil.* — Il est difficile de définir de manière concrète l'influence de la jurisprudence de la section Contentieux du Conseil d'Etat sur le développement du droit administratif des Pays-Bas. Il faut tenir compte du fait que l'accent principal de la jurisprudence se situe jusqu'à présent plutôt dans le domaine de la pratique administrative que dans celui du développement du droit. Dans un grand nombre de cas la question de savoir si la décision incriminée est légitime du point de vue du droit n'est pas primordiale (3).

Il est à prévoir que la jurisprudence de la Couronne se développera de deux manières: pour les conflits qui ne tombent pas sous la loi due 20 juin 1963, l'accent de la jurisprudence continuera à se concentrer principalement sur les questions de l'administration bien que dans ce domaine des questions de droit

(3) Cela ressort clairement du plus grand groupe de conflits, à savoir ceux concernant l'exemption du service militaire.

resteront à résoudre; pour les conflits qui tombent sous le coup de la loi du 20 juin 1963, l'accent portera par contre, sinon exclusivement, du moins principalement sur la légitimité (prise dans un sens large) en raison des motifs de recours énoncés à l'article 4.

### III - Fonction consultative

1. *Cas dans lesquels l'avis du Conseil est demandé.* — Ce chapitre ne concerne que la fonction consultative du Conseil en séance *plénière*. La section Contentieux a également une fonction consultative: les décisions dans les conflits administratifs ne sont pas prises par la section même (voir chapitre II) mais par la Couronne qui se base sur le projet de décision de la section Contentieux. Cette partie des travaux du Conseil ayant déjà été étudiée au chapitre précédent, sera donc laissée hors de considération dans le présent chapitre. Comme cela a déjà été signalé au chapitre I sous 5, les autres sections du Conseil ne donnent que très rarement un avis.

L'article 15 de la loi du 9 mars 1962 relative au Conseil d'Etat détermine les cas dans lesquels le Conseil doit être entendu. Cela est le cas pour :

1) toutes les propositions à présenter par le gouvernement aux Etats-généraux ou faites par les Etats-généraux au gouvernement; il s'agit principalement des projets de lois (voir également art. 84 de la Constitution);

2) tous les projets de règlements d'administration publique, sous lesquels il faut entendre tous les arrêtés royaux portant réglementation générale (principalement les règlements d'application des lois).

3) les traités et accords avec des puissances étrangères ou avec des organisations de droit international public, avant d'être soumis aux Etats-généraux pour approbation;

4) les projets d'arrêtés à prendre par la Couronne et portant annulation (des décisions des conseils municipaux peuvent être annulés si elles sont contraires à la loi ou à l'intérêt public);

5) dans tous les cas où en vertu d'une disposition législative l'avis du Conseil d'Etat est requis (exemple: arrêté royal portant expropriation pour cause d'utilité publique).

Dans les cas exposés ci-dessus l'avis doit être *obligatoirement* demandé. Il y a en plus des cas où le gouvernement peut demander l'avis du Conseil d'Etat. La loi prévoit à ce sujet que « le Conseil est entendu sur toute matière à l'égard de laquelle Nous le jugeons nécessaire ». Le terme « Nous » désigne la Couronne, c'est-à-dire le roi avec le ou les ministres intéressés (voir également art. 20 de la loi). L'avis de 1964 relatif à la responsabilité ministérielle concernant les affaires de la Maison royale constitue un exemple d'avis non-obligatoire (la demande d'avis a été publiée, mais pas l'avis lui-même).

La loi prévoit outre la possibilité d'avis que le Conseil peut donner sans y avoir été invité (voir art. 16 de la loi). Cette possibilité est très rarement employée. Signalons encore dans ce contexte que l'examen des projets de lois concernant le budget annuel de l'Etat donne au Conseil l'occasion de faire des remarques et de donner son avis sur des sujets très divers.

2. *Caractéristiques de la fonction consultative.* — Les avis se caractérisent tout d'abord par le fait qu'ils ne sont pas publiés, quelques exceptions mises à part. Selon les conceptions prédominantes aux Pays-Bas les inconvénients d'une publication sont plus grands que les avantages. Les tiers ne peuvent pas vérifier si et dans quelle mesure il a été tenu compte de l'avis du Conseil dans le projet de loi ou arrêté royal publié.

Le fait qu'il s'agit d'avis donnés au gouvernement constitue une deuxième caractéristique de la fonction consultative du Conseil. Les avis ne peuvent être

demandés que par le roi sur proposition du ministre intéressé ou par le ministre en vertu d'une autorisation royale (voir art. 20).

Il importe de signaler comme troisième caractéristique que le Conseil joue le rôle de « dernier » conseiller avant que la Couronne ne prenne l'arrêté, respectivement avant la présentation du projet de loi aux États-généraux pour approbation. En plus du Conseil d'Etat, il existe encore d'autres collèges ou commissions consultatifs. Contrairement au Conseil d'Etat, ces collèges ou commissions sont spécialisés dans un certain domaine (le Conseil économique et social qui donne des avis sur les mesures importantes à prendre concernant la politique gouvernementale en matière économique et sociale, et le Conseil pour les finances communales donnant des avis dans le domaine des rapports financiers entre l'Etat et les communes, en sont deux exemples). Les avis de ces collèges et commissions, dans la mesure où ils doivent être obligatoirement pris ou sont demandés par un ou plusieurs ministres (donc pas par la Couronne) précèdent les avis du Conseil d'Etat de sorte que ce dernier est en mesure d'intégrer ces avis dans ceux qu'il donne à la Couronne.

Une quatrième caractéristique des avis du Conseil est que ces derniers concernent non seulement les aspects juridiques ou législatifs des affaires portées devant le Conseil mais également la gestion et l'efficacité; en ce qui concerne la gestion gouvernementale, le Conseil fait toutefois preuve d'une certaine réserve vu que cette gestion est en premier lieu une question où la responsabilité ministérielle envers le parlement est en cause.

Le Conseil d'Etat donne ses avis dans un délai relativement court. En général ce délai est de quelques semaines et pour des affaires simples l'avis est même souvent donné après quelques jours.

3. *Avis concernant les recours administratifs.* — Abstraction faite des avis de la section Contentieux, commentés au précédent chapitre, de tels avis n'existent pas aux Pays-Bas. Le Conseil doit bien donner son avis sur les projets d'arrêtés royaux portant annulation de décision des collectivités locales (voir paragraphe 1 sous 4) mais il n'est pas question dans ce cas de recours administratifs au sens usuel. Lorsqu'un tiers introduit auprès de la Couronne un recours en vue de l'annulation d'une telle décision sans qu'il y ait une possibilité de recours prévue par la loi, un tel recours n'est en règle générale soumis au Conseil d'Etat que si le ministre compétent estime qu'il convient de donner suite à ce recours. Il n'y a pas de recours contre un refus de la Couronne d'annuler une décision d'une collectivité locale.

4. *Avis concernant les actes administratifs et les contrats.* — Les cas dans lesquels il faut consulter le Conseil d'Etat à ce sujet sont peu nombreux. Comme il a déjà été exposé, le Conseil donne un avis pour les projets d'arrêtés royaux concernant l'expropriation et l'annulation. Comme déjà cité au paragraphe 5 du chapitre I, les avis du Conseil d'Etat pour les arrêtés portant annulation sont préparés par la section Contentieux.

5. *Avis concernant les projets de règlements.* — Le Conseil d'Etat donne uniquement un avis sur un projet de règlement que si ce dernier a la forme d'un arrêté royal de portée générale; le règlement concernant la circulation routière en est un exemple.

6. *Avis concernant les projets de décrets législatifs et les projets de loi.* — Les avis de cette catégorie sont de loin les plus nombreux. En 1964, 227 avis ont été donnés sur des projets de loi et 252 avis sur des projets d'arrêté royal de portée générale. Le niveau des projets présentés au Conseil est tel qu'un avis favorable peut être donné dans la plupart des cas, accompagné ou non de certaines observations portant sur un ou plusieurs points du projet.

On a bien plaidé de temps à autre pour la suppression de l'obligation de demander l'avis du Conseil d'Etat sur les projets de lois. Lors de l'élaboration

de la loi de 1962, il est toutefois apparu que le gouvernement et le parlement désiraient maintenir cette obligation. Le gouvernement avait déclaré à ce sujet ce qui suit :

« Il est utile que pour les projets de lois, le gouvernement reçoive en plus des avis spécialisés des collèges consultatifs formés d'experts en la matière, les avis d'un collège d'une composition aussi large et variée que celle du Conseil d'Etat qui examine les projets sous un angle plus général et particulièrement sous l'angle politique et constitutionnel ». La valeur que le gouvernement attribue dans la pratique aux avis du Conseil ne laisse aucun doute sur les mérites qu'il reconnaît au Conseil.

7. *Rédaction de projets de règlements et d'avant-projets de loi.* — Cela ne joue pas de rôle aux Pays-Bas. Tous les projets sont élaborés dans les ministères. Dans certains cas importants, il arrive qu'un avant-projet soit élaboré par une commission gouvernementale créée *ad hoc*.

8. *Faculté autonome de présenter des suggestions sur les imperfections des normes en vigueur.* — Une telle faculté existe mais en pratique il n'en est fait usage que rarement. Ainsi cette faculté n'a été employée au cours de ces dernières années qu'à l'égard des dispositions législatives concernant la procédure pour les conflits administratifs.

#### IV - Fonctions des membres du Conseil auprès des organismes publics

En plus de leur fonction de membre du Conseil d'Etat, les membres de ce conseil ne remplissent pas d'autre fonction publique. Il arrive parfois qu'un membre du Conseil siège dans une commission gouvernementale mais pas en tant que représentant du Conseil.

Exemples d'autres fonctions permanentes: un des membres est président du collège consultatif pour la protection de l'enfance, quelques membres sont membres d'un « curatorium » d'université, un autre membre est membre adjoint d'une cour de justice, un membre siège au conseil académique (un collège consultatif pour l'enseignement universitaire). Là encore il s'agit de fonctions que les membres ne remplissent pas *qualitate qua*. Signalons encore que le vice-président du Conseil est, en cas de formation d'un gouvernement, l'un des conseillers que la Reine entend avant de procéder à la désignation du formateur. Les présidents de la première et de la seconde Chambre des Etats-généraux ainsi que les présidents des partis politiques représentés à la seconde Chambre font également fonction de conseillers.

#### V - Conclusions

1. *Position du Conseil d'Etat dans la constitution et dans le système juridique.* — En vertu de la constitution, le Conseil d'Etat est un collège chargé d'une fonction consultative et qui, dans des cas exceptionnels, a pour tâche d'exercer temporairement l'autorité royale. La fonction consultative du Conseil est soulignée par la disposition de l'article 84 de la constitution : « le roi seul décide et porte chaque fois sa décision à la connaissance du Conseil d'Etat ». Les mots « le roi seul » ne signifient pas le roi sans les ministres — eu égard à la responsabilité ministérielle, la collaboration d'un ministre est requise pour tout arrêté royal — mais le roi sans le Conseil d'Etat.

Les dispositions constitutionnelles relatives au Conseil d'Etat figurent dans la dernière section du titre II, intitulé « Du roi ».

La position du Conseil d'Etat dans le droit administratif néerlandais peut se résumer comme suit : une section du Conseil d'Etat, à savoir la section du Contentieux est chargée de traiter les conflits soumis à la juridiction de la Cou-

ronne; ces conflits se divisent en deux groupes: 1) les conflits qui doivent être tranchés par la Couronne en vertu d'une loi spéciale, et 2) les conflits qui tombent sous la loi du 20 juin 1963. Les avis de cette section ne sont pas impératifs, de sorte que la Couronne peut s'en écarter (cela n'arrive que très rarement dans la pratique).

2. *Questions à éclaircir sur le développement de la fonction juridictionnelle.*

— Depuis 1887, la constitution prévoit explicitement la possibilité de charger le Conseil d'Etat ou l'une de ses sections de prononcer un jugement dans des conflits. Au cours de ces dernières années il a été recommandé de mettre à profit cette possibilité. Il est estimé que les conflits qui tombent sous la loi de 1963 pourraient à l'avenir très bien être tranchés par la section Contentieux du Conseil d'Etat. Cela serait plus difficile à réaliser pour les conflits soumis à la juridiction de la Couronne vu que, comme cela a déjà été exposé dans le chapitre II, non seulement la légitimité mais aussi l'efficacité de la décision contestée sont examinées au cours de la procédure.

La question se pose encore de savoir s'il est souhaitable d'étendre le champ d'application de la loi du 20 juin 1963 aux décisions contre lesquelles un recours n'est pour le moment pas encore possible (c'est notamment le cas pour un grand nombre de décisions des collectivités locales). Cette question a été récemment soumise à une commission gouvernementale qui est chargée de donner son avis à ce sujet.

3. *Insuffisance de la participation du Conseil à la rédaction technique des règles juridiques.* — Sur ce point la contribution du Conseil d'Etat se limite, selon la tradition néerlandaise, à des remarques critiques sur la rédaction. Le Conseil s'abstient en général de procéder à la rédaction d'un nouveau texte.

Baron VAN TUYLL VAN SEROOSKERKEN  
*Conseiller d'Etat néerlandais*