

XIIe COLLOQUE

des Conseils d'Etat et des Cours Administratives Suprêmes
des Etats membres de la Communauté européenne.

Madrid, du 6 au 8 juin 1990.

R A P P O R T

de la délégation belge
présenté par
M. Walter VAN ASSCHE,
Auditeur général au Conseil d'Etat

*
* *
*

Sujet : Les Cours Administratives Suprêmes et la régulation du
nombre et de la durée des procès.

INTRODUCTION.

I. Exposé relatif à la compétence du Conseil d'Etat belge et aux conditions de recevabilité.

La limitation de l'accès aux procédures contentieuses administratives doit être examinée au regard de l'ordre juridique de chaque Etat.

La Constitution belge dispose en son article 92 que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Il suit de là que de très nombreuses contestations échappent à la compétence des juridictions administratives. Ainsi échappe à la compétence du Conseil d'Etat tout le contentieux de la responsabilité des autorités publiques pour les fautes commises par leurs agents. Le contentieux relatif aux subsides octroyés par les autorités publiques aux particuliers échappe également à la compétence du Conseil d'Etat, si la décision de l'autorité est purement déclarative. Dans ce cas, le particulier auquel le subside est refusé doit faire valoir ses droits devant les tribunaux ordinaires.

3.

La Constitution belge dispose en son article 93 que les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. Des exceptions ont été prévues notamment en matière de milice et en matière d'élections communales. Pour le contentieux de la milice, des juridictions administratives ont été créées avec la possibilité d'un pourvoi devant la Cour de cassation. En matière d'élections communales, les députations permanentes statuent au premier degré et le Conseil d'Etat est juge d'appel statuant en dernier ressort.

On remarquera que les voies de recours en Belgique ne sont pas organisées rationnellement. Il n'existe pas de critère organique comme dans certains Etats où toutes les contestations entre les particuliers et l'autorité publique sont en principe portées devant une juridiction administrative.

La création du Conseil d'Etat en Belgique remonte à la période de l'après-guerre. Il a été créé par la loi du 23 décembre 1946.

Le Conseil d'Etat comprend deux sections : une section de législation et une section d'administration. Le nombre des conseillers est actuellement de vingt-quatre, répartis paritairement entre les deux groupes linguistiques, le groupe néerlandophone et le groupe francophone. La moitié des conseillers est affectée à la section de législation, l'autre moitié à la section d'administration.

Le Conseil d'Etat comprend en plus deux autres organes, à savoir un auditorat composé de quarante-six magistrats, et un bureau de coordination composé de six magistrats.

L'Auditorat instruit les affaires dans les deux sections. A la section d'administration qui connaît des affaires contentieuses, l'Auditorat rédige un rapport dans chaque affaire, et à l'audience publique, il donne son avis avant la clôture des débats.

Le Bureau de coordination tient à jour la législation, et fournit la documentation pour permettre aux conseillers de la section de législation de rédiger les avis relatifs aux avant-projets de loi ou de décret et aux projets des arrêtés réglementaires.

Le thème de ce colloque concernant uniquement les procédures contentieuses, l'objet de cet exposé se limitera au fonctionnement de la section d'administration.

Indépendamment d'une compétence purement consultative (les ministres peuvent demander un avis juridique à la section d'administration sur des questions non litigieuses), la section d'administration est compétente pour :

- 1) statuer par voie d'arrêts sur les recours en annulation formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives (art. 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973);

2) statuer par voie d'arrêts dans certaines matières déterminées par le législateur. La principale matière est le contentieux électoral communal dont il a été question plus haut (art. 16 des lois coordonnées);

3) dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, se prononcer en équité par voie d'arrêt, sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel causé par une autorité administrative (art. 11 des mêmes lois coordonnées).

Disons d'abord un mot des deux dernières compétences. La compétence sub 2) est une compétence de pleine juridiction. Le Conseil d'Etat connaît aussi bien du fait que du droit. C'est le cas notamment dans le contentieux électoral communal.

La compétence sub 3) est également une compétence de pleine juridiction. Toutefois, en raison de son caractère tout à fait subsidiaire -les tribunaux ordinaires étant compétents en matière de responsabilité de l'autorité publique- les cas portés devant le Conseil d'Etat sont rares. Seuls les cas de responsabilité sans faute peuvent donner lieu à une action pour autant que les tribunaux ordinaires ne se soient pas déclarés compétents comme c'est le cas notamment en matière de troubles de voisinage (voy. C.E. 10 avril 1984, Vercruysse, Pas. 1986, IV, 134).

Il reste à dire quelques mots de la plus importante des trois attributions de la section d'administration, à savoir le contentieux d'annulation. La section d'administration est compétente pour annuler les actes et les règlements de toutes les autorités administratives et les décisions contentieuses administratives.

Les recours en annulation portés devant le Conseil d'Etat peuvent donc avoir pour objet non seulement des actes individuels (nomination de fonctionnaires, autorisation de bâtir ou de lotir, etc.), mais aussi des actes réglementaires (arrêtés royaux ou ministériels, arrêtés des Exécutifs des Régions et Communautés, règlements provinciaux et communaux).

Pour autant que le législateur n'ait pas rendu compétent le pouvoir judiciaire, le Conseil d'Etat connaît, comme juge de cassation, des recours formés contre les décisions des juridictions administratives (par exemple, il connaît des recours formés contre les décisions des commissions qui statuent en matière d'assistance publique).

Le contentieux d'annulation est un contentieux objectif. Contrairement au contentieux subjectif qui se déroule devant les tribunaux ordinaires, le Conseil d'Etat ne condamne pas l'autorité administrative, mais il annule l'acte entaché d'excès de pouvoir (l'autorité administrative est condamnée aux dépens de l'instance). Le contentieux de l'annulation est un procès fait à un acte ou à un règlement.

En raison du caractère objectif du contentieux, il suffit que le requérant justifie d'un intérêt, alors que devant les tribunaux il doit invoquer un droit.

L'intérêt dont doit se prévaloir le requérant doit être personnel, direct et certain. Le législateur a manifesté son intention d'écarter l'action populaire (actio popularis). La jurisprudence du Conseil d'Etat belge s'est conformée à la volonté du législateur. Toutefois, dans certains cas, comme celui des recours en annulation de groupements poursuivant des buts abstraits (telle la protection de l'environnement par exemple), la jurisprudence s'est montrée très généreuse. Un des seuls tempéraments à l'accès de ces groupements au Conseil d'Etat est qu'ils ne peuvent se substituer aux intérêts particuliers de leurs membres.

Si quant à l'intérêt l'accès au Conseil d'Etat est largement ouvert aux groupements, en revanche la jurisprudence est sévère en ce qui concerne le contrôle de leur capacité d'ester en justice et de leur représentation. Il faut que le groupement ait la personnalité juridique. Une exception est faite pour les syndicats dans la mesure où leur recours tend à la défense des prérogatives que la législation leur a accordées. Il faut en second lieu que les organes désignés, à cet effet, par la loi et les statuts pour représenter la personne juridique, aient pris la décision d'introduire le recours en annulation.

8.

La jurisprudence est également très ferme en ce qui concerne le respect du délai imparti pour former le recours en annulation. Ce délai est en principe de soixante jours à partir de la publication de l'acte, de sa notification, ou en l'absence de l'obligation de procéder selon l'une de ces formes, à partir de la prise de connaissance de l'acte.

Le cas de force majeure qui peut interrompre le délai n'est admis que très rarement.

Le Conseil d'Etat a admis qu'en cas de doute sérieux quant à la compétence, le requérant qui s'est adressé d'abord aux tribunaux ordinaires, est recevable à introduire un recours en annulation au Conseil d'Etat dans les soixante jours de la signification du jugement par lequel le tribunal rejette son action en raison d'incompétence (C.E. 26 sept. 1984, Vercammen, Pas. 1987, IV, 50). Il est à noter que l'affaire faisant l'objet de ce recours rentrait dans le champ d'application de l'article 6, 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En ce qui concerne l'acte faisant l'objet du recours, le Conseil d'Etat vérifie s'il est un acte exécutoire faisant grief. Les recours demandant l'annulation de simples informations ou de commentaires, ne sont pas recevables.

Le recours contre des circulaires est recevable si la circulaire présente un caractère normatif. Si, au contraire, il s'agit d'une simple ligne de conduite que l'autorité se propose de suivre lorsqu'elle est appelée à prendre des décisions, le recours est irrecevable (C.E. 12 juin 1986, Koninklijke, Federatie der zelfstandige landmeters-experts, Rechtskundig Weekblad, 1988-89, col. 652-666 avec le rapport de M. l'Auditeur P. LEMMENS).

Les conditions de forme auxquelles doivent répondre les requêtes sont d'une grande simplicité.

L'assistance d'un avocat est facultative (il n'existe pas de barreau près le Conseil d'Etat).

La requête doit être envoyée par lettre recommandée à la poste pour acquérir date certaine. Elle doit contenir un exposé des faits et des moyens et indiquer l'acte dont l'annulation est demandée. Des timbres fiscaux d'une valeur de 4.000 F doivent être apposés sur la requête. La partie qui succombe doit supporter les frais qui se limitent généralement à la somme susdite.

II. Exposé relatif à la procédure devant le Conseil d'Etat belge.

Lors de la création du Conseil d'Etat par la loi du 23 décembre 1946, le législateur s'est borné à prévoir quelques grands principes de procédure. Il a confié au pouvoir exécutif, c'est-à-dire au Roi, le soin d'établir dans le cadre de ces principes le règlement de procédure. Celui-ci fait l'objet d'un arrêté royal du 23 août 1948 qui, sauf quelques adaptations, demeure toujours en vigueur.

Les principales caractéristiques de la procédure sont les suivantes :

1) elle est de caractère inquisitoire c'est-à-dire que le procès est dirigé par le Conseil d'Etat et non par les parties. Les mémoires doivent être introduits dans les délais prévus par le règlement de procédure. Ces délais peuvent être prorogés par le Conseil d'Etat;

2) dans sa majeure partie, la procédure est écrite. La requête introductive est communiquée à l'autorité administrative compétente, qui est invitée à déposer le dossier administratif et un mémoire en réponse. Ce mémoire est communiqué à la partie requérante qui peut déposer un mémoire en réplique. Toutes les transmissions se font par l'intermédiaire du greffe. Les personnes qui peuvent avoir un intérêt à intervenir dans l'affaire reçoivent une copie de la requête (par exemple, le fonctionnaire dont la nomination est attaquée). Elles peuvent introduire une requête en intervention pourvue de timbres fiscaux d'une valeur de 3.000 F.

Lorsque les mesures préalables sont terminées, l'affaire est en état, et l'Auditorat rédige un rapport sur l'affaire. Ce rapport, qui comprend un exposé des faits et une étude approfondie des moyens (les rapports comprennent en moyenne dix à vingt pages dactylographiées, certains rapports dépassent trente, voire même cinquante pages) est envoyé aux parties, qui sont invitées à déposer un dernier mémoire. Selon qu'il leur est favorable ou défavorable, les parties se rallient au rapport de l'Auditorat ou le critiquent.

L'affaire est ensuite fixée à l'audience. La chambre saisie de l'affaire est en principe composée de trois conseillers. Un conseiller fait un exposé objectif de l'affaire, ensuite les parties ou leurs avocats plaident, et enfin le magistrat de l'Auditorat donne son avis dans lequel il conclut soit à l'annulation de l'acte attaqué, soit au rejet de la demande.

L'arrêt est prononcé en audience publique quelques semaines plus tard. Si la chambre estime que certaines questions de fait ou de droit ne sont pas suffisamment éclairées, elle prescrit au magistrat de l'Auditorat de procéder à une instruction complémentaire.

*

QUESTIONNAIRE.

I. § 1. La limitation de l'accès à la procédure devant le Conseil d'Etat et le droit fondamental pour les personnes d'être entendues en leur cause.

Dans le discours qu'il a prononcé le 1er septembre 1987 à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, M. le Procureur général E. Krings déclarait : "Il est bien évident que tout justiciable doit, à tout moment, avoir la possibilité de s'adresser à un juge pour faire valoir ses droits. Un accès simple et efficace au juge doit exister pour permettre dans un temps raisonnable d'obtenir un jugement sur toute demande introduite. Il doit en être ainsi dans tous les domaines".

M. le Procureur général continuait ainsi :

"La question se pose, dès lors, avec une acuité toute spéciale de déterminer de quelle manière il peut être satisfait à cette nécessité. Les institutions qui ont été créées il y a vingt-cinq ans répondent-elles encore aux exigences des temps présents ? Il importe de traiter cette question en toute sérénité et de ne pas hésiter, le cas échéant, à proposer des modifications peut-être drastiques, si vraiment aucune autre solution ne peut donner satisfaction" (Journal des Tribunaux 1987, p. 546).

Le problème qui préoccupe M. le Procureur général est l'arriéré considérable du pouvoir judiciaire, surtout au niveau des cours d'appel.

Par la loi du 19 juillet 1985, le législateur a tenté d'y remédier en créant des chambres à conseiller unique au sein des cours d'appel. Une loi du 25 juillet 1985 a institué le juge unique aux tribunaux de première instance, avec cette réserve qu'en ce qui concerne certaines demandes, chaque partie peut demander le renvoi de la cause devant une chambre à trois juges. D'après M. le Procureur général, il convient d'envisager en plus d'autres solutions, notamment l'augmentation en ce qui concerne les tribunaux de première instance et les tribunaux de commerce du taux du dernier ressort.

Pour les demandes dont le montant serait inférieur à 100.000 frs, le tribunal statuerait en dernier ressort. Pour celles dont le montant serait compris entre 100.000 et 200.000 frs, l'appel serait soumis à une condition préalable, à savoir l'autorisation d'une chambre de la cour d'appel qui devrait apprécier si, *prima facie*, il existe de sérieux motifs pour autoriser l'appel.

M. le Procureur général ajoute que ces solutions ne peuvent être considérées comme une limitation de l'accès au juge. "Cet accès", poursuit-il, "est en effet assuré, les justiciables ayant la faculté de s'adresser, selon le cas, au juge de paix, au tribunal de première instance ou au tribunal de commerce, et d'obtenir un jugement dans un délai aussi bref que possible. Il n'y a pas de raison valable de soumettre des litiges qui n'ont qu'une portée limitée aux aléas de voies de recours qui, tout en prenant un temps considérable, n'améliorent pas nécessairement la décision du premier juge et qui, de plus, entraînent des frais élevés que seules des parties qui en ont les moyens ou qui sont particulièrement procédurières acceptent d'engager" (Journal des Tribunaux, 1987, p. 553).

On ne peut comparer la situation du Conseil d'Etat à celle du pouvoir judiciaire.

D'abord, l'arriéré du Conseil d'Etat est quantitativement moins important que celui du pouvoir judiciaire. Cela tient au fait que les recours sont moins nombreux. En moyenne 1500 à 1800 affaires sont introduites annuellement à la section d'administration.

En second lieu, le Conseil d'Etat est juge en premier et en dernier ressort. Il n'existe actuellement en Belgique ni tribunaux administratifs de première instance, ni instances d'appel. Le recours en annulation est porté directement devant le Conseil d'Etat. Il n'y a d'exception que dans les cas relativement peu nombreux où il statue comme juge d'appel ou comme juge de cassation.

Il existe néanmoins un arriéré. La durée moyenne de la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat est de trois années et demi, ce qui est trop long (1). Comment y remédier ?

(1) Dans la procédure relative aux demandes de suspension, les délais sont évidemment plus courts. Cette procédure, toute récente, est organisée par la loi du 16 juin 1989 et l'arrêté royal du 27 octobre 1989.

La suspension d'un acte ou règlement ne peut être demandée que lorsque les règles constitutionnelles de l'égalité des citoyens devant la loi et de la non-discrimination, ainsi que celles de la liberté de l'enseignement ont été violées.

Le Conseil d'Etat doit statuer dans un délai de soixante jours sur la demande de suspension. Lorsque la suspension est ordonnée, il doit statuer sur la requête en annulation dans les six mois du prononcé de l'arrêt ordonnant la suspension.

Les remèdes ne peuvent enfreindre les conventions internationales relatives aux droits de l'homme auxquelles la Belgique a adhéré, à savoir la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques signé à New York le 19 décembre 1966.

L'article 6, 1 de la Convention de Rome et l'article 14,1 du Pacte international de New York garantissent aux particuliers un droit d'accès à une instance judiciaire pour les contestations relatives à leurs "droits et obligations de caractère civil" (voyez l'arrêt du 21 février 1975 de la Cour européenne des droits de l'homme, en cause *Golder*, vol. 18, p. 12-18).

Les contestations portées devant le Conseil d'Etat sont-elles relatives à des "droits et obligations de caractère civil" ? Pour certaines, la réponse est affirmative. Il en est ainsi, par exemple, des refus d'autorisation d'exercer une activité professionnelle (voy. l'arrêt du 23 octobre 1985 de la Cour européenne des droits de l'homme, en cause *Bentham*, vol. 97, p. 16; voy. aussi le rapport de la Commission du 4 décembre 1985 dans l'affaire *Pudas*, *Publicat. Cour*, série A, vol. 125 (22), p. 25, §§ 43-45).

Un nombre important de contestations portées devant le Conseil d'Etat échappent à l'application des conventions internationales précitées. Il en est ainsi de la majorité des contestations relatives à la fonction publique, notamment les nominations, les promotions et même les poursuites disciplinaires.

La jurisprudence de la Commission européenne a été critiquée par certains auteurs selon lesquels la nature des fonctions que l'agent exerce est déterminante. L'agent exerçant des fonctions qui ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique, pourrait invoquer l'application de l'article 6, 1 de la Convention de Rome et l'article 14, 1 du Pacte international (voy. Paul Lemmens, *Geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen*, Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen, 1989, p. 239, n° 175).

Pour les contestations qui ne sont pas relatives aux "droits et obligations de caractère civil" le droit d'accès à une instance judiciaire n'est pas garanti par des conventions internationales. Il appartient à l'Etat de décider si le droit d'accès à une instance judiciaire doit être accordé à ses citoyens. Il peut apporter des limitations à ce droit. Il est évident que comme dans tout Etat de droit, il doit respecter l'égalité entre les citoyens.

§ 2. La limitation d'accès qualitative et quantitative. Possibilité d'une instance unique dans la procédure contentieuse administrative. Garanties de l'administré.

L'instance unique dans la procédure contentieuse existe depuis 1946 en Belgique. Le Conseil d'Etat est, depuis plus de quarante ans, juge en premier et en dernier ressort des recours en annulation, des actes et règlements de toutes les autorités administratives, sous réserve de quelques matières dans lesquelles il statue comme juge d'appel (notamment, dans le contentieux électoral communal) ou comme juge de cassation (notamment dans le contentieux de l'assistance sociale). Depuis les réformes institutionnelles de 1980 et de 1988, les actes et règlements peuvent émaner soit des autorités nationales, soit des autorités d'une des trois Communautés ou des trois Régions. En outre, les actes et règlements des neuf provinces et des autres administrations subordonnées sont susceptibles d'un recours en annulation.

L'instance unique présente un avantage certain, à savoir elle permet de mieux assurer l'unité de jurisprudence. Le justiciable s'adresse directement à une juridiction qui dira le droit. La possibilité de commettre une erreur quant à la compétence est réduite.

L'instance unique répond à l'impératif selon lequel tout justiciable a droit à un procès équitable. La Cour européenne des droits de l'homme a décidé que le double degré de juridiction n'est pas une condition indispensable pour le respect de l'article 6,1 de la Convention européenne (arrêt du 17 janvier 1970, en cause Delcourt, Publ. Cour., vol. 11, p. 14, § 25).

Le Conseil d'Etat belge comprend en fait un double degré de juridiction qui est intégré dans sa procédure. En effet, le magistrat de l'Auditorat qui instruit le dossier établit un rapport circonstancié en fait et en droit dans lequel il conclut soit au rejet, soit au bien-fondé des moyens invoqués par le requérant.

Ce rapport est communiqué aux parties qui peuvent le contester ou s'y rallier.

L'affaire est ensuite portée devant une chambre composée de trois conseillers d'Etat qui statuent après avoir entendu les parties dans leurs plaidoiries et le magistrat de l'Auditorat dans son avis.

Pour remédier à l'arriéré, il serait souhaitable que le cours du procès ne soit pas inutilement prolongé, dès lors qu'il appert que le requérant s'est incliné devant le rapport du magistrat de l'Auditorat.

Le règlement de procédure devrait prévoir que lorsque le rapport conclut au rejet de la requête, le requérant doit manifester expressément sa volonté de poursuivre la procédure. Le silence du requérant devrait être tenu pour un acquiescement au rapport de l'Auditorat. Le Conseil d'Etat en tirerait la conclusion en décrétant le désistement.

La limitation quantitative de l'accès au Conseil d'Etat pourrait être obtenue en instituant une procédure de réclamation auprès de l'autorité qui a pris la décision ou l'acte incriminé.

Jusqu'à présent, aucune disposition de portée générale oblige le requérant d'en appeler à l'auteur de la décision ou de l'acte critiqué avant de saisir le Conseil d'Etat.

Certes, dans certaines matières un recours auprès d'une autorité supérieure est organisé par la législation. Dans ce cas, le requérant est tenu de l'épuiser avant d'introduire sa requête en annulation auprès du Conseil d'Etat, à défaut de quoi cette requête est irrecevable "omisso medio".

La jurisprudence admet que dans les matières communales soumises à la tutelle des autorités supérieures, le requérant adresse dans le même délai que celui qui est fixé pour saisir le Conseil d'Etat, soit soixante jours, une réclamation à l'autorité de tutelle. Si le requérant n'obtient pas satisfaction, il dispose d'un nouveau délai de soixante jours pour saisir le Conseil d'Etat à partir du moment où le pouvoir d'annulation de l'autorité de tutelle expire (C.E. 16 octobre 1984, De Nil, Pas. 1937, IV, 64).

Le recours dit gracieux n'interrompt en principe pas le délai du recours en annulation. Lorsqu'après examen de la réclamation, l'autorité prend une nouvelle décision fondée sur d'autres motifs, la jurisprudence admet qu'un nouveau délai commence à courir.

Une obligation générale d'introduire une réclamation préalable auprès de l'auteur de la décision ou de l'acte serait sans doute souhaitable. En ce qui concerne les décisions individuelles, il faudrait que la législation en fasse une condition de recevabilité du recours en annulation (1).

La procédure de réclamation préalable devrait régler au moins les points suivants : 1) le délai d'introduction de la réclamation; 2) l'obligation pour l'autorité de statuer dans un délai déterminé; 3) l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision.

(1) Au moment de la rédaction de ce rapport, le gouvernement prépare un projet de loi dans ce sens.

On peut concevoir que l'autorité saisie de la réclamation doive consulter une commission composée de personnes indépendantes. Enfin, il y a lieu de se demander si une sanction doit être prise à l'égard de l'autorité qui se montrerait récalcitrante.

Nous pensons que la procédure de réclamation préalable aurait pour effet de réduire le nombre des recours en annulation portés devant le Conseil d'Etat. Au cas où cette procédure n'aurait pas abouti à une solution satisfaisante pour le justiciable, la cause que celui-ci soumettrait au Conseil d'Etat serait mieux circonscrite par le fait du réexamen auquel l'autorité administrative a dû procéder.

§ 3. Le recours contentieux administratif devant les Cours administratives et les intérêts subjectifs diffus.

On vise, semble-t-il, par intérêts subjectifs diffus les actions des groupements, dites actions collectives ou corporatives.

Parmi ces actions, il faut distinguer, d'une part, celles qui émanent de groupements professionnels, constitués sous la forme d'unions professionnelles (loi du 31 mars 1898), d'associations sans but lucratif (loi du 27 juin 1921), ou de syndicats de travailleurs (sans personnalité juridique), et d'autre part, celles qui émanent de groupements constitués sous la forme d'associations sans but lucratif qui poursuivent des buts abstraits, tels l'environnement ou la protection des animaux.

Les recours introduits par les associations professionnelles soulèvent peu de difficultés; la recevabilité de ces recours n'est pas contestée pour autant que les associations ne se substituent pas à leurs membres pour la défense des intérêts individuels de ceux-ci.

La recevabilité des recours des groupements poursuivant des buts abstraits est plus discutable parce que ces recours se rapprochent de l'action publique ou de l'action populaire.

A la différence de la Cour de cassation qui refuse l'accès de ces groupements aux tribunaux parce qu'ils ne justifient pas d'un droit subjectif propre (Cass. 25 octobre 1985, Neerpede blijft v.z.w., Pas. 1986, I, 219; J. Van Compernelle, Quelques réflexions sur l'action d'intérêt collectif à propos de deux arrêts de la Cour de cassation, Revue pratique des sociétés, 1984, p. 1 à 17), le Conseil d'Etat déclare le recours en annulation de ces groupements recevable (C.E. 20 janvier 1981, a.s.b.l. Bond Beter Leefmilieu-Interenvironnement, Pas. 1983, IV, 9 ; C.E. 10 mars 1981, v.z.w. Comité Beter Leefmilieu Malle).

Certes, le recours en annulation devant le Conseil d'Etat s'inscrit dans le contentieux objectif alors que l'action devant les tribunaux ordinaires s'inscrit dans le contentieux subjectif, le premier ne réclamant pour être recevable qu'un intérêt, alors que le second requiert qu'une atteinte soit portée à un droit subjectif. Néanmoins, on peut se demander si les groupements à buts abstraits justifient d'un intérêt qui est suffisamment personnel et direct.

Une jurisprudence plus restrictive ne contreviendrait ni à la législation interne, ni aux conventions internationales auxquelles l'Etat belge a adhéré.

Il faut toutefois ajouter que ces groupements qui en général sont mieux informés que les particuliers, acceptent plus facilement que ces derniers de courir le risque d'un éventuel procès en dommages et intérêts lorsque leur recours est reconnu non fondé. On peut dire qu'à ce titre ces groupements remplissent dans une certaine mesure une fonction sociale. Cela n'empêche toutefois pas que le Conseil d'Etat doit être vigilant.

§ 4. Constitutionnalité du filtrage restrictif de l'accès au contentieux administratif devant les cours administratives suprêmes. Leur finesse et leur efficacité pratique.

Le filtrage restrictif n'existe pas au Conseil d'Etat belge. Notons toutefois que le règlement de procédure prévoit que lorsqu'un recours est manifestement irrecevable ou manifestement non fondé, la chambre saisie de l'affaire peut dispenser les parties des mémoires qui précèdent le rapport. Dans ce cas, le magistrat de l'Auditorat rédige immédiatement le rapport. Les parties sont autorisées à déposer des derniers mémoires, et l'affaire est ensuite portée à l'audience publique (règlement de procédure, art. 91, alinéas 2 et 3) (voyez infra, II, § 2, Solutions de procédure, p. 33 et s.).

En pratique, il arrive rarement que cette procédure simplifiée puisse être employée. Le nombre des requêtes manifestement irrecevables ou manifestement non fondées est minime.

Dans son discours du 1er septembre 1987, qui a déjà été cité plus haut, M. le Procureur général E. Krings envisage le filtrage restrictif au niveau de la Cour de cassation.

Il est intéressant de reproduire ici les suggestions qu'il fait. "J'estime", a-t-il déclaré, "qu'en matière civile, le pourvoi en cassation devrait être soumis à une autorisation préalable.

Cette autorisation pourrait être donnée par une chambre de la Cour, à créer à cet effet et composée de trois conseillers qui seraient désignés par le premier président pour une période d'un mois selon un rôle préétabli ... L'autorisation serait fondée sur des critères définis par la loi".

M. le Procureur général à la Cour de cassation poursuit :

"Je ne me risquerai pas ici à préciser ces critères, car il est bien évident qu'ils devraient faire l'objet d'un examen approfondi. Peut-être puis-je donner quelques exemples : les moyens qui soulèvent une question de droit d'intérêt primordial, et pour autant qu'ils ne soient pas nouveaux; les moyens qui invoquent la violation d'une règle d'organisation judiciaire ou la violation d'une règle d'ordre public; les moyens qui reprochent au juge d'avoir statué ultra petita ou, au contraire, de n'avoir pas épuisé son pouvoir de juridiction; les moyens qui soutiennent que, en dernier ressort, les droits de la défense ont été violés.

En ce qui concerne l'obligation de motiver qui donne lieu à des abus, l'autorisation ne serait donnée que pour autant qu'il y ait une violation manifeste et grave de cette obligation, notamment lorsque le défaut de motivation est intimement lié au jugement d'un point de droit.

La chambre constituée à cet effet, après avoir entendu l'avis du ministère public, statuerait à l'unanimité lorsqu'elle entendrait refuser l'autorisation. Le refus ne devrait être que sommairement motivé, sans doute comme le fait aujourd'hui le bureau d'assistance judiciaire. Par contre, l'autorisation d'introduire le pourvoi ne devrait pas être motivée et ne constituerait en aucune manière un préjugé de l'affaire" (Journal des Tribunaux, 1987, p. 556).

Les suggestions de M. le Procureur général à la Cour de cassation n'ont jusqu'à présent pas été traduites en textes législatifs.

En revanche, la loi organique de la Cour d'Arbitrage qui fut créée en 1983 à la suite des réformes institutionnelles pour juger les conflits de compétence entre les législateurs nationaux, régionaux et communautaires, prévoit une procédure de filtrage. Selon l'article 71 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'Arbitrage lorsqu'un recours en annulation ou une question préjudicielle apparaissent comme manifestement irrecevables ou comme ne relevant manifestement pas de la compétence de la Cour, ils sont examinés par une chambre restreinte. Après le dépôt éventuel de mémoires par les parties, la chambre restreinte peut décider, à l'unanimité des voix, de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt qui déclare que la demande est irrecevable ou que la Cour est incompétente.

§ 5. Le recours contentieux administratif devant le Conseil d'Etat et la lenteur de l'administration de la justice. L'accélération de l'administration de la justice, sans préjudice des garanties auxquelles peuvent prétendre les justiciables. Limitation de la durée des procédures. La statistique face à la qualité judiciaire.

La durée moyenne d'une procédure devant le Conseil d'Etat belge est de trois années et demi. Il faut toutefois tenir compte du fait que, comme il a été exposé ci-dessus, la procédure se déroule en deux phases, qui en fait peuvent être assimilées à un double degré de juridiction. Le magistrat de l'Auditorat fait l'instruction et rédige un rapport circonstancié. Le magistrat se prononce sur la recevabilité du recours et sur le bien-fondé des moyens. Les parties après avoir pris connaissance de ce rapport peuvent envoyer des derniers mémoires. Ensuite, l'affaire est portée à l'audience publique d'une chambre composée de trois conseillers qui statuent, après avoir entendu les parties dans leurs plaidoiries et le magistrat de l'Auditorat dans son avis.

Selon l'article 6,1 de la Convention européenne des droits de l'homme, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial. Cette disposition ne s'applique qu'aux contestations sur les droits et obligations de caractère civil. Comme il a été dit plus haut, un grand nombre de recours portés devant le Conseil d'Etat ne tombent pas sous l'application de l'article 6, 1.

Toutefois, dans un Etat de droit, tout justiciable doit pouvoir obtenir justice dans un délai raisonnable. Le Parlement et le gouvernement belges en sont conscients (voyez le colloque relatif à l'arriéré judiciaire qui s'est tenu au Sénat le 26 mai 1989).

Le cabinet du Ministre de l'Intérieur, auquel ressortit le Conseil d'Etat, se préoccupe des retards que subissent les affaires. Il envisage plusieurs mesures pour y remédier, à savoir : 1) l'augmentation du nombre des magistrats; 2) la création de cinq tribunaux administratifs dans le ressort de chacune des cinq Cours d'appel; 3) un filtrage au niveau du Conseil d'Etat; 4) la diversification des procédures. Pour des affaires courantes, la procédure serait plus sommaire que pour les affaires qui soulèvent des questions de principe; 5) une procédure de réclamation auprès de l'autorité administrative précédant obligatoirement tout recours (J. Vande Lanotte, De rechtsbescherming tegen het overheidsoptreden : een docudrama, Rechtskundig Weekblad 1989-90, p. 572-573).

On peut se demander si la création de tribunaux administratifs de première instance se justifie lorsque le nombre des affaires qui entrent annuellement au Conseil d'Etat est de quinze à dix-huit cents affaires.

L'instance unique présente des avantages que nous avons énumérés plus haut. Il conviendrait toutefois que la structure du Conseil d'Etat soit réorganisée, de même que la procédure.

§ 6. Faculté des Cours administratives suprêmes pour connaître de certaines affaires qui bien que n'étant pas susceptibles d'un recours en raison du montant ou de la matière, sont d'un grand intérêt général. Possibilité d'être consulté par les organes judiciaires d'instance.

Cette question vise vraisemblablement une procédure qui existe dans certains Etats, mais qui est inconnue en Belgique.

Selon la loi française du 31 décembre 1987, les tribunaux administratifs ou les cours d'appel peuvent, sur une requête présentant une question de droit nouvelle, difficile et se posant dans de nombreux litiges, solliciter du Conseil d'Etat un avis, qui doit être rendu dans les trois mois, faute de quoi le cours du procès pourra reprendre.

Un auteur français a écrit au sujet de cette procédure : "Cette innovation, qui n'est peut-être pas très exaltante au regard des principes régissant l'indépendance des juges, a le mérite de l'efficacité" (Chr. Gabolde, Rec. Dalloz Sirey 1988, Chr., p. 53).

Une telle procédure n'a en ce moment en Belgique pas de raison d'être. En effet, tous les recours en annulation sont portés directement devant le Conseil d'Etat, et les recours sur lesquels le Conseil d'Etat est appelé à statuer comme juge de cassation ou comme juge d'appel sont relativement peu nombreuses.

En dehors de la procédure contentieuse proprement dite, le Conseil d'Etat a une mission consultative qui peut dans certains cas prévenir des conflits. Le Conseil d'Etat, section contentieuse, peut être consulté par les membres du gouvernement national, des Régions et des Communautés, au sujet de toutes les questions qu'il appartient au pouvoir exécutif de résoudre à la condition que ces questions ne soient pas litigieuses. Les Ministres usent de cette faculté en consultant notamment le Conseil d'Etat sur l'interprétation qu'il faut donner aux lois et règlements.

Dans ce cas, le Conseil d'Etat est en quelque sorte le conseiller juridique du Ministre. L'avis donné ne lie ni le Ministre, ni le Conseil d'Etat lui-même au cas où ultérieurement il serait saisi d'une affaire contentieuse relative à la même question.

Ce serait dépasser le cadre de ce paragraphe que de parler des questions préjudicielles. Signalons seulement que le Conseil d'Etat peut, dans le cours d'une procédure contentieuse, adresser à la Cour d'Arbitrage une demande préjudicielle afin de savoir si le législateur national ou le législateur décentralisé d'une Région ou d'une Communauté sont restés dans les limites de leur compétence, telle qu'elle est déterminée par la Constitution et les lois spéciales de réformes institutionnelles des 8 août 1980 et 8 août 1988, ou si ces législateurs n'ont pas enfreint le principe de l'égalité des citoyens devant la loi ou celui de la liberté de l'enseignement (loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'Arbitrage, art. 26).

II. Solutions de procédure.

§ 1. La légitimation pour accéder aux Cours administratives, les intérêts personnels et les droits subjectifs, et les droits de défense des justiciables.

Nous résumons ici ce que nous avons dit dans l'introduction.

Le Conseil d'Etat contrôle avec sévérité si les personnes juridiques (sociétés commerciales, associations sans but lucratif, unions professionnelles) sont représentées conformément à la loi qui règle leur organisation et leur fonctionnement, ainsi qu'à leurs statuts. Il contrôle également si les personnes juridiques ont satisfait aux formalités prévues par la loi pour obtenir la personnalité juridique et pour la conserver (voyez en ce qui concerne les associations sans but lucratif : C.E. 3 mai 1973, a.s.b.l. Touring Club royal de Belgique, Pas. 1975, IV, 33 ; C.E. 11 septembre 1981, a.s.b.l. Confédération belge des établissements privés de soins de santé, Pas. 1983, IV, 65).

Le Conseil d'Etat vérifie avec beaucoup de soin si les requêtes ont été introduites dans les délais réglementaires. La force majeure n'est pas une cause de suspension du délai, sauf dans des cas tout à fait exceptionnels.

En ce qui concerne les autres conditions de recevabilité, on discerne dans la jurisprudence moins de rigueur (par exemple, la notion d'autorité administrative comprend des organismes privés, telles les universités libres, dans la mesure où elles participent à la fonction administrative par la délivrance de certains diplômes donnant accès à des professions : C.E. 16 octobre 1981, Franssen, Pas. 1983, IV, 76, et même dans la mesure où elles règlent les nominations de leur personnel administratif : C.E. 24 mars 1989, Mersch, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek recht, 1989, p. 789-794).

La jurisprudence montre une grande souplesse en ce qui concerne l'intérêt dont doit justifier le requérant. Cette souplesse se manifeste notamment en ce qui concerne les recours en annulation de certains groupements poursuivant des buts abstraits, telle la défense de l'environnement (voyez supra I, § 3, p. 21-23).

Comme l'ont écrit Cornu et Foyer, l'intérêt est "un instrument réglable à merci" (Procédure civile, Thémis, 1958, p. 299-300).

Nous avons dit plus haut que tout le contentieux relatif à des droits subjectifs échappe à la compétence du Conseil d'Etat. D'après la Constitution belge, seuls les tribunaux ordinaires sont compétents pour connaître des contestations relatives à des droits civils.

§ 2. Le non-recevoir du recours contentieux administratif devant les cours administratives ; section spéciale du non-recevoir. Le non-recevoir quantitatif et qualitatif. Absence évidente de fondement et rejet préalable d'autres recours substantiellement égaux.

Au Conseil d'Etat belge, il n'existe pas de section spéciale du non-recevoir.

Le règlement de procédure comprend une disposition (art. 91, alinéas 2 et 3) aux termes de laquelle lorsqu'une requête est manifestement irrecevable ou manifestement non fondée, le magistrat de l'Auditorat rédige immédiatement un rapport pour la chambre compétente qui peut dispenser les parties des mesures préalables, c'est-à-dire du dépôt d'un mémoire en réponse et d'un mémoire en réplique. Après le dépôt éventuel du dernier mémoire par les parties, l'affaire est portée à l'audience publique.

Cette procédure simplifiée permet une justice rapide. Malheureusement, le nombre des requêtes qui sont manifestement irrecevables ou manifestement non fondées est minime; il n'atteint pas trois pour cent des requêtes qui entrent au greffe du Conseil d'Etat. Sauf de rares exceptions, tous les recours font l'objet d'un examen approfondi.

Il convient d'ajouter à ceci que le Conseil d'Etat a élaboré une jurisprudence qui permet d'accélérer le procès lorsque l'une des parties ne collabore pas à son déroulement. Ainsi qu'il a déjà été exposé, la procédure devant le Conseil d'Etat est inquisitoire. Il s'ensuit que les parties ne peuvent entraver le cours de la procédure.

Dans deux domaines, la jurisprudence a fait application de ces principes :

1) lorsque la partie adverse, c'est-à-dire l'autorité administrative dont la décision est attaquée, ne dépose ni le dossier de l'affaire ni de mémoire en réponse, le Conseil d'Etat tient pour exactes les affirmations de la partie requérante qui n'ont pas été démenties par la partie adverse (C.E. 20 mai 1987, Dautremont, n° 27.966);

2) lorsque le requérant ne dépose pas de mémoire en réplique et que, dans son rapport, le magistrat de l'Auditorat l'a prévenu que ce défaut de collaboration avec la justice peut entraîner l'irrecevabilité de son recours, sa persistance dans l'abstention entraîne l'irrecevabilité (C.E. 6 avril 1982, Rys, n° 22.183, Pas. 1984, IV, 1).

Un projet de loi est actuellement en préparation pour introduire dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat la teneur de la jurisprudence mentionnée sub 1) et 2).

Le cas du rejet préalable d'autres recours substantiellement égaux ne fait l'objet d'aucune disposition légale ou réglementaire. En fait, les magistrats de l'Auditorat groupent les affaires similaires. Une affaire pilote est choisie. La jurisprudence établie dans cette affaire servira pour l'examen des affaires similaires.

§ 3. Droit du justiciable à suivre tous les degrés hiérarchiques judiciaires du recours contentieux administratif.

Rappelons qu'en Belgique, le recours en annulation est porté directement devant le Conseil d'Etat. Lorsqu'il statue comme juge d'appel ou comme juge de cassation, le recours est formé contre la décision d'une juridiction administrative qui n'est pas nécessairement composée de magistrats (par exemple, en matière d'élections communales, la députation permanente du conseil provincial statue au premier degré).

Comme l'a dit M. E. Krings, Procureur général à la Cour de Cassation dans sa mercuriale du 1er septembre 1987, déjà citée plus haut : "Le double degré de juridiction n'est pas un principe général du droit."

"Il faut admettre qu'une limitation des voies de recours est aussi dans l'intérêt des parties, principalement, cela va sans dire, de celles qui ont obtenu gain de cause en première instance.

A cela s'ajoute qu'une telle limitation s'impose de même dans l'intérêt d'une saine administration de l'Etat, parce que la mise en oeuvre des voies de recours par des parties qu'anime un esprit de chicane exagéré, entraîne une surcharge excessive des juridictions et une perte de temps et d'argent considérable pour d'autres parties (62).

Un litige doit pouvoir prendre fin dans un délai aussi court que possible. Plus il sera bref, mieux cela vaudra".

M. le Procureur général ajoutait : "Le double degré de juridiction repose aussi sur deux considérations : le juge qui siège en appel est supposé, d'une part, posséder une plus grande expérience et, d'autre part, avoir une formation juridique plus poussée que le juge de première instance.

Sur un plan purement théorique, ces considérations sont difficilement contestables.

(62) Il y a lieu d'ajouter à cet égard que la Cour européenne des droits de l'homme a déjà décidé que la convention n'impose pas aux Etats de prévoir en tout cas un double degré de juridiction, ni même une voie de recours (voy. les décisions de la Commission des droits de l'homme citées dans Digest of Strasbourg Case-Law relating to the European Convention on Human Rights, vol. 2, art. 6, p. 340-348).

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose seulement qu'en matière répressive un second degré de juridiction doit être possible. Tel n'est pas le cas en matière civile (art. 14, 5).

Mais est-ce toujours exact en pratique ?"
(Journal des Tribunaux, 1987, p. 552).

Lors de la création en France des cours administratives d'appel par la loi du 31 décembre 1987, certains auteurs n'ont pas manqué d'attirer l'attention sur le risque qui était créé d'allonger le cours des procès (D. Chabanol, Une réforme inachevée, L'Actualité juridique 1988, Doctrine, p. 105; Chr. Gabolde, La seconde réforme du contentieux administratif, Rec. Dalloz Sirey, 1988, Chr. p. 54).

Nous pensons qu'en Belgique, la solution pour remédier au retard dans le traitement des affaires ne doit pas consister en la création de tribunaux administratifs de première instance, mais en une restructuration du Conseil d'Etat et en une révision de la procédure.

§ 4. Les avocats ou conseillers d'appuie au service des chambres des cours administratives suprêmes.

A la différence de la Cour de Cassation à laquelle est attaché un barreau spécial qui a le monopole des affaires civiles, tout avocat inscrit au tableau de l'Ordre des avocats d'un des vingt-six barreaux du pays est autorisé à signer une requête au Conseil d'Etat et à plaider à l'audience publique.

Quelques avocats spécialisés en droit administratif drainent vers leurs cabinets un nombre plus ou moins important d'affaires.

Il ne serait pas indiqué de faire appel à des avocats pour assumer des conseillers d'Etat. Pour que leur collaboration ait quelque utilité, on serait forcément contraint de faire appel à des avocats spécialisés. Etant donné qu'ils sont peu nombreux, on serait contraint de faire trop souvent appel aux services des mêmes avocats, ce qui pourrait avoir pour effet de les placer dans une situation privilégiée par rapport aux autres membres des barreaux.

L'idée de faire appel à des conseillers d'appuie a déjà été envisagée par certains. Il serait fait appel aux magistrats de l'Auditorat pour remplir ces fonctions. Cette idée pourrait être creusée lors d'une restructuration du Conseil d'Etat.

III. Moyens techniques.

On doit distinguer l'informatique de gestion et l'informatique de documentation juridique.

La première est importante pour le greffe du Conseil d'Etat et pour le secrétariat de l'Auditorat. Elle permet de déterminer rapidement et avec précision l'état d'une affaire, et aussi de vérifier l'état d'avancement des travaux des chambres.

L'informatique de gestion a été mise en marche au greffe du Conseil d'Etat.

Quant à l'informatique de documentation juridique, elle n'en est qu'à ses premiers pas. Bientôt, toute la jurisprudence sera enregistrée sur disquettes. Malheureusement, les installations pour consulter la jurisprudence font défaut jusqu'à présent.

On doit constater qu'à ce point de vue, notre pays a un grand retard à combler.

Quant à la tenue à jour de la législation, elle est effectuée manuellement dans des registres par le Bureau de coordination, qui est composé de magistrats. Bien que non encore informatisé, le Bureau de coordination est un organe qui rend de grands services. Il est à même de fournir sur-le-champ tous les renseignements concernant la législation belge, aussi bien dans le passé que dans son état actuel.

31.1.1990.