

COLLOQUE DU 7 JUIN 2010

«PRÉVENIR DES ARRIÉRÉS DANS LA JUSTICE ADMINISTRATIVE»

LE DROIT BELGE

Paul LEWALLE

Conseiller d'Etat
Professeur émérite à l'Université de Liège

INTRODUCTION

Avant de communiquer les réponses ou éléments de réponses aux questions qui suivent, nous pensons qu'il est nécessaire de procéder à un bref rappel de l'organisation du contentieux administratif en droit belge

La Constitution belge du 7 février 1831, par ses articles 92 et 93, devenus 144 et 145 de la Constitution coordonnée le 17 février 1994, a confié au pouvoir judiciaire, soit aux Cours et tribunaux, la compétence de statuer sur les litiges ayant pour objet les droits civils et politiques.

Cette compétence est générale. Elle est exclusive si le litige porte sur des droits civils (tel que droit de propriété, état des personnes ...), et de principe si le litige porte sur un droit politique (droit d'élire et d'être élu, "*droit*" de payer des impôts ...).

Le constituant a permis au législateur de créer en outre des juridictions "*contentieuses*" (article 146 et 161 de la Constitution coordonnée).

Le constituant n'ayant fait aucune distinction quant aux parties en litige, ces règles s'appliquent aussi bien aux contestations entre particuliers qu'à celles auxquelles l'autorité publique est partie.

De surcroît, le constituant belge a confié aux Cours et tribunaux le pouvoir de refuser l'application des arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux s'ils ne sont pas conformes aux lois.

Ce contrôle porte sur l'ensemble des actes administratifs, qu'ils soient réglementaires ou individuels. Il s'étend à la légalité externe et interne de ceux-ci.

Il n'en reste pas moins que les Cours et tribunaux ne peuvent être saisis directement d'un recours en annulation d'un acte administratif illégal.

C'est principalement pour combler cette lacune que, par le vote de la loi du 23 décembre 1946, fut créé en Belgique un Conseil d'Etat, au terme de discussions parlementaires fort laborieuses (elles avaient commencé par le dépôt d'une proposition de loi le 15 mai 1930).

S'inspirant du recours pour excès de pouvoir dont peut connaître le Conseil d'Etat de France, le législateur belge a prévu que le Conseil d'Etat qu'il instituait avait la compétence d'annuler, sur recours de tout intéressé, les actes et règlements administratifs entachés de violation de formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir. Cette compétence est exercée par la section du contentieux administratif.

Particularité du système belge, en l'absence de toute autre juridiction compétente, le Conseil d'Etat, section du contentieux administratif, se prononce encore, en équité, par voie d'arrêts, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel, causé par une autorité administrative.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, section de législation, est chargé encore de donner des avis aux différents membres des gouvernements de la Belgique fédérale sur les avant projets de lois, de décrets, d'ordonnances et sur les projets d'arrêtés réglementaires.

Depuis le 18 juin 1993, l'existence et la compétence du Conseil d'Etat reposent sur l'article 160 de la Constitution. Jusqu'à cette date, le Conseil d'Etat belge ne trouvait son fondement que dans une loi ordinaire.

La Belgique ne connaît pas d'institution analogue au tribunal des conflits du droit français.

C'est, en application de l'article 158 de la Constitution, la Cour de cassation qui tranche les conflits d'attribution entre les Cours et tribunaux et les juridictions administratives, en ce compris le Conseil d'Etat.

Enfin, une Cour d'arbitrage a été créée en vertu de l'article 107ter, § 2, devenu 142, de la Constitution.

L'article 142, alinéa 1^{er}, de la Constitution a été modifié en ce sens que la dénomination "*Cour d'arbitrage*" a été remplacée par celle de "*Cour constitutionnelle*" depuis le 7 mai 2007; cette modification a été publiée au Moniteur belge le 8 mai 2007.

La compétence de cette Cour s'étend actuellement au contrôle, sur recours en annulation ou question préjudicielle, de la conformité - ou de la compatibilité - des normes ayant valeur législative aux dispositions du titre II (libertés publiques) et aux articles 170, 172 et 191 de la Constitution (légalité de l'impôt et égalité devant l'impôt, protection des étrangers), ainsi qu'aux règles répartitrices de compétences entre législateurs de la Belgique fédérale.

Bien qu'ils ne concernent pas directement le contrôle de la légalité des actes administratifs, les arrêts de la Cour constitutionnelle figurent au premier rang des sources jurisprudentielles du droit public belge.

QUESTIONNAIRE

Pour accélérer le cours de la justice administrative, il faut distinguer trois axes de réflexion: les techniques pour limiter l'afflux de recours (I), les techniques visant à accélérer le déroulement de l'instance (II) ainsi que les critères éventuels de l'évaluation de l'activité juridictionnelle et leur mise en œuvre (III).

I. LES TECHNIQUES POUR ENDIGUER L'AFFLUX DE RECOURS

1) La saisine du juge administratif requiert-elle le ministère obligatoire d'un avocat? Si oui, existe-t-il des dérogations à cette exigence? Des exigences de qualifications ou d'ancienneté de l'avocat existent-elles ?

Il convient de distinguer.

1) L'introduction d'un en référé administratif, ou celle d'un recours en annulation d'un acte ou d'un règlement d'une autorité administrative devant le Conseil d'Etat (recours pour excès de pouvoir) n'exige pas l'intervention d'un avocat, aussi recommandable soit-elle compte tenu des particularités de la procédure.

Si le requérant estime que l'assistance d'un avocat lui est nécessaire, la requête peut être signée par un avocat inscrit 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'avocat¹.

2) Depuis le 1^{er} décembre 2006, l'introduction d'une procédure en cassation devant le Conseil d'Etat exige, quant à elle, l'intervention d'un avocat qui répond aux conditions énoncées ci-dessus².

2) La compétence de la Cour administrative suprême se limite-elle aux points de droit (cassation administrative») ou statue-elle également comme instance d'appel connaissant des questions de fait ?

La question pourrait être classée immédiatement comme étant sans objet.

En effet, la Belgique ne connaît pas de Cour administrative suprême.

¹ Art. 19, al., 3, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973.

² Art. 19, al. final, des lois sur le Conseil d'Etat, précitées, et art. 3, § 2, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant le procédure en cassation devant le Conseil d'Etat.

Une analyse, même superficielle, du rôle dévolu au Conseil d'Etat fait apparaître que cette appellation ne lui convient pas. Ceci parce que, notamment, sa compétence est déterminée non par lui-même - il ne dispose pas, il s'en faut de beaucoup, de la "*compétence de sa compétence*" - mais par la Cour de cassation, juge des conflits d'attributions entre les Cours et tribunaux et les juridictions administratives, et par la Cour constitutionnelle, en relation avec le principe d'égalité. Ceci encore parce que la Belgique ne connaît pas un ordre de juridictions administratives de premier degré et d'appel que dominerait une juridiction supérieure.

On peut observer, tout au plus, que, par certaines de ses attributions, le Conseil d'Etat de Belgique joue le rôle d'un juge supérieur si on le rapproche des juridictions administratives à compétence particulière, qui statuent, selon les cas, en premier et dernier ressort ou en dernier ressort.

Il fait alors office de juge de cassation.

Aux termes de l'article 14, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, la section du contentieux administratif statue par voie d'arrêts sur les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives pour contravention à la loi ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité. Dans ce cas, elle ne connaît pas du fond des affaires.

La portée exacte de ces termes n'est pas sans faire difficulté.

On a pu soutenir que le Conseil d'Etat est appelé à exercer sur les décisions "*contentieuses*" rendues en dernier ressort par les juridictions administratives un contrôle plus restreint que sur les actes et règlements des autorités administratives, pour des raisons qui ne sont pas étrangères au souci de résorber l'arriéré³.

3) Le droit d'appel devant la Cour administrative suprême est-il absolu ou connaît-il des limitations ? Si oui, dans quelles hypothèses ? Résumez brièvement la manière dont votre Cour interprète ces limitations.

Il faut répéter que la Belgique ne connaît pas de Cour administrative suprême.

S'il faut entendre comme étant le droit d'appel à la Cour administrative suprême visé par la question la possibilité de saisir le Conseil d'Etat d'un recours de pleine juridiction contre certaines décisions, il y aurait lieu de renvoyer à l'examen des conditions particulières de procédure propres aux recours visés à l'article 16 des lois sur le Conseil d'Etat.

Y sont envisagés les domaines aussi divers que les élections provinciales et communales, l'aide sociale, les différends entre communes nouvellement créées au sujet du partage des biens entre habitants des territoires séparés; les élections des membres du conseil de police prévu par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux de même

³ R. ANDERSEN, De quelques réflexions à propos de la cassation administrative, Mélanges Philippe Gérard, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 283.

que la limitation et le contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques.

Le développement de la procédure applicable à ces différents contentieux nous paraît sans rapport avec la "*prévention des arriérés dans la justice administrative*".

S'il fallait entendre la question - mais ce serait au prix d'une reformulation de celle-ci - comme visant les limitations qui peuvent être apportées par ou en vertu de la loi à la possibilité de saisir le Conseil d'Etat d'un recours en annulation, il y aurait lieu de signaler qu'il y faudrait une disposition législative expresse et exempte de toute discrimination.

La Cour constitutionnelle pourrait être amenée à contrôler la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution de pareille limitation apportée par la loi.

S'il fallait interpréter la question comme portant sur l'existence de certaines exceptions à la compétence générale du Conseil d'Etat belge fondées sur des constructions jurisprudentielles analogues à la théorie des "*actes de gouvernement*", on pourrait répondre que cette théorie, parfois invoquée dans le but de faire échec à la recevabilité de certaines requêtes en annulation, n'a jusqu'ici pas été reçue par lui⁴.

4) Existe-il des sanctions pour recours ou appels abusifs (amende pécuniaire pour recours téméraire ou vexatoire). Si oui, sont-elles prononcées à la demande de la partie adverse ou d'office par le juge ? La procédure respecte-t-elle le principe du contradictoire ? La décision est-elle motivée ?

La formation est-elle collégiale ou à juge unique ?

Le Conseil d'Etat peut imposer une amende "*du chef d'un recours manifestement abusif*".

Les termes, absolument généraux, de l'article 37 des lois sur le Conseil d'Etat qui fonde cette compétence donnent à penser que la section du contentieux administratif peut prononcer l'amende chaque fois qu'elle statue sur recours⁵.

Il faut y comprendre, en application de l'article 19 de la loi du 15 septembre 2006, le cas où, après qu'un recours en cassation a été déclaré inadmissible.

L'amende peut être prononcée tant par la chambre composée de trois conseillers que par le juge unique.

⁴ Voy. notamment, P. LEWALLE et Luc DONNAY, *Contentieux administratif*, Larcier, 2008, n° 423, p. 670 à 675.

⁵ Soit dans l'exercice de l'ensemble des attributions définies aux articles 11 à 18, 20 et 21bis, ainsi qu'aux articles 26bis, 30 (opposition, tierce-opposition, recours en révision) et 36 des mêmes lois coordonnées.

Selon les termes de l'article 37 des lois sur le Conseil d'Etat, "*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*".

Il faut souligner qu'ainsi, l'amende ne peut être décidée à l'initiative des magistrats appelés à juger mais à l'initiative de l'auditeur rapporteur.

L'arrêt qui prononce l'amende est réputé contradictoire.

L'amende est de 125 à 2500 euros, montants qui peuvent être modifiés par le Roi en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Elle est prononcée indépendamment des propositions faites par l'auditeur rapporteur quant à son montant, à la charge du requérant.

Le produit en est versé au Fonds de gestion des astreintes.

5) Existe-il une procédure préalable d'admission ou d'autorisation des recours devant la Cour administrative suprême ? Si oui, décrivez la procédure et les conditions de fond qui président à la non admission ou à la non autorisation («leave of appeal») du recours.

La question oblige à la même réserve que celle exprimée plus haut : il faut répéter que la Belgique ne connaît pas de Cour administrative suprême.

S'il s'agit d'envisager les recours portés devant le Conseil d'Etat, des distinctions s'imposent à nouveau.

1) S'agissant du recours en annulation des actes et règlements des autorités administratives, fondé sur l'article 14, § 1^{er} ou § 3, des lois sur le Conseil d'Etat, en règle générale, aucune démarche préalable ne s'impose au requérant.

Aucune autorisation ne doit préalablement être obtenue.

Encore faut-il faire observer que lorsqu'un recours est organisé, à titre particulier, par une disposition législative ou réglementaire, à l'encontre d'un acte administratif, ce recours doit être épuisé avant toute saisine du Conseil d'Etat.

Dans ce cas, seule, la décision prise sur recours peut, éventuellement, faire l'objet d'un recours en annulation.

2) S'agissant du recours en cassation administrative, fondé sur l'article 14, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, une procédure d'admission été prévue par l'article 20, § 1^{er} à 5, des lois sur le Conseil d'Etat et organisée par les articles 7 à 11 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat.

Aux termes du § 1^{er} de l'article 20, en toute matière⁶, le recours en cassation, visé à l'article 14, § 2, n'est traité que lorsqu'il est déclaré admissible en application du § 2.

Le législateur n'a pas suivi la recommandation de la section de législation du Conseil d'Etat visant à accorder un effet suspensif au délai de recours en cassation devant le Conseil d'Etat de même qu'à la décision déclarant un pourvoi admissible⁷. Il s'en est tenu à la règle selon laquelle une procédure en cassation n'est pas suspensive⁸.

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'admission⁹.

Les recours en cassation pour lesquels le Conseil d'Etat est incompétent ou sans juridiction ou qui sont sans objet ou manifestement irrecevables ne sont pas déclarés admissibles¹⁰.

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 fondé¹¹ et que cette violation soit effectivement de nature telle qu'elle puisse conduire à la cassation de la décision querellée¹² et qu'elle ait pu influencer la portée de la décision¹³.

⁶ L'avant-projet dont est issue la loi du 15 septembre 2006 traitait séparément de l'admissibilité du recours en cassation en général et de celui qui concernerait les décisions du conseil du contentieux des étrangers (Doc. parl., Ch., sess. 2005-2006, n° 51 2479/001, p. 167). Sur la recommandation de la section de législation du Conseil d'Etat (ibidem, p. 289), le législateur a adopté une formule de portée générale.

⁷ Ibidem, p. 292, 293. La section visait en particulier le cas où serait invoquée dans les moyens du pourvoi une violation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou de l'article 4 du protocole n° 4 interdisant les expulsions collectives d'étrangers.

⁸ Ibidem, p. 47.

⁹ " L'objectif justifiant l'insertion de cette procédure est d'éviter que la plus haute juridiction administrative soit simplement considérée par les requérants comme une instance d'appel et que le Conseil d'Etat soit astreint à examiner et à statuer au fond dans des pourvois de cassation dont un examen préalable sommaire fait apparaître qu'ils n'ont aucune chance d'être accueillis vu les moyens invoqués" (Ibidem, p. 34).

¹⁰ Il est fait mention, dans l'exposé des motifs, des recours qui ne demandent pas la cassation mais par exemple la suspension d'une décision "judiciaire", des recours visant une décision d'avant dire droit, des recours tardifs, de ceux qui ne sont pas signés par un avocat, qui ne satisfont pas aux critères formels d'un recours en cassation parce qu'ils n'exposent pas de moyens et de ceux qui ne respectent pas la langue de la procédure (ibidem, p. 37). Voy. D. RENDERS et G. PIJCKE, La procédure en cassation administrative, Administration publique, trimestriel (A.P.T.), 2007, p. 232, 233.

¹¹ Il est renvoyé par l'exposé des motifs à la jurisprudence qui s'est développée en application des articles 93 et 94 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat (Doc. parl., Ch., sess. 2005-2006, n° 51 2479/001, p. 38).

¹² Cette condition implique qu'il y a lieu d'examiner la valeur juridique du moyen en fonction de son caractère "défendable" sans qu'il soit nécessaire de démontrer que le moyen conduira "incontestablement" à une cassation (ibidem, p. 39).

¹³ Il s'impose que l'erreur ou la violation invoquée ait pu influencer la décision de manière décisive ou déterminante. Ne répond pas à cette condition un moyen concernant l'obligation de motiver dont il apparaît qu'il porte sur un motif superflu, ou un moyen nouveau qui aurait dû être invoqué devant le juge du fond (ibidem, p. 40).

Ces conditions sont déclarées cumulatives.

Cependant, sont également déclarés admissibles, les recours en cassation pour lesquels le Conseil d'Etat n'est pas incompétent 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.

Comme l'indiquent les travaux préparatoires de la loi du 15 septembre 2006, le législateur n'a pas entendu innover quant aux notions de moyens, de violation de la loi ou de violation d'une règle de forme, soit substantielle, soit prescrite à peine de nullité : il renvoie, quant à la portée des termes de l'article 20, § 2, aux définitions qui en ont été données précédemment par la jurisprudence et à la doctrine.

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 d'administration, 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.

L'article 87 des lois coordonnées, tel que modifié par l'article 45 de la loi du 15 septembre 2006, détermine plus amplement les modalités de désignation des magistrats chargés de l'examen de l'admissibilité du recours en cassation.

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 ¹⁴.

Les membres de l'auditorat ne participent pas à l'examen de l'admissibilité des recours en cassation visés à l'article 20¹⁵.

Aussitôt après réception de la requête, le greffier en chef demande communication du dossier à la juridiction administrative dont la décision est contestée par un recours en cassation. Cette juridiction communique le dossier dans les deux jours ouvrables suivant la demande de communication au Conseil d'Etat.

L'ordonnance est directement signifiée aux parties en cassation selon les modalités fixées par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Cet arrêté royal peut également déterminer les cas dans lesquels une notification aux autorités administratives en cause visées à l'article 14, § 2, du dispositif ainsi que de l'objet suffit, ainsi que la forme et les conditions selon lesquelles cette notification est éalisée et la manière dont ces ordonnances sont intégralement accessibles à cette partie.

14

Ibidem, p. 41. 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). Le législateur ne dit rien des ordonnances d'admission. Nous voyons mal qu'il faille raisonner a contrario et affirmer qu'elles ne doivent pas être motivées. Voy. D. RENDERS et G. PICJKE, o. c., A.P.T., 2007, p. 240.

¹⁵ Article 76, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par l'article 33 de la loi du 15 septembre 2006.

Aucune opposition, ni tierce opposition ne peut être formée contre les ordonnances prononcées en vertu de l'article 20, lesquelles ne sont pas davantage susceptibles de révision.

Par contre, le conflit d'attributions a été prévu, sur la recommandation de la section de législation¹⁶ : en ce cas, l'ordonnance pourra faire l'objet d'une requête à la Cour de cassation sur la base de l'article 33 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 modifié par l'article 18 de la loi du 15 septembre 2006 .

Le constat d'admissibilité du recours en cassation n'est que provisoire et ne préjuge en rien de la suite réservée au litige¹⁷.

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 se justifie, un membre du Conseil d'Etat autre que celui qui a pris la décision de non-admissibilité fixe à cet effet une audience à une date proche¹⁸.

Le § 4 de l'article 20 précise que la procédure en cassation est engagée lorsque le recours en cassation est déclaré admissible en application de cette disposition.

II. LES TECHNIQUES VISANT À ACCÉLÉRER LE DÉROULEMENT DE L'INSTANCE

- 1. Existe-il des procédures accélérées répondant à des situations d'urgence ? (à l'exception des procédures de référé qui ne préjugent pas du fond). Si oui,**
- 2. décrivez les conditions de fond, la procédure (caractère contradictoire ou non, la motivation de la décision, formation à juge unique ou non, l'intervention ou non de l'organe d'avis s'il existe, existence ou non d'une instruction, tenue ou non d'une audience, l'abrègement des délais pour dépôt de pièces ou observations, etc.).**

La question laisse perplexe.

On doit faire observer, à tout le moins, qu'en droit belge, c'est la procédure en référé, fondée sur l'article 584 du Code judiciaire pour ce qui relève des Cours et tribunaux, et sur les articles 17 et 18 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 pour ce qui relève de sa compétence, qui est censée répondre aux situations d'urgence.

Puisque la question exclut ces procédures - avec pour toute explication qu'elles "*ne préjugent pas du fond*", ce qui demanderait à être fortement nuancé -, nous ne les évoquerons pas autrement.

Nous nous bornerons dès lors à l'énoncé de quelques généralités.

¹⁶

Doc. parl., Ch., sess. 2005-2006, n° 51 2479/001, p. 291.

¹⁷

Ibidem, p. 42.

¹⁸Article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, rétabli par la loi du 17 février 2002, modifié par l'article 19 de la loi du 15 septembre 2006.

Parmi les procédures permettant de faire face à des situations d'urgence, nous pensons devoir inclure, compte tenu de la généralité de la question, laquelle ne paraît pas viser exclusivement les procédures juridictionnelles, les recours à l'administration elle-même, qu'il s'agisse du recours gracieux (à l'auteur de l'acte), hiérarchique ou de tutelle.

L'efficacité de ce type de recours dépend essentiellement de la bonne volonté de l'autorité saisie.

Il ne faut pas se dissimuler le caractère aléatoire de la formule : le recours est possible même lorsqu'il n'est pas prévu par une disposition législative ou réglementaire, mais en ce cas, l'autorité saisie n'est pas même obligée de l'examiner.

A l'inverse, lorsque le recours est prévu par un texte, l'autorité saisie est tenue de l'examiner.

Rien ne l'empêche d'intervenir promptement ... si elle y est disposée !

Sur un autre plan, l'appel à l'un des médiateurs - il n'est pas aisé de déterminer au premier coup d'oeil auquel d'entre eux s'adresser - pourrait aussi être utile, même s'ils ne peuvent intervenir que par voie de recommandation.

La saisine du médiateur est généralement très aisée, ce qui n'est pas négligeable en cas d'urgence.

Complémentairement, et en entrant dans des hypothèses particulières, on peut noter que le législateur belge s'est préoccupé d'accélérer la procédure de recours au Conseil d'Etat contre les décisions ou l'absence de décision de la Commission bancaire, financière et des assurances¹⁹.

Un recours au Conseil d'Etat avait été ouvert, au surplus, contre les décisions de l'Office de contrôle des assurances²⁰.

Des § 2bis et § 2ter²¹ ont été introduits dans l'article 30 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, par l'article 4, § 1^{er}, de la loi complétant, en ce qui concerne les voies de recours contre les décisions prises par le ministre, par la CBFA, par l'OCA et par les entreprises de marché et en ce qui concerne l'intervention de la CBFA et de l'OCA devant les juridictions répressives, la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et modifiant diverses autres dispositions légales.

¹⁹En témoigne l'article 122 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et modifiant diverses autres dispositions légales, tel qu'introduit par la loi du 2 août 2002 complétant, en ce qui concerne les voies de recours contre les décisions prises par le ministre, par la Commission bancaire, financière et des assurances, par l'Office de contrôle des assurances et par les entreprises de marché et en ce qui concerne l'intervention de la Commission bancaire, financière et des assurances et de l'Office de contrôle des assurances devant les juridictions répressives, la loi du 2 août 2002 précitée, ainsi que l'arrêté royal du 27 mars 2003 portant exécution de l'article 45, § 2, de la même loi du 2 août 2002.

²⁰Par l'article 126 de la même loi du 2 août 2002.

²¹Cette insertion peut cependant être considérée comme n'étant plus susceptible d'entrer en vigueur car l'article 126 de la loi du 2 août 2002 précitée a été abrogé par l'arrêté royal du 25 mars 2003 (Moniteur belge, 31 mars 2003, p. 16235), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004, confirmé par la loi du 5 août 2003 (Moniteur belge 7 août 2003, p. 40498).

On peut y lire ce qui suit :

" § 2bis. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles de la procédure accélérée applicables aux recours visés à l'article 122 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, en dérogeant au besoin au paragraphe 1er ainsi qu'aux articles 14, 17, 18, 21, 21bis et 90.

Il fixe notamment le délai dans lequel le demandeur doit introduire le recours à peine de déchéance, les délais dans lesquels chaque partie doit communiquer son mémoire, ainsi que le délai dans lequel le Conseil d'Etat doit statuer.

Il peut fixer des règles particulières de composition des chambres. Il peut fixer des règles distinctes selon les recours visés à l'article 122 de la loi du 2 août 2002 précitée.

Il peut imposer au demandeur, préalablement à l'introduction du recours, de solliciter, auprès du comité de direction de la CBF, le retrait ou la modification de la décision incriminée.

§ 2ter Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les règles de la procédure accélérée applicables aux recours visés à l'article 126 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, en dérogeant au besoin au paragraphe 1er ainsi qu'aux articles 14, 17, 18, 21, 21bis et 90.

Il fixe notamment le délai dans lequel le demandeur doit introduire le recours à peine de déchéance, les délais dans lesquels chaque partie doit communiquer son mémoire, ainsi que le délai dans lequel le Conseil d'Etat doit statuer.

Il peut fixer des règles particulières de composition des chambres. Il peut fixer des règles distinctes selon les recours visés à l'article 126 de la loi du 2 août 2002 précitée.

Il peut imposer au demandeur, préalablement à l'introduction du recours, de solliciter, auprès de l'organe de l'OCA qu'il détermine, le retrait ou la modification de la décision incriminée'.

Le § 2bis a été mis à exécution par l'arrêté royal du 15 mai 2003 portant règlement de la procédure accélérée en cas de recours auprès du Conseil d'Etat contre certaines décisions de la Commission bancaire et financière²².

3. Existe-il des procédures accélérées pour des recours manifestement fondés ou manifestement mal fondés ou manifestement irrecevables ? Si oui, mêmes sous-questions que sous II, 1.

Prise au pied de la lettre, la question ne correspond plus à l'état actuel du droit belge.

On rappellera néanmoins que le législateur s'est préoccupé depuis longtemps de cette accélération en laquelle il voyait un moyen peu coûteux de résorber l'arriéré qui allait en s'accumulant.

L'article 30, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'introduit par la loi du 18 avril 2000 modifiant ces lois coordonnées ainsi que la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, avait permis au Roi de fixer des règles

22

Pour une application, voy. C.E., 1^{er} juin 2005, Vandenberg c/ C.B.F.A., n° 145.240.

particulières pour le traitement des requêtes qui étaient sans objet, manifestement irrecevables, ou manifestement non fondées, en dérogeant au besoin à l'article 90, soit en permettant le traitement de ces affaires par un juge unique²³.

Le cas était envisagé à l'article 93, introduit dans le règlement général de procédure (arrêté du Régent du 23 août 1948) par l'arrêté royal du 7 janvier 1991 et modifié par l'arrêté royal du 10 novembre 2001.

Lorsqu'il apparaissait, sur le vu de la requête ou du dossier administratif, que le Conseil d'Etat n'était manifestement pas compétent ou que la demande était manifestement irrecevable ou non fondée, ou encore, lorsque la requête venait à perdre son objet en cours d'instance, le membre de l'auditorat désigné faisait immédiatement rapport, conformément à l'article 12 de l'arrêté du 23 août 1948, au président de la chambre saisie de l'affaire.

La chambre pouvait siéger en ce cas à un membre.

Le président convoquait le requérant, la partie adverse et, le cas échéant, la partie intervenante à comparaître devant lui à bref délai et au plus tard le dixième jour après le dépôt du rapport; celui-ci était joint à la convocation.

Entendu les parties et l'auditeur en son avis, le président statuait sans délai.

S'il estimait, par son arrêt, que le Conseil d'Etat était manifestement incompétent, ou si son arrêt décidait qu'il n'y avait pas lieu de statuer ou rejetait la demande comme manifestement irrecevable ou manifestement non fondée, l'affaire était définitivement tranchée.

S'il n'estimait pas par son arrêt que le Conseil d'Etat était manifestement incompétent ou si son arrêt ne décidait pas qu'il n'y avait pas lieu de statuer ou ne rejetait pas la demande comme manifestement irrecevable ou manifestement non fondée, la procédure était poursuivie conformément à l'arrêté du Régent du 23 août 1948.

L'article 30, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'introduit par la loi du 18 avril 2000, avait également permis au Roi de fixer des règles particulières pour le traitement des requêtes qui, à l'inverse des hypothèses précédentes, étaient manifestement fondées, en dérogeant au besoin à l'article 90.

La question faisait l'objet de l'article 94 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

23

La même disposition de la loi modificative du 18 avril 2000 avait en outre habilité le Roi à fixer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, des règles particulières de composition des chambres, de délai et de procédure pour le traitement des requêtes dirigées contre une décision prise en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en dérogeant au besoin au paragraphe 1er de l'article 30 ainsi qu'aux articles 14, 17, 18, 21, 21bis et 90. Le Roi pouvait en outre fixer des règles particulières pour le traitement des requêtes qui n'appelaient que des débats succincts.

Lorsqu'il apparaissait, sur le vu du dossier administratif²⁴, que la demande était manifestement fondée, le membre de l'auditorat désigné faisait immédiatement rapport au président de la chambre saisie de l'affaire²⁵.

La chambre pouvait siéger en ce cas à un membre.

La procédure était identique à celle qui concernait l'application de l'article 93.

Il a été fait maintes applications de ces dispositions, non seulement sur requête en annulation, mais encore, sur demande en suspension accompagnée d'une demande en annulation : celle-ci pouvait en effet apparaître, d'emblée, sans objet, irrecevable, non fondée ou fondée. Mais cette avancée jurisprudentielle, pour utile qu'elle fût, ne reposait pas sur des dispositions explicites des lois coordonnées.

Depuis le 1er juin 2007²⁶, le système, basé essentiellement sur la notion de "*débats succincts*", est le suivant.

Le législateur a habilité le Roi à fixer par arrêté délibéré en Conseil des ministres des règles particulières de procédure pour le traitement des requêtes qui sont sans objet ou qui n'appellent que des débats succincts en dérogeant au besoin à l'article 90²⁷.

C'est sur ce fondement que l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 a été revu²⁸ : on y lit que "*Lorsqu'il apparaît que le recours en annulation est sans objet ou qu'il n'appelle que des*

²⁴Le membre de l'auditorat pouvait faire immédiatement rapport sur le fondement manifeste d'un recours, même s'il n'avait pas vu le dossier; les pièces déposées ultérieurement étaient soumises à un débat contradictoire et au délibéré du Conseil d'Etat (C.E., 27 juillet 2001, Audenaerde t/ Hogeschool West-Vlaanderen, n° 98.070).

²⁵Un recours ne pouvait être considéré comme manifestement fondé que si cette conclusion apparaissait sur la base de la simple lecture des pièces du dossier, ce qui impliquait que les exceptions d'irrecevabilité invoquées par la partie adverse ou par la partie intervenante pouvaient être rejetées elles-mêmes comme étant manifestement irrecevables (C.E., 19 avril 1994, B.V.B.A. Electro-Decat c/ Province West-Vlaanderen en Gemeente Koksijde, n° 46.906). L'article 94 du règlement de procédure était de stricte interprétation et ne pouvait être étendu à d'autres hypothèses. Lorsqu'il apparaissait que le rapport de l'auditeur avait été déposé avant l'expiration du délai imparti à la partie adverse pour le dépôt du dossier administratif et alors que ce dossier n'était pas déposé, la procédure n'était pas régulière, d'autant plus que n'avaient pas été examinées les exceptions d'irrecevabilité soulevées dans le mémoire en réponse (C.E., 27 mai 2002, Communauté flamande c/ Communauté française, n° 107.010).

²⁶

Date de l'entrée en vigueur de l'article 30, § 2, des lois coordonnées modifié par l'article 17, 4° de la loi du 15 septembre 2006 et de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, modifié par l'arrêté royal du 25 avril 2007, article 55 ; voy. article 98 du même arrêté royal.

²⁷

Article 30, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat modifié par l'article 17, 4°, de la loi du 15 septembre 2006.

²⁸Une interprétation raisonnable de l'article 93, ancien, du règlement de procédure consistait à considérer qu'une demande était manifestement irrecevable ou manifestement non fondée lorsqu'on y découvrait, à la simple lecture de la requête, un vice évident et certain. L'application de cet article ne pouvait porter atteinte au principe du débat contradictoire en privant les parties du droit de faire valoir leurs observations (C.E., 28 octobre 1991, S.A. Casino de Dinant c/ Ville de Dinant, n° 37.958). Le membre de l'auditorat pouvait faire immédiatement rapport sur l'incompétence manifeste, l'irrecevabilité ou le non-fondement manifeste d'un recours, même s'il n'avait pas vu la requête; les pièces déposées ultérieurement étaient soumises à un débat contradictoire et au délibéré du Conseil d'Etat (C.E., 27 juillet 2001, Audenaerde t/ Hogeschool West-Vlaanderen, n° 98.070).

débats succincts, le membre de l'auditorat désigné fait immédiatement rapport au président de la chambre saisie de l'affaire. Le président convoque la partie requérante, la partie adverse et la partie intervenante à comparaître devant lui à bref délai; le rapport est joint à la convocation. Si le président partage les conclusions du rapport, l'affaire est définitivement tranchée. S'il estime que l'affaire n'est pas en état d'être tranchée définitivement, il renvoie celle-ci à la procédure ordinaire".

Le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal du 25 avril 2007 fait ressortir que la notion clé de "*débats succincts*" trouve son origine dans la version antérieure de l'article 30, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées, provenant de la loi du 18 avril 2000, précitée; celle-ci visait les procédures relatives aux requêtes dirigées contre une décision prise en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. L'article 26 de l'arrêté royal du 9 juillet 2000 portant règlement de procédure particulier au contentieux des décisions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers permet à l'auditeur de transmettre immédiatement son rapport au président "*lorsque la requête ne requiert que des débats succincts*".

On ne trouve cependant dans ces dispositions ni la détermination des circonstances justificatives des débats succincts ni la définition de ceux-ci.

Les termes du rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 25 avril 2007 apportent peu d'éclaircissements.

L'article 93, nouveau, de l'arrêté du Régent y est présenté comme "*une pierre d'angle de l'accélération des procédures*". Il faut comprendre qu'il instaure une procédure abrégée quant au recours en annulation, permettant de "*court-circuiter la procédure en suspension puisqu'il sera directement statué au fond*".

"L'exigence du caractère manifeste du fondement ou du non-fondement du recours en annulation disparaît de sorte que le rapport immédiatement établi par l'auditeur, couplé à l'audience à un juge au cours de laquelle celui-ci peut diriger les débats en vue de lui permettre de statuer sans délai, dans toute la mesure du possible, joue un rôle déterminant. A cet égard, l'auditeur-rapporteur en charge du dossier a un choix important à opérer, duquel dépendra toute la procédure ultérieure : en effet, le but des nouvelles dispositions est notamment d'éviter de devoir procéder à deux examens successifs, le premier en suspension et le second au fond, dans tous les cas où ce double examen se révèle inutile.

Les nouveaux textes de l'article 30, § 2, des lois coordonnées et de l'article 93 du règlement général de procédure permettent de faire l'économie des divers mémoires normalement échangés lors d'une procédure complète et des diverses demandes de poursuite de la procédure".

Complémentairement, l'article 94 du même arrêté a été abrogé, sans plus ample commentaire²⁹.

²⁹Voy. art. 55, 3°, de l'arrêté royal du 25 avril 2007.

On notera encore que, tel qu'il a été modifié par la loi du 23 mars 2007, l'article 30, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973³⁰, a été complété par la phrase suivante : "*Les recours contre des décisions visées à l'article 6 de la loi du 1er avril 2007 loi relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme sont considérés comme des affaires qui n'appellent que des débats succincts*".

4. Existe-il des procédures accélérées pour des affaires réputées simples ? Si oui, mêmes sous-questions que sous II, 1.

L'on ne connaît guère, en droit administratif belge, d'affaire simple ... Rien n'est prévu en tout cas pour le traitement d'affaires qui seraient qualifiées de telles en termes exprès.

Sauf à noter la possibilité pour le président de chambre de renvoyer une affaire à une chambre à juge unique "*lorsque la complexité juridique ou l'intérêt de l'affaire ne s'y oppose pas*"³¹.

5. Hors les cas de référé qui ne préjugent pas du fond, existe-il des formations à juge unique et si oui pour quelles affaires ? Existe-il la possibilité pour le juge unique de renvoyer la cause à la formation collégiale?

Il faut consulter à ce sujet l'article 90 des lois coordonnées, tel que modifié par l'article 38 de la loi du 4 août 1996, par l'article 24 de la loi du 25 mai 1999 et par l'article 47 de la loi du 15 septembre 2006.

En règle, les chambres de la section du contentieux administratif siègent au nombre de trois membres, y compris celui qui préside³².

Elles siègent toutefois à un membre, alors "*juge unique*" ayant la qualité de président faisant fonction, dans les hypothèses suivantes:

1° lorsqu'elles ont à connaître des demandes de suspension de l'exécution des actes et règlements et de mesures provisoires (référé administratif - pour mémoire, compte tenu de la formulation de la question) ;

2° lorsqu'elles sont saisies de recours en annulation ou de recours en cassation dans lesquels il est fait application de l'article 17, §§ 4bis et 4ter des lois sur le Conseil d'Etat (défaut de demande de

³⁰ Remplacé par la loi du 18 avril 2000 et modifié par la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du contentieux des Etrangers,

³¹ Art.90, § 1er, 2°, al. 2 des lois sur le Conseil d'Etat.

³² La section de législation a opportunément rappelé que le principe de la jurisprudence collégiale, que les auteurs de l'avant-projet de loi entendent maintenir explicitement, demeure une garantie fondamentale pour une bonne administration de la justice dans l'examen des affaires au fond, certainement en ce qui concerne le contentieux général devant le Conseil d'Etat. "*Sur ce point, il s'impose de faire clairement la distinction entre, d'une part, les mesures provisoires, où normalement un juge unique se prononce, et, d'autre part, les affaires au fond où, en général du moins, la collégialité est la règle*" (Doc. parl., Ch., sess. 2005-2006, n° 51 2479/001, p. 312).

poursuite de la procédure), de l'article 21, alinéa 2 (défaut de communication d'un mémoire en réplique) ou 26, ou lorsque le recours doit être déclaré sans objet, ou appelle un désistement³³ ou doit être rayé du rôle, ou lorsqu'il s'agit de requêtes qui n'entraînent que des débats succincts.

Comme dit plus haut, par dérogation, 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 (art.90, § 1er, 2°, al. 2 des lois sur le Conseil d'Etat).

Par dérogation encore, 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.

3° Selon le § 2 de l'article 90, modifié par l'article 47 de la loi du 15 septembre 2006, lors de l'examen de l'admissibilité du recours en cassation visé à l'article 20, le siège est toujours constitué d'un seul membre³⁴.

Cette règle est assortie des aménagements suivants.

Lorsque le président de chambre estime que, pour assurer l'unité de la jurisprudence dans la chambre, une cause doit être traitée par trois juges, il ordonne le renvoi à une chambre composée de trois membres.

Afin d'assurer l'unité de la jurisprudence, le titulaire d'un mandat de président de chambre informe immédiatement le premier président ou le président selon le cas, des affaires qui, selon lui, doivent être traitées par les chambres réunies de la section du contentieux administratif³⁵.

On observe encore que le renvoi aux chambres réunies de la section du contentieux administratif ou à l'assemblée générale de celle-ci, peut être ordonné par le premier président ou par le président, après avoir pris l'avis du membre du conseil chargé de l'examen de l'admissibilité du recours en cassation.

Si le premier président et le président n'estiment pas nécessaire de convoquer les chambres réunies, le président de chambre informe la chambre de l'affaire. Si la chambre, après délibération, demande la convocation des chambres réunies, le premier président ou le président s'il est responsable de la section du contentieux administratif, est tenu d'y donner suite.

33

On observe que l'application de l'article 21, alinéa 6 des lois coordonnées n'est plus expressément mentionné; mais l'hypothèse est celle de la présomption du désistement d'instance et se trouve donc visée à ce titre.

34

Voy. *ibidem*, p. 81.

35

Les chambres réunies de la section du contentieux administratif ne sont compétentes que pour cette matière. Le législateur n'a pas suivi l'avis de la section de législation, qui recommandait à cet égard le renvoi à l'assemblée générale (*ibidem*, p. 316) ; on lit dans l'exposé des motifs qu'il s'agit d'une affaire particulièrement spécialisée qui n'est pas en soi importante pour le contentieux de l'annulation. Mais il est ajouté que, n'étant jamais exclu que l'affaire concerne l'ensemble des membres de la section du contentieux administratif, on accorde aux chefs de corps la possibilité de saisir l'assemblée générale de celle-ci (*ibidem*, p. 82).

6. Existe-il des assouplissements à l'obligation de motivation ? (absence de l'obligation de répondre à tous les moyens ou à l'ensemble des observations; motivation par simple référence aux dispositions pertinentes, etc.).

Ici encore, des distinctions s'imposent entre le cas de l'accueil et celui du rejet de la requête.

Lorsqu'un moyen de la requête en annulation ou en cassation est reconnu fondé, il est de règle d'accueillir la requête et de ne pas examiner les autres moyens, dans la mesure en tout cas où ils ne conduiraient pas à une annulation ou à une cassation aux effets plus étendus.

On peut considérer que l'annulation pour irrégularité interne (illégalité de l'acte attaqué quant à l'objet, aux motifs ou au but) a des effets plus étendus que l'annulation pour illégalité externe (illégalité quant à la compétence ou à la procédure).

Dans le premier cas, la réfection-correction exigera un réexamen du fond et elle ne sera pas toujours possible; dans le second, la réfection-correction ne demandera pas plus que l'intervention de l'autorité compétente ou le respect de la procédure; elle sera généralement plus aisée.

Le rejet de la requête implique qu'aucun moyen n'est reconnu fondé. Chacun d'eux devra donc être examiné avant de conclure au rejet.

7. Existe-t-il des procédures entièrement écrites, sans tenue d'audience ?

Cette éventualité se rencontre en effet en droit belge.

Il s'agit des cas dans lesquels l'une des parties, requérante ou adverse, omet de demander la poursuite de la procédure dans le délai prescrit.

On trouvera en réponse à la question n° 8, qui suit, le développement de ces hypothèses.

8. Existe-t-il des sanctions à l'encontre de la partie qui ne collabore pas à la procédure ?

Le législateur a introduit, à partir de 1990, une série de dispositions qui prévoient des sanctions sévères à l'encontre du requérant s'il omet la transmission de certaines pièces ou s'il néglige de demander la poursuite de la procédure alors que celle-ci s'oriente dans le sens d'un rejet de la requête.

Des sanctions du même type sont ont été prévues, à partir de 1996, à l'encontre de la partie adverse - l'autorité administrative dans le cadre du recours en annulation - lorsque la procédure s'oriente dans le sens de l'accueil de la requête.

Nous croyons pouvoir résumer cet ensemble de sanctions ainsi qu'il suit.

1) Dans le cadre du référé administratif, le système est le suivant.

Dans les trente jours à compter de la notification de l'arrêt qui ordonne la suspension ou confirme la suspension provisoire, la partie adverse ou celui qui a intérêt à la solution de l'affaire doit introduire une demande de poursuite de la procédure.

A défaut, la chambre peut, suivant une procédure accélérée, annuler l'acte ou le règlement dont la suspension est demandée³⁶.

Dans ce cas, le greffier en chef, à la demande du membre de l'auditorat désigné, notifie aux parties que la chambre va statuer sur l'annulation de l'acte ou du règlement. Les parties disposent d'un délai de quinze jours à partir de la notification pour demander à être entendues. Si aucune des parties ne demande à être entendue, la chambre peut, en leur absence, annuler l'acte ou le règlement. Si une des parties demande à être entendue, le président convoque les parties à comparaître à bref délai. Entendu les parties et les membres de l'auditorat désigné en son avis, la chambre statue sans délai sur l'annulation. Les parties et leur avocat peuvent consulter le dossier au greffe pendant le temps fixé dans l'ordonnance du président³⁷.

Dans le cadre du référé encore, mais lorsqu'à l'inverse, la demande de suspension d'un acte ou d'un règlement a été rejetée, il existe dans le chef de la partie requérante une présomption de désistement d'instance lorsqu'elle n'introduit pas une demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification de l'arrêt³⁸.

Dans ce cas, le greffier en chef, à la demande du membre de l'auditorat désigné, notifie à la partie requérante que la chambre va décréter le désistement d'instance, à moins que, dans un délai de quinze jours, elle ne demande à être entendue. Si la partie requérante ne demande pas à être entendue, la chambre décrète le désistement d'instance. Si la partie requérante demande à être entendue, le président convoque les parties à comparaître à bref délai. Entendu les parties et le membre de l'auditorat désigné en son avis, la chambre statue sans délai sur le désistement d'instance. Les parties et leur avocat peuvent consulter le dossier au greffe pendant le temps fixé dans l'ordonnance du président³⁹.

2) Dans le cadre du recours en annulation, des sanctions tout aussi sévères sont applicables au requérant en défaut de transmettre un mémoire en réplique ou encore, innovation introduite par la loi du 15 septembre 2006, à la partie adverse en défaut de demander la poursuite de la procédure.

Lorsque le requérant ne respecte pas le délai de soixante jours prévu pour l'envoi du mémoire en réplique, la chambre statue sans délai, les parties entendues à leur demande, en constatant l'absence d'intérêt requis⁴⁰.

³⁶ Art. 17 § 4bis des lois sur le Conseil d'Etat.

³⁷ Art. 15bis, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

³⁸ Art. 17 § 4ter des lois sur le Conseil d'Etat.

³⁹ Art. 15ter, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

⁴⁰ Art. 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat.

Dans ce cas, le greffier en chef, à la demande du membre de l'auditorat désigné, notifie aux parties que la chambre va statuer en constatant l'absence de l'intérêt requis, à moins que dans un délai de quinze jours l'une des parties ne demande à être entendue. Si aucune des parties ne demande à être entendue, la chambre statue en constatant l'absence de l'intérêt requis. Si une partie demande à être entendue le président ou le conseiller désigné convoque les parties à comparaître à bref délai. Entendu les parties et les membres de l'auditorat désigné en son avis, la chambre statue sans délai sur l'absence de l'intérêt requis⁴¹.

Cette présomption de perte d'intérêt ne peut être renversée que pour force majeure dûment établie.

La sévérité de la mesure, fort mal accueillie par les praticiens, a déclenché contre elle une salve de questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage, aujourd'hui la Cour constitutionnelle, auxquelles, jusqu'ici, celle-ci a répondu négativement⁴². La sanction prévue demeure donc applicable.

Il faut ajouter que lorsque le requérant n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification du rapport de l'auditeur dans lequel est proposé le rejet ou une déclaration d'irrecevabilité du recours, le désistement d'instance est présumé dans son chef⁴³.

Lorsqu'aucune demande n'est introduite dans le délai prévu, le greffier en chef, à la demande du membre de l'auditorat désigné, notifie au requérant que la chambre va statuer en décrétant le désistement d'instance, à moins que, dans un délai de quinze jours, la partie requérante ne demande à être entendue. Si elle ne le demande pas, la chambre décrète le désistement d'instance. Si la partie requérante demande à être entendue, le président ou le conseiller désigné convoque les parties à comparaître à bref délai. Entendu les parties et les membres de l'auditorat en son avis, la chambre statue sans délai sur le désistement d'instance⁴⁴.

Cette présomption ne peut être renversée que pour cause de force majeure.

La loi du 15 septembre 2006 a prévu une sanction parallèle à l'encontre de la partie adverse si elle ne demande pas la poursuite de la procédure alors que le rapport de l'auditeur a conclu à l'accueil de la requête.

La chambre peut en effet, suivant une procédure accélérée, annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a un intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification du rapport de l'auditeur dans lequel l'annulation est proposée⁴⁵. Lorsqu'aucune demande n'est introduite dans le délai prévu, le greffier en chef, à la demande du membre de l'auditorat désigné, notifie à la partie adverse et à la partie intervenante que la chambre va statuer sur l'annulation de l'acte attaqué, à moins que dans un délai de quinze jours, l'une d'elle ne demande à être entendue. Si

⁴¹ Art. 14bis de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

⁴² Voy. P. LEWALLE et L. DONNAY, Contentieux administratif, 2008, n° 473, p. 825 à 831.

⁴³ Art. 21, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'Etat.

⁴⁴ Art. 14quater de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

⁴⁵ Art. 30, § 3, des lois sur le Conseil d'Etat.

aucune partie ne demande à être entendue, la chambre peut annuler l'acte attaqué. Si une partie demande à être entendue, le président ou le conseiller désigné convoque les parties à comparaître à bref délai. Entendu les parties et le membre de l'auditorat désigné en son avis, la chambre statue sans délai sur le recours en annulation⁴⁶.

9. Le juge qui soulève un moyen d'office est-il tenu dans tous les cas à ordonner la réouverture des débats ou à autoriser les parties à déposer de nouvelles conclusions ?

Rien n'oblige le juge qui décide de soulever un moyen d'office d'ordonner la réouverture des débats pour permettre à l'auditeur de faire rapport sur ce moyen et aux parties de s'en expliquer dans un dernier mémoire.

Cependant, on peut considérer que le respect du principe du débat contradictoire recommande qu'une telle réouverture des débats soit ordonnée, que l'auditeur puisse présenter un rapport complémentaire et les parties déposer un dernier mémoire.

Il est fréquent que le moyen d'office soit proposé par l'auditeur dans son rapport et qu'ainsi les parties aient la possibilité de l'examiner dans leur dernier mémoire.

10. La procédure autorise-t-elle l'abrègement des délais de dépôt des mémoires et pièces ?

Le règlement général de procédure se borne à mentionner qu'en cas d'urgence, la chambre saisie peut, après avis de l'auditeur, ordonner la réduction des délais prescrits pour les actes de procédure⁴⁷.

Il est rarement fait application de cette faculté.

11. La procédure autorise-t-elle la communication de la requête, des mémoires et pièces par la voie électronique ?

Rien de tel n'est prévu par le règlement général de procédure (arrêté du Régent du 23 août 1948) ni par l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure de référé devant le Conseil d'Etat.

Tout au plus cet arrêté prévoit-il par son article 3, § 1^{er}, que les communications, les convocations et les notifications adressées aux parties ou aux personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire peuvent se faire par porteur, contre accusé de réception. En cas d'extrême urgence, elles peuvent également se faire au moyen d'un télécopieur.

⁴⁶ Art. 14quinquies de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

⁴⁷ Art. 91 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

On ne manquera pas d'observer que l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat innove en la matière.

L'article 39 de cet arrêté royal s'ouvre, certes, par le rappel de la règle selon laquelle l'envoi au Conseil d'État de tout écrit de procédure ou de toute pièce se fait sous pli recommandé à la poste.

Mais cette disposition prévoit encore que les parties à un recours en cassation déclaré admissible transmettent, en outre, par courrier électronique au Conseil d'État, une copie électronique de leurs écrits de procédure et, dans la mesure du possible, de leurs dossiers.

Il faut souligner que cette formalité est facultative pour les personnes de droit privé.

Il est précisé par la même disposition que les copies visées sont au format "*Portable Document Format (pdf)*" incorporant les polices et donnant à l'utilisateur le droit de copier et d'extraire des informations et d'imprimer le document. Selon la langue du recours, les copies sont envoyées en annexe à un courrier électronique à l'adresse "*greffe.cassation@raadvt-consetat.be*", à l'adresse "*kanzlei.kassation@raadvtconsetat.be*" ou à l'adresse "*griffie.cassatie@raadvt-consetat.be*". Le courrier électronique porte, dans le champ réservé à l'objet, le numéro de rôle mentionné dans l'ordonnance d'admission et le numéro de cette ordonnance.

Le même arrêté contient, dans son Chapitre VI - Dispositions générales, une section III relative aux envois au Conseil d'Etat, regroupant les articles 41 et 42.

Aux termes de l'article 41, toute notification, communication et convocation du greffe, est valablement faite au domicile élu.

L'envoi des pièces de procédure par le Conseil d'État ainsi que les notifications, communications et convocations se font sous pli recommandé à la poste avec accusé de réception; toutefois, sauf disposition contraire de la loi ou du présent arrêté, ces envois peuvent se faire par pli ordinaire lorsque leur réception ne fait courir aucun délai.

L'article 42 prévoit encore que les autorités administratives peuvent demander à recevoir la notification des ordonnances de non-admission et des arrêts par courrier électronique.

La notification électronique de ces actes remplace la notification visée à l'article 41.

Les avocats des parties et la juridiction peuvent demander à recevoir communication de l'ordonnance de non-admission ou de l'arrêt par courrier électronique, à titre d'information.

Le Conseil d'État ouvre un compte de messagerie électronique pour toute juridiction, pour toute autorité administrative et pour tout avocat d'une partie qui formule la demande visée aux paragraphes 1er et 2. Le Conseil d'État communique sans délai l'adresse du compte de messagerie électronique ainsi que les modalités d'accès à ce compte.

En cas de besoin, le Conseil d'État peut remplacer le courrier électronique par un courrier acheminé par la voie postale ou par porteur, le cas échéant contre accusé de réception.

En cas d'envoi par pli recommandé, le délai accordé aux parties prend cours à dater de la réception

de ce pli. Si le destinataire le refuse, le délai prend cours à dater du refus. La date de la poste fait foi tant pour l'envoi que pour la réception ou pour le refus. Les envois par courrier électronique sont réputés reçus le lendemain de la date à laquelle ils sont mis à la disposition de la partie concernée à l'adresse électronique du compte de messagerie visé au paragraphe 3.

Par ailleurs, selon un communiqué de la Tribune de l'Ordre des barreaux francophones et germanophones de décembre 2009, le Conseil d'Etat lancera, à dater du 31 mars 2010, un projet pilote visant à permettre l'échange des pièces de procédure par voie électronique. Si l'expérience s'avère concluante, le Conseil d'Etat généralisera le système dès la fin de l'année 2010.

12. Le dépôt des mémoires et pièces est-il assujéti au respect de délais de rigueur, prescrits à peine d'irrecevabilité ? Si oui, existe-t-il des exceptions à cette règle ?

Tant le règlement général de procédure que l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat soumettent l'échange des mémoires et des pièces de procédures à des délais de rigueur.

Il convient néanmoins de distinguer, quant à ces délais, entre la procédure en annulation d'un acte ou d'un règlement d'une autorité administrative et la procédure en cassation.

Nous n'en évoquerons ici que les dispositions principales qui y sont relatives.

1) S'agissant du recours en annulation, le greffier en chef envoie dès que possible, une copie de la requête à la partie adverse⁴⁸.

Celle-ci dispose d'un délai de 60 jours, non prorogeable, pour transmettre au greffe un mémoire en réponse ainsi que le dossier administratif complet⁴⁹.

Le greffier transmet une copie du mémoire en réponse à la partie requérante qui a 60 jours pour faire parvenir au greffe un mémoire en réplique⁵⁰.

Si la partie adverse s'abstient de transmettre un mémoire en réponse, la partie requérante peut remplacer le mémoire en réplique par un mémoire ampliatif⁵¹.

Le rapport sur l'affaire, rédigé par le membre de l'auditorat désigné, est notifié par le greffe aux parties qui disposent de 30 jours pour déposer un dernier mémoire⁵².

⁴⁸ Arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif, art. 6, § 1er.

⁴⁹ Arrêté du Régent du 23 août 1948 précité, art. 6, § 2.

⁵⁰ Arrêté du Régent du 23 août 1948 précité, art. 7.

⁵¹ Arrêté du Régent du 23 août 1948 précité, art. 8.

⁵² Arrêté du Régent du 23 août 1948 précité, art. 14.

On peut rappeler que c'est une loi du 17 octobre 1990 qui a habilité le Roi à fixer, par arrêté délibéré en conseil des ministres, les délais dans lesquels les parties doivent transmettre leurs mémoires, leurs dossiers administratifs ou les documents et renseignements demandés par le Conseil d'Etat.

Jusque là, les délais d'échange des mémoires en réponse et en réplique étaient de 30 jours; ceux d'échange des derniers mémoires étaient de 15 jours; mais ces délais pouvaient alors faire l'objet de prorogation sur décision du président de chambre.

Un arrêté royal modificatif du 7 janvier 1991, fondé sur la loi du 17 octobre 1990, a porté ces délais de 30 à 60 jours et de 15 à 30 jours, mais en excluant toute possibilité de prorogation⁵³.

On lit dans le rapport au Roi qui précède cet arrêté que "*le fait d'écarter toute prorogation éventuelle accélérera la procédure et réduira la durée actuelle de traitement des dossiers*"⁵⁴

On a pu voir en cela une "*réforme fondamentale de la procédure*"⁵⁵.

2) En ce qui concerne la procédure en cassation, il est prévu que le greffier en chef notifie l'ordonnance d'admission aux parties et les avise du dépôt du dossier de l'affaire. Une copie de la requête est jointe à la notification destinée à la partie adverse.

La partie adverse dispose de trente jours, à compter de la notification visée ci-dessus pour transmettre au greffe un mémoire en réponse.

Le greffier en chef transmet une copie du mémoire en réponse à la partie requérante qui a trente jours pour faire parvenir au greffe un mémoire en réplique.

A défaut de dépôt d'un mémoire en réponse dans le délai, le greffier en chef avise la partie requérante qu'elle peut remplacer le mémoire en réplique par un mémoire ampliatif de la requête⁵⁶.

On observe que les délais d'échange des mémoires sont non de 60 mais de 30 jours, et que la procédure ne comporte pas d'échange de derniers mémoires.

13. Le nombre de mémoires est-t-il limité ? Existe-t-il la possibilité de déposer des mémoires et pièces complémentaires ?

En principe, seuls sont admissibles les mémoires prévus par les règlements de procédure - mémoire en réponse, en réplique ou ampliatif et derniers mémoires -.

⁵³ Rapport au Roi, Moniteur belge 16 janvier 1991, p. 972.

⁵⁴ Moniteur belge, 16 janvier 1991, p. 972.

⁵⁵ Avis de la section de législation sur le projet appelé à devenir l'arrêté royal du 7 janvier 1991 modifiant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, Moniteur belge, 16 janvier 1991, p. 974.

⁵⁶ Voy. art. 12 à 14 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat.

On peut observer cependant que des mémoires complémentaires aux derniers mémoires, quoique non prévus, ont été déposés et reconnus recevables dans le cas où le requérant se prévaut de moyens d'ordre public : puisqu'il est admis qu'il peut soulever de tels moyens jusqu'à la clôture des débats, on ne voit pas ce qui l'empêcherait de les développer dans un mémoire complémentaire.

14. La procédure prévoit-elle l'obligation de déposer un mémoire de synthèse ?

Le mémoire de synthèse était étranger aux règlements de procédure jusqu'au 1^{er} décembre 2006, date de l'entrée en vigueur de l'arrêté du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat.

Il a été signalé plus haut, en réponse à la question 12, que cette procédure ne comportait pas l'échange de derniers mémoires.

Mais il est prévu que, au cours de la procédure de cassation, le mémoire en réplique ou ampliatif prend la forme d'un mémoire de synthèse ordonnant l'ensemble des arguments de la partie requérante.

Sans préjudice de la recevabilité du recours et des moyens, le Conseil d'Etat statue au vu du mémoire de synthèse.

15. Peut-on déposer in extremis, après clôture de l'instruction, de nouvelles pièces ou des notes de plaidoirie ou d'observations ?

La question n'est pas sans ambiguïté.

Nous répondrons en l'état.

L'instruction de la requête en annulation est confiée à l'auditeur rapporteur.

Après l'accomplissement des mesures préalables, le membre de l'auditorat désigné rédige un rapport sur l'affaire⁵⁷.

Le greffe notifie aux parties le rapport prévu et il en communique un exemplaire à la chambre saisie de l'affaire.

Chacune des parties a trente jours pour déposer un dernier mémoire avec, le cas échéant, la demande de poursuite de la procédure.

Ces derniers mémoires ne peuvent certainement pas être considérés comme des documents déposés "*in extremis*", bien qu'ils soient postérieurs au rapport dont le dépôt marque la fin de l'instruction par l'auditeur.

⁵⁷ Article 12 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948.

Il a été expliqué en réponse à la question 13 que le requérant conserve la faculté de soulever des moyens d'ordre public jusqu'à la clôture des débats, qu'il peut, éventuellement, soulever dans une pièce complémentaire à son dernier mémoire.

16. Peut-on invoquer de nouveaux moyens en cours de procédure ?

Il a été répondu plusieurs fois que des moyens d'ordre public pouvaient être soulevés jusqu'à la clôture des débats. Ils peuvent l'être par exemple dans le mémoire en réplique, après consultation du dossier administratif, ou dans le dernier mémoire.

Sans doute faut-il ajouter que, statuant en cassation, le Conseil d'Etat ne peut connaître en principe de moyens nouveaux, réserve faite de ceux qui sont d'ordre public, qu'ils soient fondés sur des vices de forme, sur la violation de la loi ou sur l'erreur de fait : "*juge des jugements, le Conseil d'Etat ne peut prendre en considération le moyen de droit que la juridiction administrative n'a pu connaître, faute d'avoir été soulevé devant elle*"⁵⁸.

17. Peut-on invoquer de nouveaux moyens en degré d'appel ?

La question réclamerait des distinctions.

Nous nous bornerons à rappeler que, compte tenu des règles de répartition des compétences juridictionnelles en vigueur en Belgique, les Cours et tribunaux connaissent d'une grande partie du contentieux administratif⁵⁹.

Si la question concerne cette part du contentieux, on peut répondre que les dispositions du Code judiciaire forment le droit commun de la procédure.

En ce qui concerne les moyens nouveaux et les demandes incidentes en degré d'appel, Georges de LEVAL écrit notamment ce qui suit :

*"En principe, un moyen nouveau peut être formalisé en degré d'appel, que ce moyen concerne la compétence, la régularité ou le fondement de la demande. Ainsi, l'appel saisissant du fond du litige le juge d'appel (art. 1068 [...]), hormis les exceptions prévues par la loi, le recours ne peut être déclaré non fondé parce que les moyens de défense invoqués en degré d'appel ne l'ont pas été devant le premier juge (Rapport Van Reepinghen, Pasin., 1967, p. 465). [...] Le principe de la recevabilité des moyens nouveaux en degré d'appel ne joue pas lorsque le moyen proposé est tiré d'une exception devant être soulevée en première instance. Tel est le cas de l'exception de nullité susceptible de couverture [...] ou de l'exception d'incompétence lorsqu'elle n'est pas d'ordre public (Code judiciaire, art. 85) lorsqu'elles sont relatives à la procédure diligentée au premier degré de juridiction"*⁶⁰.

⁵⁸ Doc. Parl. Ch., sess. 1998-1999, n° 1960/1, p. 21.

⁵⁹ Voy. notamment P. LEWALLE et L. DONNAY, o.c., p. 341 à 397.

⁶⁰ Eléments de procédure civile, Larcier, 2005, p. 326, 327.

18. Existe-il des voies de recours pour accélérer le cours de la procédure ou pour faire sanctionner le dépassement du « délai raisonnable » conformément à l'arrêt Kudla c. Pologne du 26 octobre 2000 de la Cour européenne des droits de l'homme ?

Par l'arrêt du 26 octobre 2000, cité dans la question, la Cour de Strasbourg a jugé "qu'un recours permettant de dénoncer la durée excessive d'une procédure n'implique pas en soi un appel contre la « décision » sur l'accusation en matière pénale ou sur la contestation relative à des droits ou obligations de caractère civil. De toute manière, dans le respect des exigences de la Convention, les États contractants jouissent, la Cour l'a dit à de nombreuses reprises, d'une certaine marge d'appréciation quant à la façon d'offrir le recours exigé par l'article 13 et de se conformer à l'obligation que leur fait cette disposition de la Convention (voir, par exemple, l'arrêt Kaya c. Turquie du 19 février 1998, Recueil 1998-I, pp. 329-330, §§ 106).

Quant à l'argument consistant à dire que le fait d'exiger un nouveau recours aurait pour effet d'alourdir encore la procédure interne, la Cour observe que même si pour l'heure il n'existe pas, dans les ordres juridiques des États contractants, un système prédominant en matière de recours permettant de dénoncer les durées excessives de procédure, on peut trouver, dans la jurisprudence de la Cour relative à la règle de l'épuisement des voies de recours internes, des exemples démontrant qu'il n'est pas impossible de créer pareils recours et de les faire fonctionner de manière effective (voir, par exemple, les affaires Gonzalez Marin c. Espagne (déc.), n° 39521/98, CEDH 1999-VII, et Tomé Mota c. Portugal (déc.), n° 32082/96, CEDH 1999-IX).

Ainsi que l'a mentionné la Cour de Strasbourg dans un arrêt du 24 juillet 2007, De Saedeleer c. Belgique, la Cour d'appel de Bruxelles a, par un arrêt du 4 juillet 2002, fait droit à des conclusions tendant à la réparation de préjudices nés du dépassement du délai raisonnable de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention.

Par un arrêt du 28 septembre 2006, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi introduit par l'Etat belge, reconnaissant ainsi le principe selon lequel la responsabilité civile de l'Etat peut être engagée en raison du manquement du pouvoir législatif à organiser le système judiciaire de telle sorte que les juridictions puissent garantir le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable.

19. Qu'entend la jurisprudence par « délai raisonnable » d'une procédure au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ? Indiquez quelques affaires, s'il y a lieu, où le dépassement du délai raisonnable a été sanctionné.

Pour ne mentionner qu'un exemple⁶¹, par l'arrêt du 25 septembre 2007, devenu définitif le 25 décembre 2007, la Cour de Strasbourg a jugé, dans une affaire De Turck c. Belgique, que le Conseil d'Etat n'avait pas statué dans un délai raisonnable parce qu'il n'avait rendu son arrêt que plus de six ans après avoir été saisi.

⁶¹ Voy., pour d'autres cas, C.E.D.H., 30 septembre 2004, S.A. Delbrassine c. Belgique; 22 décembre 2004, Stoeterij Zangersheide N.V. et autre c. Belgique; 20 avril 2006, Defalque c. Belgique.

Les éléments principaux de cette affaire étaient les suivants.

Les requérants étaient propriétaires d'un immeuble avec terrain.

Le 5 juin 1997, cette propriété fit l'objet d'un arrêté de classement comme zone marécageuse.

Le 20 août 1997, les requérants, représentés par leur conseil, introduisirent un recours en annulation de cet arrêté devant le Conseil d'Etat.

Par une lettre recommandée du 2 octobre 1997, le greffe du Conseil d'Etat demanda aux requérants de lui faire savoir s'ils avaient accompli la formalité exigée par l'article 3 de la loi hypothécaire, à savoir l'inscription du recours en marge de la transcription de l'arrêté attaqué au registre des hypothèques. Les requérants ne répondirent pas à ce courrier.

Les 2 et 22 décembre 1997, les requérants firent inscrire leur recours en annulation en marge de la transcription de l'arrêté attaqué au bureau des hypothèques.

L'auditeur déposa son rapport le 24 septembre 2003.

L'affaire fut plaidée le 7 mai 2004.

Par un arrêt du 30 juin 2004, De Turck c/ Région de Bruxelles-Capitale, n° 133.392, le Conseil d'Etat, par un moyen soulevé d'office, déclara le recours irrecevable au motif que les requérants étaient restés en défaut d'apporter la preuve de l'accomplissement de ladite formalité, malgré l'invitation du greffe par une lettre recommandée du 2 octobre 1997.

Les requérants introduisirent une demande de rectification pour erreur matérielle, faisant valoir qu'ils l'avaient en réalité accomplie.

Par un arrêt du 20 septembre 2004, le Conseil d'Etat rejeta la demande. Selon son analyse, l'argument des requérants tendait au réexamen de faits déjà connus lors de la clôture des débats. Or, eu égard au principe de l'autorité de la chose jugée, ledit recours n'est ouvert que pour les erreurs matérielles à l'exclusion de l'appréciation des faits opérée par la juridiction ou les éventuelles erreurs de droit.

Statuant sur le fond, la Cour de Strasbourg a jugé que la période à considérer pour apprécier s'il y avait ou non dépassement du délai raisonnable, avait débuté le 20 août 1997 lors de l'introduction du recours devant le Conseil d'Etat et s'était terminée le 30 juin 2004 avec l'arrêt du Conseil d'Etat.

Elle avait donc duré 6 ans, 10 mois et 10 jours, pour une instance.

Le Gouvernement belge soutenait que les requérants avaient lié leur dommage à l'interprétation qui avait été faite par le Conseil d'Etat de l'article 3 de la loi hypothécaire et qu'ils n'avaient donc établi aucun lien de causalité entre la longueur de la procédure et la décision d'irrecevabilité de leur recours en annulation. Il affirmait encore que la durée de la procédure résultait du

comportement des requérants qui n'avaient pas donné suite à la demande du greffe du Conseil d'Etat de fournir la preuve de l'inscription de leur recours en marge de la transcription de l'arrêté attaqué.

Les requérants soutenaient quant à eux que la durée de la procédure était imputable à l'Etat, l'affaire ne présentant aucune complexité et la décision d'irrecevabilité étant motivée par le seul défaut d'accomplissement d'une formalité.

La Cour a examiné séparément le grief tiré de l'interprétation faite par le Conseil d'Etat de l'article 3 de la loi hypothécaire.

S'agissant du caractère raisonnable de la durée de la procédure, la Cour a rappelé sa jurisprudence selon laquelle celui-ci s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par cette jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour l'intéressé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Comingersoll c. Portugal* [GC], n° 35382/97, §§ 19, CEDH 2000-IV, et *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, §§ 43, CEDH 2000-VII).

La Cour a constaté que l'affaire ne présentait pas de complexité particulière.

Elle a réaffirmé qu'il incombait aux Etats contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable (*Vocaturò c. Italie*, arrêt du 24 mai 1991, série A n° 206-C, p. 32, §§ 17).

Elle a observé qu'en l'espèce, même si les requérants n'avaient pas donné suite à la demande du greffe du Conseil d'Etat de fournir la preuve de l'inscription de leur recours en marge de la transcription de l'arrêté attaqué, le Conseil d'Etat n'avait rendu son arrêt que plus de six ans après avoir été saisi. Ceci résultait principalement du laps de temps pris par l'auditeur pour déposer son rapport dans l'affaire. Le Gouvernement ne fournissait pas d'élément de nature à expliquer ce délai.

La Cour a conclu que la cause du requérant n'avait pas été entendue dans un délai raisonnable.

Partant, il y avait eu violation de l'article 6 § 1^{er}, de la Convention.

III. CRITÈRES DE PERFORMANCE⁶²

1. Existe-t-il des critères quantitatifs et qualitatifs tendant à mesurer la «performance» de l'activité juridictionnelle ? Quelle est la valeur juridique de ces critères et de quel organe émanent-ils ?

En l'état actuel du droit positif en Belgique, il n'existe pas de critères quantitatifs ou qualitatifs tendant à mesurer la performance de l'activité juridictionnelle du Conseil d'Etat.

Toutefois, les articles 74/7 à 74/9 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, tels qu'ils ont été insérés par la loi du 15 septembre 2006, instituent un régime d'évaluation des magistrats du Conseil d'Etat. Il se trouve que ce régime poursuit un double objectif, étant certes l'amélioration des prestations du magistrat, mais également celle du fonctionnement interne du Conseil d'Etat.

L'article 74/7, § 2, alinéa 1^{er}, des mêmes lois dispose que "l'évaluation est effectuée sur la base de critères portant sur la personnalité ainsi que sur les capacités intellectuelles, professionnelles et organisationnelles, en ce compris la qualité des prestations fournies et sans porter atteinte de ce fait à l'indépendance et à l'impartialité du titulaire de fonction". En son alinéa 2, la même disposition porte qu'un arrêté royal pris sur la proposition motivée du premier président et de l'auditeur général et, l'assemblée générale ayant été entendue, détermine les critères d'évaluation des magistrats.

En exécution de cette dernière disposition, un projet d'arrêté royal est actuellement en cours d'adoption.

Ce projet énumère les critères sur la base desquels les prestations des magistrats sont évaluées. Parmi ceux-ci figurent précisément l'esprit de décision, l'efficience et l'efficacité dans le travail⁶³. Pour juger du respect de ces derniers critères par le magistrat évalué, le projet retient notamment, à titre d'indicateur de comportement, la capacité d'équilibrer, d'une part, la qualité du travail en faisant appel à la conscience professionnelle et à la créativité et, d'autre part, la quantité de travail en faisant appel à une méthode de travail et une méthode de suivi des dossiers. Dans l'esprit des auteurs de la réforme du 15 septembre 2006, la recherche d'un juste équilibre entre le volume des prestations fournies et leur qualité constitue un objectif essentiel⁶⁴. A l'estime des concepteurs de l'arrêté royal en projet, la conciliation de ces deux impératifs requiert que chaque évaluation individuelle prenne en compte le contexte organisationnel particulier dans lequel oeuvre le magistrat évalué (De quels moyens matériels dispose-t-il ? De quelle assistance ?) ainsi que la nature de ses attributions (A-t-il à connaître de questions juridiques très diverses ou fort techniques ? Ses attributions sont-elles récentes ou anciennes ? Impliquent-elles la supervision de nombreux collaborateurs ou de nombreuses tâches administratives ? Des missions particulières additionnelles lui ont-elles été confiées par le Conseil d'Etat ?).

⁶² Les réponses aux questions consacrées aux critères de performance ont été rédigées par Ph. BOUVIER, Auditeur général au Conseil d'Etat et Maître de conférences invité à l'U.C.L.

⁶³ Comme l'indiquent les rédacteurs de l'arrêté en projet, l'efficacité tient dans la mesure du résultat obtenu par rapport au but recherché, l'efficience requiert de s'interroger sur le rapport entre les moyens mis en oeuvre et le résultat obtenu, en vue d'en optimiser l'utilisation.

⁶⁴ Doc. parl., Chambre des Représentants, doc. 51 2479/001, pp. 69 et 306 (note 99).

Pour avoir vocation à figurer dans un arrêté royal, les critères en question auront une valeur réglementaire. Si leur détermination est confiée au Roi, dans la limite des termes de l'article 74/7, § 2, précité, leur mise en oeuvre est attribuée aux magistrats eux-mêmes, car "le principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des juges (...) s'oppose à ce que les titulaires de fonctions soient jugés, dans l'exercice de leur fonction, par d'autres que leurs pairs"⁶⁵.

2. Existe-il des données statistiques sur la durée moyenne d'une instance devant la Cour administrative suprême ainsi que la durée moyenne d'une procédure depuis la juridiction de première instance jusqu'à la décision définitive de la Cour administrative suprême ?

Comme il a déjà été observé⁶⁶, "la Belgique ne connaît pas un ordre de juridictions administratives de premier degré et d'appel que dominerait une juridiction supérieure"⁶⁷. Il a toutefois également été souligné que le Conseil d'Etat faisait "office de juge de cassation" lorsqu'il a à connaître de décisions rendues par des juridictions administratives à compétence particulière⁶⁸. Tel est son rôle, par exemple, à l'égard des décisions prises par le Conseil du contentieux des étrangers. Lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'un recours en cassation administrative, la loi lui impose de se prononcer sur l'admissibilité du recours dans les 8 jours à compter de la réception du dossier de la juridiction⁶⁹. Si le recours est déclaré admissible, le Conseil d'Etat dispose d'un délai de 6 mois, à dater de l'admissibilité, pour vider le litige⁷⁰. Sans doute s'agit-il là de délais d'ordre. Il reste qu'aux termes de la loi, les chefs de corps ont spécialement à rendre compte de l'état d'avancement des procédures en cassation administrative dans leur rapport annuel d'activités destiné au ministre de l'Intérieur⁷¹.

Ce rapport, visé à l'article 74/6 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, doit comprendre des statistiques faisant apparaître le nombre d'affaires nouvelles, le nombre de dossiers définitivement réglés ainsi que l'évolution des affaires pendantes et de l'arriéré⁷².

Au départ de ces éléments, le Conseil d'Etat est en mesure de déterminer la durée moyenne de traitement d'une affaire portée devant lui et donc d'observer aussi les éventuelles variations de ce délai. Le rapport d'activités établi par les chefs de corps pour l'année 2008-2009, relève d'ailleurs que la durée moyenne de traitement d'un dossier de cassation administrative déclaré

⁶⁵ Ibid. p. 71.

⁶⁶ Voy. *supra*, I, 2

⁶⁷ Voy. aussi, à ce sujet, Ph. BOUVIER: "A la recherche du droit d'appel dans le contentieux administratif en Belgique", contribution rédigée à l'occasion de la journée d'études sur le thème de l'appel, organisée à Nancy, le 6 juin 2008, par la Conférence des Présidents de Tribunal administratif et de Cour administrative d'appel de France in "nancy.cour-administrative-appel.fr", rubrique "à savoir", sous-rubrique "vie de la cour".

⁶⁸ Dans certaines hypothèses, il est également juge d'appel (voy. *supra*, I, 3).

⁶⁹ Art. 20, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. A titre transitoire, ce délai est cependant d'un mois (art. 217 de la loi du 15 septembre 2006). Voy. aussi *supra*, I, 5.

⁷⁰ Art. 20, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

⁷¹ Art. 74/6, § 2, et 76, § 1^{er}, alinéa 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

⁷² Voy. aussi l'art. 78/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui attribue au Roi, après avis motivé du premier président et de l'auditeur général, le pouvoir de déterminer la manière dont la charge de travail des magistrats est enregistrée, ainsi que la manière dont les données enregistrées sont évaluées. A ce jour, aucun arrêté royal n'a encore été pris en exécution de cette disposition.

admissible s'est élevée à 202 jours, contre 182 jours pour l'année 2007-2008, et que dans 71% des cas, le délai de 6 mois a été respecté, contre 88% pour l'année 2007-2008⁷³.

A la différence du contentieux de la cassation, le calcul de la durée moyenne du traitement des recours pour excès de pouvoir n'est pas effectué de façon systématique. Ceci tient à la circonstance que depuis le début de cette décennie, le Conseil d'Etat a été confronté à une explosion du nombre d'affaires, principalement en raison du développement du référé administratif, mais aussi du contentieux engendré par les décisions touchant à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers. Cette avalanche de dossiers a entraîné, en dépit des moyens additionnels consentis, une accumulation des affaires en souffrance et donc un allongement à due concurrence de la durée moyenne des procédures.

Des mesures visant à résorber l'arriéré du Conseil d'Etat ont été prises par le législateur du 15 septembre 2006 : elles forment les articles 122 à 124 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. En substance, l'octroi de nouveaux moyens destinés à assainir la situation a été subordonné à l'approbation, par le ministre de l'Intérieur, de plans de résorption de l'arriéré mis au point par les chefs de corps du Conseil d'Etat et s'étalant sur une période de 3 à 5 ans. Ces moyens ont ainsi effectivement été accordés et l'arriéré est aujourd'hui en voie de résorption. Cette dernière circonstance influence toutefois négativement la duréemoyenne du traitement des causes, dès lors que celle-ci est précisément calculée au départ de l'ancienneté des dossiers définitivement clôturés au cours des périodes les plus récentes.

Il a dès lors été jugé opportun de différer le calcul systématique de la durée moyenne des procédures et l'enregistrement de son évolution jusqu'à la clôture des affaires les plus anciennes, actuellement en cours d'examen. A titre indicatif, il a tout de même été récemment observé que, les dossiers les plus anciens mis à part, la durée moyenne de traitement des recours introduits au cours des cinq dernières années judiciaires atteignait 2 ans et 9 mois.

3. Existe-il des différences notables dans la durée des procédures selon la nature de l'affaire ?

A première vue, la nature de l'affaire paraît bien susceptible d'avoir une influence sur le temps consacré à son examen et donc sur la durée de la procédure. Ainsi, par exemple, le contentieux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ou encore le contentieux des affaires sociales et de la santé publique, sont généralement reçus comme étant de nature à générer des causes mobilisant plus de temps que l'examen de dossiers touchant au contentieux de la fonction publique. Ceci tient notamment à la circonstance que dans les premières matières citées, les dispositions législatives et réglementaires applicables se révèlent souvent particulièrement complexes, voire peu accessibles, et subissent de surcroît des modifications à répétition.

Il convient cependant de se garder de généraliser : l'emprise croissante des règles de droit dans les relations sociales, la précarité de ces règles, de même d'ailleurs que la multiplication des autorités publiques ainsi que leur interventionnisme incessant dans la vie économique et sociale n'ont pas seulement pour effet de multiplier les recours à la justice; elles entraînent également

⁷³ Le rapport précise opportunément que le non-respect du délai de 6 mois est principalement imputable à l'obligation avérée de saisir à titre préjudiciel la Cour de Justice de l'Union européenne et la Cour constitutionnelle. Sur la procédure en admissibilité des recours en cassation administrative, voy. *supra*, I, 5.

l'apparition de litiges de plus en plus difficiles à résoudre en raison de leur complexité intrinsèque, quelle que soit leur nature. Il en est d'autant plus ainsi qu'au contentieux de l'annulation, l'étendue du contrôle de légalité opéré par le juge administratif n'a jamais cessé de pénétrer toujours plus avant au coeur même des actes déférés à sa censure.

Sans considération pour la nature de l'affaire, il est tout de même de ces litiges qui n'appellent que des débats succincts, par exemple parce que la requête est entachée d'une cause d'irrecevabilité qui ne prête guère à discussion ou encore parce que l'acte attaqué est affecté d'un vice de légalité externe qui souffre peu la contestation. Dans de tels cas de figure, une procédure accélérée est prévue qui, menée à son terme, aboutit à réduire substantiellement la durée du procès⁷⁴.

4. Les juridictions inférieures sont-elles autorisées à solliciter, en cours d'instance, l'avis de la Cour administrative suprême sur une question nouvelle de droit dans le but d'assurer la sécurité juridique et prévenir un afflux de contentieux ?

Prise au pied de la lettre, la question appelle une réponse négative. Il faut en effet rappeler qu'en Belgique, il n'existe pas de juridictions administratives inférieures à compétence générale. Quant aux juridictions administratives à compétence spéciale, créées pour répondre à des besoins spécifiques dans des matières particulières⁷⁵, elles ne disposent pas d'un tel pouvoir.

Des règles cependant existent qui, au sein du Conseil d'Etat, tendent à garantir l'unité de la jurisprudence entre les différentes chambres qui le composent.

C'est, au premier chef, à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat qu'il revient d'assurer cette unité. Aux termes de l'article 92, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'assemblée générale est saisie d'une affaire par le premier président ou le président, lesquels agissent d'office, à la demande d'une chambre ou à celle de l'auditeur général.

Aux termes de l'article 90, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'examen de l'admissibilité d'un recours en cassation est normalement confié à un membre du Conseil d'Etat siégeant seul; la même disposition permet toutefois qu'une cause soit traitée devant une formation de jugement composée de trois membres à l'effet d'assurer l'unité de la jurisprudence⁷⁶. Toujours pour garantir celle-ci, l'article 92, § 2, permet en outre au premier président ou au président, d'office ou à la demande d'une chambre, de saisir de l'examen de l'admissibilité d'un recours en cassation, les chambres réunies de la section du contentieux administratif⁷⁷, voire même l'assemblée générale de cette section lorsque l'intérêt de l'affaire le requiert.

⁷⁴ Voy. *supra*, II, 3

⁷⁵ Voy. à ce sujet M. LEROY: *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 4^{ème} éd., pp. 118 et s.

⁷⁶ L'art. 90, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit d'autres hypothèses dans lesquelles la formation de jugement est composée d'un seul membre (référés, débats succincts), mais un renvoi devant une chambre composée de trois membres demeure toujours possible, notamment si "l'intérêt de l'affaire" le requiert. Voy. aussi *supra*, II, 5.

⁷⁷ Sont ainsi visées la chambre francophone et la chambre néerlandophone chargées de l'examen de l'admissibilité des recours en cassation (voy. l'art. 87, al. 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et doc. parl., Chambre des Représentants, doc. 51 2479/001, pp.81-82).

Ces mécanismes tendent, à l'évidence, à garantir la sécurité juridique. Ils sont aussi de nature à prévenir l'afflux de contentieux.

Pour mémoire, le système des questions préjudicielles est également susceptible de produire de tels effets. Sans doute le litige à l'occasion duquel une telle question est posée souffrira-t-il, quant à sa durée, du détour ainsi effectué. Il demeure qu'en sollicitant à titre préjudiciel la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour de justice Bénélux ou encore la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat contribue, comme tout juge de renvoi, à assurer l'unité d'interprétation des règles dont ces hautes juridictions sont les gardiennes. L'effet préventif de pareille saisine sur des litiges à venir n'est pas non plus à négliger.

En marge de ces divers instruments, le législateur du 15 septembre 2006 s'est soucié des risques qu'un afflux de contentieux sont de nature à faire courir sur la durée des procédures. Cette préoccupation s'est notamment exprimée par l'adoption de règles touchant à la gestion interne du Conseil d'Etat. Ainsi, l'article 87, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat envisage l'hypothèse où le délai de l'examen de l'admissibilité des recours en cassation dépasse le double du délai prévu; en pareille occurrence, la règle charge expressément le premier président ou le président de prendre les mesures nécessaires pour y remédier, en constituant par exemple des chambres supplémentaires. Procède de la même intention, l'article 122, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui confie formellement au premier président ou au président le soin d'affecter les membres du Conseil d'Etat "*à une ou plusieurs chambres en fonction du retard dans ces chambres*". A propos de cette disposition, insérée dans les lois sur le Conseil d'Etat par la loi du 15 septembre 2006, le législateur envisage ouvertement, pour la justifier, l'éventuelle apparition "subite" d'un nouveau contentieux⁷⁸.

5. Quel est le ratio entre le nombre de magistrats de la Cour administrative suprême et le nombre d'affaires tranchées sur une année ?

Au sein du Conseil d'Etat cohabitent la section de législation et la section du contentieux administratif. Le Conseil d'Etat est également composé de deux corps de magistrats : les membres du conseil et les membres de l'auditorat⁷⁹.

Outre le premier président et le président, les membres du conseil sont actuellement au nombre de 48. L'auditorat compte aujourd'hui 92 membres, en ce compris l'auditeur général et l'auditeur général adjoint.

36 membres du conseil et 66 membres de l'auditorat sont affectés au contentieux. Les autres magistrats du conseil et de l'auditorat exercent leur fonction en législation. Les chefs de corps ne sont pas comptés.

Dans les plans de résorption de l'arriéré, établis en 2007 en exécution des articles 122 et 123 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les chefs de corps de ce dernier ont calculé qu'au

⁷⁸ Doc. parl., Chambre des Représentants, doc. 51 2479/001, p. 88.

⁷⁹ Sans omettre les membres du Bureau de coordination. La loi prévoit que ces derniers sont au nombre de quatre : ils travaillent sous l'autorité du premier président et leurs tâches sont essentiellement documentaires.

contentieux de l'annulation, la moyenne annuelle escomptée de rapports "finaux" s'élève à 70 unités par membre de l'auditorat et la moyenne annuelle escomptée d'arrêts "finaux" atteint 130 unités par membre du conseil⁸⁰. Ces chiffres ne rendent toutefois pas compte de l'ensemble des tâches accomplies par les magistrats. En particulier, il n'est pas fait mention ici de la charge de travail que représente l'examen des recours en référé administratif, lesquels impliquent la rédaction de rapports et d'arrêts intermédiaires.

Pour déterminer le nombre total de rapports et d'arrêts finaux, déposés et prononcés annuellement au contentieux de l'excès de pouvoir, il ne suffit toutefois pas de multiplier les moyennes escomptées par le nombre de magistrats (membres du conseil et de l'auditorat) affectés au contentieux. Pareils calculs conduiraient à, par an, 4680 arrêts (130 x 36) et 4620 rapports (70 x 66). En réalité, ces chiffres sont moins élevés⁸¹. Les calculs précités partent en effet du présupposé que tous les magistrats affectés au contentieux ne traitent que des recours en excès de pouvoir, sans tenir compte de la cassation administrative, ni d'ailleurs du contentieux dit "des étrangers".

Or, certains magistrats sont affectés à ces dernières tâches à temps plein ou à temps partiel. Cette situation provient essentiellement de la réforme du 15 septembre 2006 qui, à l'exception précisément des dossiers en cours, a soustrait au Conseil d'Etat la compétence de connaître, en premier et dernier ressort, du contentieux des étrangers, pour confier celui-ci au Conseil du contentieux des étrangers. Parallèlement, cette réforme a réservé au Conseil d'Etat le pouvoir de juger, en cassation administrative, les décisions prises par le Conseil du contentieux des étrangers.

Le Conseil d'Etat reste donc compétent pour tous les recours "étrangers" pendants devant lui au moment de l'entrée en vigueur de la réforme; pour provisoire qu'elle soit, cette part de travail continue encore à mobiliser aujourd'hui plusieurs membres du conseil et de l'auditorat. Quant à la cassation administrative, elle absorbe également le temps de travail de plusieurs magistrats, d'autant plus qu'elle est assortie d'une procédure en admissibilité dont le conseil a la charge, à l'exclusion cependant de l'auditorat⁸². Comme cette dernière compétence est nouvelle, il est encore trop tôt pour tirer des enseignements quant au volume des prestations qu'elle est de nature à entraîner. Tout au plus observe-t-on, pour l'heure, que le nombre de recours en cassation administrative est, dans la matière des étrangers, moins élevé que ce que les prévisions laissaient présager⁸³.

⁸⁰ Par rapports finaux, on entend ceux qui terminent définitivement l'examen d'un dossier au niveau de l'auditorat et, par arrêts finaux, on vise ceux qui clôturent définitivement une affaire au Conseil d'Etat.

⁸¹ Pour l'année 2008-2009, 3908 arrêts finaux ont effectivement été prononcés et 4108 rapports finaux ont été déposés.

⁸² Voy. à ce sujet, *supra*, I.5.

⁸³ 1783 recours en moyenne annuelle, calculée sur les deux dernières années, alors que plusieurs milliers de recours par an n'étaient pas à exclure.

6. Quel est le ratio entre le nombre de juges et le nombre de collaborateurs ?

En ce qui concerne le personnel administratif du Conseil d'Etat, l'on dénombre actuellement 377 emplois à temps plein (statutaires et contractuels confondus). Parmi ceux-ci, 329 postes sont effectivement occupés. Pris globalement, les magistrats qui composent le Conseil d'Etat sont au nombre de 146⁸⁴. Il y a donc aujourd'hui 2,2 agents administratifs en service pour 1 magistrat.

Le transfert du contentieux des étrangers du Conseil d'Etat vers le Conseil du contentieux des étrangers entraînera, lorsque l'arriéré dans ce contentieux sera apuré au Conseil d'Etat, une diminution des emplois au cadre du personnel administratif. La sous-occupation actuelle s'explique déjà par la disparition progressive de cet arriéré. A terme, l'on estime que le nombre d'agents administratifs nécessaires au bon fonctionnement du Conseil d'Etat devrait correspondre à 302 unités, soit 2 membres du personnel administratif pour 1 magistrat.

Parmi les membres du personnel administratif, le Conseil d'Etat compte notamment 76 collaborateurs juristes, dont 66 sont aujourd'hui effectivement en service. Dès l'apurement de l'arriéré accumulé au contentieux des étrangers, le nombre de collaborateurs juristes ne devrait plus dépasser 56 unités, soit 1 pour 2,6 magistrats⁸⁵.

7. Existe-il au sein de la Cour administrative suprême des magistrats spécialisés qui ne traitent que d'une catégorie déterminée d'affaires ? Cette spécialisation résulte-t-elle de la loi ou d'une simple répartition interne des fonctions ?

L'article 76, § 1^{er}, alinéa 7, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que vingt-quatre membres de l'auditorat sont affectés par priorité à la législation. L'article 79 des mêmes lois porte que la section de législation est composée de douze membres du Conseil d'Etat. L'article 87, alinéa 2, des mêmes lois prévoit que six membres du Conseil au moins examinent en priorité l'admissibilité des recours en cassation.

Les membres du conseil et les membres de l'auditorat ont vocation à exercer leurs fonctions tant au sein de la section de législation que dans la section du contentieux administratif. Affectés soit en législation, soit au contentieux, ils y accomplissent leurs tâches à temps plein.

En pratique, les changements d'affectation de la législation vers le contentieux, ou vice-versa, sont peu fréquents sans être inexistantes pour autant.

Au sein même des sections de législation et du contentieux administratif, les magistrats se spécialisent dans les matières dont ils ont la charge. Tout changement d'attributions, toujours possible, suppose donc de sérieux investissements dans le chef de ceux qui en font l'objet. Sans être systématiques ni élevés en nombre, de tels changements interviennent régulièrement, au gré des nécessités du service, des mouvements de personnel, voire des aspirations de chacun.

⁸⁴ Auxquels s'ajoutent le greffier en chef et 31 greffiers.

⁸⁵ Il est à noter que, pour la plupart d'entre eux, les greffiers sont titulaires d'une licence en droit.