



Consiglio di Stato



Séminaire organisé par le Conseil d'Etat d'Italie et l'ACA-Europe

“Droit, tribunaux et lignes directrices pour l’administration publique”

Fiesole (Florence), automne 2021

Réponses au questionnaire : Belgique



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

PRÉSIDENTE ITALIENNE DE L'ACA – EUROPE
FIESOLE (FLORENCE), 19 OCTOBRE 2020
« DROIT, JURIDICTIONS ET LIGNES DIRECTRICES APPLICABLES
AUX ADMINISTRATIONS PUBLIQUES »

QUESTIONNAIRE

1. Introduction

1.1 Le séminaire qui se tiendra à Fiesole, les 19 et 20 octobre 2020, à l'Institut universitaire européen, est la première réunion organisée par la présidence italienne.

Comme cela a été expliqué, lors de la présentation initiale du programme de la future présidence italienne, son leitmotiv sera d'accroître et développer la valeur et l'expérience du « dialogue horizontal » entre les plus hautes juridictions administratives nationales. L'objectif à cet égard est de créer et développer une culture et des normes communes en matière de contrôle juridictionnel de l'activité des autorités publiques.

Ce « dialogue horizontal », mieux que le « dialogue vertical », met l'accent sur l'examen et la comparaison des modalités de prise de décision et de conduite en matière judiciaire, ainsi que sur l'incidence des décisions sur les activités des autorités publiques.

Le dialogue horizontal entre les juridictions des États membres est le meilleur moyen de parvenir à une véritable citoyenneté européenne. Il faut comprendre par là un niveau commun de protection juridique pour les citoyens et les entreprises établis en Europe, dans leurs relations avec les pouvoirs publics.

1.2 L'objectif du présent questionnaire et du séminaire qui suivra est de mieux comprendre les similitudes et les différences entre nos systèmes juridiques, notamment en ce qui concerne :

- a) L'interprétation de la loi par les juges
- b) L'effet contraignant des décisions, soit pour veiller à ce que les juges se conforment aux déclarations nomophylactiques des juridictions administratives suprêmes (JAS) soit pour donner des lignes aux actions futures des administrations publiques dans des affaires similaires
- c) L'effet des jugements administratifs sur l'activité de l'administration publique et leur exécution
- d) Le rôle consultatif de la JAS, le cas échéant

1.3. Le séminaire abordera les sujets suivants :

- a) La méthode employée par les juridictions administratives dans l'interprétation de la loi, en mettant l'accent sur les critères appliqués par les juges (y compris la référence à la *ratio legis*, aux travaux préparatoires et à l'avis de la JAS concernant l'adoption de la loi, le cas échéant, etc.). Un accent particulier sera mis sur les outils

soutenant l'activité judiciaire pour ce qui concerne les services de classification et d'archivage des décisions, par exemple les bases de données et les instruments d'IA.

- b) L'application de la loi par la Cour, avec une référence spécifique aux déclarations nomophylactiques de la JAS. La stabilité jurisprudentielle et la prévisibilité des décisions sont des valeurs importantes liées aux principes généraux affirmés par la Cour de justice, tels que la sécurité juridique, la possibilité pour les citoyens et les entreprises de prévoir les conséquences de leurs agissements, ainsi que la protection des attentes légitimes. Une attention particulière sera dès lors accordée aux modalités et aux procédures, le cas échéant, par lesquels les JAS assurent le respect des déclarations nomophylactiques dans le système administratif.
L'« effet contraignant ou directeur » des décisions de la Cour Suprême : ce sujet vise à favoriser la compréhension partagée de la capacité des décisions administratives à engager l'administration publique dans l'exercice ultérieur de ses compétences. Il aborde non seulement l'effet contraignant sur les affaires tranchées, mais analyse également les décisions comme des instruments permettant d'orienter les actions futures des administrations publiques dans des affaires similaires (décisions faisant office d'orientations).
- c) Au cours du séminaire, nous nous pencherons également sur l'exécution du jugement administratif, lorsque l'administration publique ne s'y conforme pas spontanément et correctement, en insistant tout particulièrement sur les mesures d'exécution judiciaires prévues par chaque juridiction, le cas échéant.
- d) Enfin, une brève session sera consacrée au rôle consultatif de la JAS, le cas échéant, et à son influence sur l'action administrative.

1.4 Le séminaire a pour objectif de permettre à chaque JAS de mieux comprendre le processus décisionnel qui sous-tend les décisions des autres JAS, mais aussi leur impact sur l'activité des pouvoirs publics.

Dans une démocratie constitutionnelle, les juridictions administratives sont considérées comme un acteur essentiel de l'interaction entre la loi et l'administration.

L'objectif, pour rappel, est de déterminer s'il est possible de trouver ou de développer une méthode homogène pour contrôler la manière dont les administrations publiques exercent leurs pouvoirs et pour garantir un niveau uniforme de protection juridique aux citoyens et aux entreprises, dans tous les États membres.

Le questionnaire ci-après constitue un exercice initial de collecte d'informations dont le but est de clarifier l'interaction des juridictions administratives avec la loi, d'une part, et l'administration, d'autre part, afin de garantir la sécurité, la légalité et la qualité de la justice pour les citoyens et les institutions publiques.

SESSION I

LA MÉTHODE D'INTERPRÉTATION DE LA LOI ET SON APPLICATION PAR LES JURIDICTIONS

1. Le rôle des JAS dans l'interprétation de la loi

1.1. Votre système juridique prévoit-il des règles générales pour l'interprétation de la loi ?

Non

Oui

1.2. Quel est le niveau des règles générales servant à interpréter la loi ?

Loi\Constitution\Traités, directives européennes ...

Règlement

Lignes directives

Décisions de la Cour suprême (Conseil d'État)

Autres (autres juridictions suprêmes, sur le plan intérieur, la Cour constitutionnelle et la Cour de Cassation, et sur le plan extérieur, principalement la Cour de Justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'Homme)

Veillez expliquer et donner un exemple.

Belgique

Un certain nombre de dispositions législatives (constitutionnelles) portent sur l'interprétation des lois, comme, par exemple, l'article 84 de la Constitution (l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi), l'article 7 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires (les divergences qui peuvent exister entre les textes français et les textes néerlandais sont résolues d'après la volonté du législateur, déterminée suivant les règles ordinaires d'interprétation sans prééminence de l'un des textes sur l'autre), et l'article 2 du Code pénal (interdiction d'une application rétroactive de la loi pénale matérielle plus sévère).

En ce qui concerne la jurisprudence du Conseil d'État, on se reportera à titre d'exemple aux arrêts dans lesquels le Conseil d'État interprète la notion d' « intérêt », visée à l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : Loi CE) (voir à cet égard, par exemple, <http://www.raadvanstate.be/?page=news&lang=fr&newsitem=525>).

Enfin, il peut être fait référence (pour illustrer le choix « Autres ») à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à l'admissibilité des exceptions à la validité de principe de la

loi sans effet rétroactif (voir par exemple l'arrêt n° 126/2016 du 6 octobre 2016 : <https://www.const-court.be/public/f/2016/2016-126f.pdf>).

Interprétation conforme à la directive ; interprétation conforme à la Constitution.

1.3 Quels sont les critères d'interprétation de la loi ?

- X Interprétation littérale
- X Référence à la raison d'être de la loi (la *ratio legis*)
- X Cohérence au sein du système juridique
- X Référence aux travaux préparatoires
- X Référence à l'avis de la JAS concernant l'adoption de la loi, le cas échéant
- X Autres Interprétation conforme aux normes juridiques supérieures

Expliquez si nécessaire :

1.4. Quels critères les juges appliquent-ils en cas de vide juridique ?

- X Analogie (référence à la *ratio* similaire d'autres règles)
- X Principes généraux du système légal
- Autres – interprétation par d'autres cours et tribunaux

Expliquez si nécessaire.

1.5. La JAS élabore-t-elle des critères généraux d'interprétation ?

- X Non
- Oui

Veillez expliquer et donner un exemple.

1.6 Lorsqu'elle statue, dans quelle mesure la juridiction prend-elle en compte les éléments suivants, et dans quelles limites ?

- Le droit de l'UE (Charte de Nice, règlements de l'UE, directives de l'UE) et les décisions des juridictions de l'UE :

- Jamais
- Rarement
- X Parfois
- Souvent

- La Convention européenne des droits de l'homme et les principes généraux énoncés par la CEDH :

Jamais Rarement Parfois Souvent

- Les clauses générales de proportionnalité et de caractère raisonnable :

Jamais Rarement Parfois Souvent

- Les déclarations (ou la jurisprudence) des juridictions d'autres pays dans des affaires similaires :

Jamais Rarement Parfois Souvent

- Les intérêts généraux en jeu (l'ordre et la sécurité publics, la protection de l'environnement, la protection des consommateurs, les effets économiques, financiers et sociaux sur le marché du travail) :

Jamais Rarement Parfois Souvent

- Les résultats d'analyses de l'impact réglementaire (AIR), le cas échéant ;

Jamais Rarement Parfois Souvent

- L'impact de la décision :

Jamais Rarement Parfois Souvent

Autres

Veillez préciser.

2. Outils soutenant l'activité judiciaire

2.1. La Cour administrative suprême compte-t-elle des services chargés de classer les décisions et d'en rédiger les résumés ?

Non

Oui

Le Conseil d'État ne dispose pas d'un service distinct « formation ou documentation ».

Les membres de l'Auditorat – à savoir des magistrats indépendants dont la mission principale est de rédiger des rapports concernant les projets de textes législatifs ou réglementaires soumis au Conseil d'État ainsi que de rédiger des rapports et de donner un avis dans les litiges administratifs soumis au Conseil d'État – sont toutefois également chargés notamment de tenir à jour, de conserver et de mettre à disposition, sous forme de fichiers automatisés, la documentation relative à la jurisprudence du Conseil d'État (et aux avis de la section de législation) (art. 76, § 2, Loi CE). Pour la jurisprudence et les avis de législation, ce travail est réalisé, sous le contrôle d'auditeurs, par des attachés administratifs juristes. Les points de droit pertinents des arrêts du Conseil d'État sont sélectionnés, synthétisés et enregistrés dans une banque de données Audidoc/Jurisprudence, qui est mise à disposition en interne. Tous les arrêts n'y figurent pas, mais la majorité d'entre eux bien. Ces banques de données contiennent aussi, si nécessaire, des références à la jurisprudence d'autres juridictions (notamment la Cour

de justice de l'Union européenne, la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour constitutionnelle et la Cour de cassation), et parfois à la doctrine. Pour ces banques de données, plusieurs fonctions de recherche sont disponibles. Ces banques de données internes constituent la base de juriDict. Cette banque de données, accessible au public, donne accès à la jurisprudence du Conseil d'État grâce à une structure de mots clés et de points de droit.

En ce qui concerne les avis de législation, il existe une banque de données interne Capita selecta, basée dans une large mesure sur des mots clés et comportant plutôt des extraits d'avis.

Au niveau de l'Auditorat, on explore actuellement les possibilités de poursuivre l'automatisation de l'introduction des données dans ces banques de données.

Il y a en outre le bureau de coordination qui comprend deux premiers référendaires chefs de section et deux premiers référendaires, référendaires ou référendaires adjoints. Ils ont notamment pour mission légale de tenir à jour la législation. Voir plus loin la question 2.2.

2.2. Quelles autres activités ces services effectuent-ils ?

- Préparation de documentation utile pour les décisions les plus importantes de la JAS
- Etudes comparatives
- Informations sur les nouveaux développements du droit et de la jurisprudence
- Formation des juges
- Autres activités

Veillez préciser.

Voir en premier lieu la réponse à la question 2.1.

Le Conseil d'État dispose d'un certain nombre d'attachés administratifs qui, parallèlement à leur travail sur les banques de données précitées, peuvent assister les magistrats dans l'examen de dossiers spécifiques, en recherchant par exemple la jurisprudence et la doctrine, ou en établissant une note sur une question de droit générale ou un projet de rapport.

La section de législation de l'Auditorat dispose en outre d'un certain nombre d'experts en documentation. Ils établissent, sous le contrôle de l'auditeur, une note de documentation en principe pour toute demande d'avis, à l'intention de l'auditeur chargé de l'examen et de la chambre compétente. Cette note comporte principalement la législation pertinente (interne et souvent aussi européenne, par exemple, dans le cas d'une transposition de directives), les précédents dans la jurisprudence du Conseil d'État et, si possible, la jurisprudence pertinente; la note comprend habituellement aussi un aperçu des formalités respectées/à respecter.

Le bureau de coordination a notamment pour mission légale de tenir à jour l'état de la législation, de mettre la documentation du bureau à la disposition des deux sections du Conseil d'État (la section du contentieux administratif et la section de législation) et de mettre à la disposition du Conseil d'État et du public la documentation relative à l'état de la législation (art. 77 Loi CE). Le bureau répond également aux questions à ce sujet.

Par ailleurs, le bureau de coordination est également chargé de préparer la coordination, la codification et la simplification de la législation et d'assurer l'élaboration et la diffusion des principes de la technique législative (art. 77 Loi CE).

Dans leurs activités quotidiennes, les référendaires sont assistés par des documentalistes et les membres du personnel du secrétariat.

La formation des magistrats consiste principalement à participer à des journées d'études. À ce sujet, le Conseil d'État est aussi en contact avec l'Institut de formation judiciaire.

À cela s'ajoutent les bulletins internes d'information de l'Auditorat. Quelques fois par an, l'Auditorat organise également en interne ce que l'on appelle les Midis de l'Auditorat pour tous les magistrats et attachés. Des orateurs internes ou externes y commentent certains sujets juridiques actuels, interventions qui sont suivies de questions-réponses.

Enfin, les magistrats du Conseil d'État participent régulièrement à des programmes d'échange de l'ACA Europe et de l'Association Internationale des Hautes juridictions Administratives.

Des activités de formation sont également organisées par l'intermédiaire de l'affiliation au Réseau des Cours supérieures de la Cour européenne des droits de l'homme et au Réseau judiciaire de l'Union européenne – RJUE, et par l'intermédiaire de rencontres bilatérales/multilatérales avec notamment les Conseils d'État français, néerlandais et luxembourgeois.

2.3. Les décisions des juridictions administratives sont-elles conservées dans une base de données libre d'accès, dans laquelle des recherches peuvent être effectuées ?

- Non
- X Oui

Veillez expliquer.

1° La publication de la jurisprudence du Conseil d'État est réglée par l'article 28 de la Loi CE et l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État. Est également pertinent l'arrêté ministériel du 3 février 1998 déterminant le réseau d'informations accessible au public

et le support magnétique en vue de la consultation et de l'enregistrement des arrêts du Conseil d'État.

Les règles à cet égard peuvent se résumer comme suit :

- Tous les arrêts du Conseil d'État ainsi que les ordonnances statuant sur la non-admission d'un recours en cassation sont à présent publiés sous forme numérique dans la langue dans laquelle ils ont été prononcés.
- Font exception à cette règle les arrêts et ordonnances de non-admission prononcés dans des litiges concernant l'application de la loi sur les étrangers. Ceux-ci sont uniquement publiés s'ils présentent un intérêt pour la jurisprudence ou la recherche juridique.
- Les arrêts et ordonnances de non-admission sont en principe publiés dans leur intégralité. Il arrive parfois qu'à la suite d'une demande expresse en cours de procédure, l'identité d'une partie au litige soit omise lors de la publication. Dans les arrêts et ordonnances de non-admission prononcés dans des litiges relatifs à l'application de la loi sur les étrangers, l'identité des requérants est toujours omise en vue de protéger les personnes particulièrement vulnérables telles que les réfugiés politiques et leurs parents restés au pays.

La jurisprudence à partir de 1994 est disponible sur le site Internet du Conseil d'État. Les arrêts du Conseil d'État étaient publiés sur papier jusqu'en 1994 dans le Recueil des arrêts du Conseil d'État (UGA). Ce recueil peut notamment être consulté dans les bibliothèques (juridiques).

2° Depuis le 1^{er} janvier 2017, les avis de la section de législation ainsi que les textes auxquels ils se rapportent sont également publiés sur le site Internet du Conseil d'État, sous forme numérique, dans la langue dans laquelle ils ont été donnés.

Le moment de la publication effective de l'avis dépend de la nature du texte soumis pour avis et de la suite qui lui a été réservée.

La publication a lieu après le dépôt du texte concerné à l'assemblée législative dans le cas des avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance, et des amendements à un projet ou à une proposition. Si l'avis de la section de législation n'est demandé qu'après que la proposition ou l'amendement à un projet a été déposé à l'assemblée législative, la publication a lieu dès que l'avis est communiqué à l'assemblée législative qui l'a demandé.

Les avis sur des projets d'arrêté sont publiés après que le texte concerné a été publié au *Moniteur belge*.

Les autres avis sont publiés après la dissolution de la Chambre des représentants (s'il s'agit d'avis qui ont été donnés à l'autorité fédérale) ou après que la communauté ou la région concernée a donné son assentiment.

Les avis donnés avant le 1^{er} janvier 2017 ont également été publiés, mais sans le projet auquel ils se rapportent.

La publication des avis est régie par les articles 5/1 à 5/4 de la Loi CE et par l'article 6 de la loi du 16 août 2016 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation.

3° On se reportera pour la suite à la réponse à la question 2.1.

Il y a la banque de données externe juriDict qui comporte une large sélection d'arrêts et contient plusieurs fonctions de recherche. Les arrêts figurent également sur le site Internet du Conseil d'État, un certain nombre de fonctions de recherche étant également prévues.

Les avis de la section de législation sont eux aussi consultables sur le site Internet du Conseil d'État au moyen de plusieurs fonctions de recherche.

Par ailleurs, on peut citer la banque de données Reflex, un outil d'aide à la recherche de la réglementation applicable en Belgique (en ce compris l'état de la législation et un lien vers les documents parlementaires).

2.4. Quel type de base de données les juges administratifs consultent-ils dans leur travail quotidien ?

- X Des bases de données publiques et libres
- X Des bases de données privées, fournies par leur institution
- Autres

Veillez expliquer.

Outre les banques de données internes, les magistrats du Conseil d'État peuvent consulter toute une série d'autres banques de données jurisprudentielles au format numérique, notamment, par l'intermédiaire de leurs sites Internet, les banques de données de la Cour de justice, de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle; ils peuvent également accéder à certaines banques de données jurisprudentielles de l'ordre judiciaire, notamment celle de la Cour de cassation. Ils ont également un accès à des banques de données payantes de sociétés éditrices juridiques.

Ils peuvent aussi recourir au forum de l'ACA Europe. En outre, il y a les informations obtenues via l'affiliation au Réseau des Cours supérieures de la Cour européenne des droits de l'homme et au Réseau judiciaire de l'Union européenne – RJUE.

2.5. Existe-t-il des projets mettant en œuvre des systèmes avancés d'intelligence artificielle opérant dans le processus de prise de décision et/ou pour la préparation des décisions ?

- X Non
- Oui

2.6 Dans l'affirmative, expliquez le rôle des systèmes d'IA dans le processus de prise de décision (par exemple, la rédaction des décisions finales, l'appui aux juges pour certains aspects importants de l'affaire, comme le calcul des dommages, etc.)

/

1. L'application de la loi : les décisions « nomophylactiques » dans le système judiciaire administratif

2. 3.1. Les décisions de la JAS ont-elles un effet contraignant sur les juridictions inférieures ?

- 3. Non
- 4. X Oui
- 5. Seulement si la JAS adopte sa décision avec une composition spéciale

Belgique

Cette question requiert une réponse nuancée.

Lorsque le Conseil d'État agit en qualité de juge de cassation pour des recours formés contre des décisions des juridictions administratives inférieures, ses décisions sont contraignantes pour la juridiction inférieure, **dans ce cas concret**. Si le Conseil d'État annule la décision de la juridiction administrative inférieure, l'affaire est en général renvoyée à cette juridiction. Celle-ci doit alors à nouveau se prononcer en tenant compte des objections du Conseil d'État. Voir art. 15 Loi CE.

3.2. Si la réponse à la question 3.1 ci-dessus est négative, quel est le pourcentage des affaires traitées par les juridictions inférieures qui sont conformes aux décisions de la JAS ?

- Moins de 25%
- De 25% à 50%
- De 50% à 75%
- De 75% à 100%

/

3.3. Si la réponse à la question 3.1 ci-dessus est négative, comment la cohérence et la prévisibilité des décisions sont-elles assurées ?

Veillez expliquer et donner un exemple.

/

3.4. Lorsqu'il s'agit de résoudre des conflits jurisprudentiels ou d'énoncer des principes de droit, la JAS travaille-t-elle dans une composition spéciale (comme une assemblée plénière ou un panel plus large) ?

- Non
- X Oui

Si la réponse est positive, veuillez expliquer.

Belgique

- Article 92, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi CE : Pour assurer l'unité de la jurisprudence, le premier président ou le président s'il est responsable de la section du contentieux administratif, peut ordonner qu'une affaire soit traitée en assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

- Article 94 de la loi CE : L'assemblée générale de la section du contentieux administratif est composée des présidents de chambre et des conseillers d'État qui ont été désignés pour faire partie de la section précitée. Elle siège en nombre pair qui ne peut être inférieur à huit, le président y compris.

Elle est composée paritairement; elle comporte donc un nombre égal de membres du Conseil d'État ayant justifié par leur diplôme qu'ils ont passé l'examen de docteur ou de licencié en droit dans la langue française d'une part et dans la langue néerlandaise d'autre part.

- Article 92, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi CE : En ce qui concerne l'examen de l'admissibilité d'un recours en cassation, le premier président ou le président s'il est responsable de la section du contentieux administratif, peut, pour assurer l'unité de la jurisprudence, ordonner que cet examen soit traité par les chambres réunies de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

- Article 95bis, § 1^{er}, de la loi CE : Concernant la composition des chambres réunies de la section du contentieux administratif, visées à l'article 92, § 2, le premier président ou le

président, s'il est responsable de la section du contentieux administratif, désigne chaque année deux chambres de langues différentes chargées du traitement des recours en cassation et dont les six membres représentent les chambres réunies de la section du contentieux administratif.

Pour la section de législation, voir 3.5.

3,5. Existe-t-il une procédure spécifique pour soumettre une question à la JAS travaillant en composition spéciale ?

- Non
- X Oui

Belgique

La procédure est décrite à l'article 92 de la loi CE :

« Art. 92. § 1. Lorsque, après avoir pris l'avis du conseiller d'État, chargé du rapport à l'audience, le premier président ou le président estime que, pour assurer l'unité de la jurisprudence, une affaire doit être traitée en assemblée générale de la section du contentieux administratif, il en ordonne le renvoi à cette assemblée.

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

Lorsque, après avoir pris l'avis de l'auditeur, chargé du rapport, l'auditeur général estime, pour la même raison, qu'une affaire doit être traitée en assemblée générale de la section du contentieux administratif, le premier président en ordonne le renvoi à cette assemblée.

§ 2. Lorsque le premier président ou le président, après avoir pris l'avis du membre du Conseil chargé de l'examen de l'admissibilité du recours en cassation au sens de l'article 20 ou de l'examen de ce recours, estime que cet examen doit, pour assurer l'unité de la jurisprudence, être traité par les chambres réunies de la section du contentieux administratif, il en ordonne le renvoi aux chambres réunies.

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.

Si le recours en cassation au sens de l'article 20 est déclaré admissible, le premier président ou le président, s'il est responsable de la section du contentieux administratif, en ordonne le renvoi en chambres réunies de la section du contentieux administratif chaque fois que la décision attaquée a été rendue par la juridiction administrative en assemblée générale ou en

chambres réunies. Il en fait de même lorsque, après avoir pris l'avis de l'auditeur, chargé du rapport, l'auditeur général estime que, pour assurer l'unité de la jurisprudence, l'affaire doit être traitée par les chambres réunies.

S'il estime que l'intérêt de l'affaire l'exige, le premier président ou le président s'il est responsable de la section du contentieux administratif peut décider, par dérogation à Conseil d'État qui précède, de renvoyer l'affaire à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif. Il en fait de même lorsque, après avoir pris l'avis de l'auditeur, chargé du rapport, l'auditeur général estime que, pour assurer l'unité de la jurisprudence, l'affaire doit être traitée par l'assemblée générale ».

À la section de législation également, certaines demandes d'avis sont examinées en chambres réunies ou en assemblée générale de la section de législation :

- Article 85 Loi CE : lorsque la demande d'avis soulève une question relative aux compétences respectives de l'État, des communautés ou des régions, le premier président ou le président, s'il est responsable de la section de législation, la défère aux chambres réunies de la section. Lorsque l'auditeur général est d'avis que l'alinéa 1^{er} trouve à s'appliquer, le premier président ou le président, s'il est responsable de la section de législation, ordonne le renvoi aux chambres réunies. Ainsi, un dossier est renvoyé devant les chambres réunies lorsque se pose un problème relatif à la compétence respective de l'autorité fédérale, des autorités communautaires ou régionales qu'une chambre seule n'est pas à même de résoudre parce qu'il est trop complexe ou délicat.

- Article 85 Loi CE : la section de législation siège donc en assemblée générale chaque fois que le président de l'une des chambres législatives ou le ministre par qui elle est consultée lui en fait la demande.

- Article 70 de l'arrêté du Régent du 15 avril 1949 portant approbation du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État : lorsque l'importance ou la complexité de la demande d'avis le requiert, le premier président ou le président, s'il est responsable de la section de législation, peut la soumettre à l'assemblée générale de la section de législation.

3.6. Si la réponse à la question 3.5 ci-dessus est affirmative et qu'un juge de la JAS n'est pas d'accord avec le principe affirmé, que peut-il/elle faire ?

- Il est impossible d'être en désaccord.
- Il est possible de prendre une décision différente, en indiquant les motifs.
- X Un nouveau renvoi à la juridiction est nécessaire.

Nous ne pouvons pas contraindre une chambre ou un conseiller d'État à suivre la jurisprudence de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif en cas de refus persistant.

Sur le plan déontologique on peut cependant s'attendre à ce que dans ce cas, la chambre concernée ou le conseiller d'État concerné demande que l'assemblée générale soit à nouveau saisie.

3.7. Des mécanismes organisationnels permettent-ils de garantir et de promouvoir la cohérence de la jurisprudence entre les différentes sections de la JAS ou avec une autre Cour suprême, le cas échéant (par exemple, des réunions périodiques entre les juges ou entre les présidents) ?

Non

X Oui

Si la réponse est positive, veuillez expliquer.

Belgique

Voir tout d'abord la réponse aux questions 3.4 et 3.5 (renvoi à l'assemblée générale ou aux chambres réunies).

Ensuite, sans qu'il existe de base juridique formelle à cet égard, différentes initiatives sont prises afin de parvenir à une approche aussi uniforme et qualitative que possible des différentes chambres de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

L'un des projets en la matière consiste à assurer le suivi de la jurisprudence et à éviter, par une approche préventive, le renvoi d'affaires devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, où en effet la procédure applicable est lourde et requiert énormément de temps.

Grâce à la concertation, initiée par le président de la section du contentieux administratif, le Conseil tente en permanence et d'une manière proactive, d'éviter une jurisprudence contradictoire, entre autres par une concertation des présidents de chambre organisée à intervalles réguliers et par un échange de courriels organisé d'une manière plus informelle au sein de la section.

En outre, il existe au sein du Conseil d'État une commission de la procédure qui aborde et examine de nombreux problèmes de procédure et tente d'y proposer une solution. Cette commission intervient très fréquemment et promptement.

2.8. Si votre système judiciaire comporte des juridictions administratives séparées des autres juridictions (civiles), quel organe ou juridiction est-il habilité à résoudre les conflits de compétence entre juridictions administratives et ordinaires ? (comme le *Tribunal des Conflits*).

Belgique

La Cour de cassation est compétente pour les conflits d'attributions (article 158 de la Constitution).

SESSION II

L'IMPACT DES DÉCISIONS DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE SUPRÊME SUR LE DÉVELOPPEMENT FUTUR DE L'ACTIVITÉ ADMINISTRATIVE

1. Dans quelle mesure la décision administrative engage-t-elle l'administration publique dans l'exercice subséquent de son pouvoir ?

Veillez expliquer.

Belgique

Les arrêts rendus par le Conseil d'État ont autorité de chose jugée. Les arrêts d'annulation ont une autorité de chose jugée *erga omnes* (l'acte jugé illicite disparaît de l'ordonnement juridique), les arrêts de rejet ont une autorité de chose jugée *inter partes*. Dans le cas d'un arrêt d'annulation, l'obligation de rétablir la légalité incombe à l'autorité. Lorsque le rétablissement nécessaire de la légalité requiert que la décision de l'autorité annulée soit refaite, la procédure administrative doit alors en principe reprendre à partir du moment où l'irrégularité constatée s'est produite, compte tenu de l'autorité de la chose jugée de l'arrêt d'annulation.

Dans certains cas, l'arrêt du Conseil d'État peut réformer la décision prise par l'autorité ou la juridiction administrative. Dans ce cas, l'arrêt se substitue à la décision (voir l'art. 16 Loi CE).

Voir aussi III, 2 - 4.

2. La décision d'un juge administratif peut-elle influencer le travail des administrations publiques même au-delà du contexte objectif et subjectif de l'affaire tranchée ?

- Non
- X Oui

Veillez expliquer.

Belgique

Un arrêt rendu par le Conseil d'État peut avoir un impact déterminé sur le travail des autorités administratives lorsqu'elles sont tenues de traiter des dossiers similaires à celui sur lequel l'arrêt concerné a été rendu. Ces autorités administratives ont tout intérêt à tenir compte dans leurs

décisions de la jurisprudence du Conseil d'État dans des affaires similaires (en fait comme dans la question suivante).

3. Selon les règles ou pratiques réglementaires, les effets d'une décision administrative peuvent-ils être étendus par l'administration elle-même au-delà de l'affaire tranchée ?

- Non
- Oui

Veillez expliquer.

Belgique

À la suite d'un arrêt rendu par le Conseil d'État dans une affaire concrète, une autorité administrative peut adapter sa pratique administrative et par exemple édicter des circulaires. Ces dernières peuvent contenir pour l'administration des directives destinées au traitement d'affaires similaires dans le respect de la jurisprudence du Conseil d'État. Il est également possible qu'un arrêt du Conseil d'État incite l'autorité administrative à adapter certaines réglementations qui relèvent de sa compétence.

SESSION III

MISE EN APPLICATION ET EXÉCUTION DES DÉCISIONS

1. Existe-t-il dans votre système une procédure juridique spécifique visant à contrôler et garantir l'exécution intégrale et complète de la décision ?

- Non
- Oui

1.1 Si la réponse à la question 1 ci-dessus est affirmative, dans quel pourcentage des cas ces mesures sont-elles utilisées ?

/

2. S'il n'existe pas de procédure spécifique, comment votre système garantit-il la pleine exécution de la décision ?

Belgique

En l'occurrence, il peut être renvoyé au système de l'astreinte, tel qu'il est notamment défini à l'article 36, § 2, LCCE :

Art. 36. § 1^{er}. Lorsque l'arrêt implique que l'autorité concernée prenne une nouvelle décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut ordonner par cet arrêt que cette décision intervienne dans un délai déterminé. Elle peut l'ordonner par un arrêt ultérieur, pour autant que la partie à la requête de laquelle l'annulation a été prononcée ait, au préalable et par une lettre recommandée, mis l'autorité en demeure de prendre une nouvelle décision et qu'au moins trois mois se soient écoulés depuis la notification de l'arrêt en annulation.

Lorsque la nouvelle décision à prendre résulte d'une compétence liée de la partie adverse, l'arrêt se substitue à celle-ci.

Lorsque son arrêt implique que l'autorité concernée s'abstienne de prendre une décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut lui ordonner une telle obligation d'abstention.

§ 2. Si la partie adverse concernée ne remplit pas l'obligation imposée en vertu du paragraphe 1^{er}, la partie à la requête de laquelle l'annulation a été prononcée peut demander à la section du contentieux administratif d'imposer une astreinte à cette autorité ou de lui ordonner, sous peine d'une astreinte, de retirer la décision qu'elle aurait prise en violation de l'obligation d'abstention découlant de l'arrêt d'annulation.

La section du contentieux administratif peut fixer l'astreinte soit à un montant global soit à un montant par unité de temps ou par infraction.

§ 3. La chambre qui a prononcé l'astreinte, peut, à la requête de l'autorité condamnée, annuler l'astreinte, en suspendre l'échéance pendant un délai à fixer par elle ou diminuer l'astreinte en cas d'impossibilité permanente ou temporaire ou partielle pour l'autorité condamnée de satisfaire à la condamnation principale. Pour autant que l'astreinte soit encourue avant cette impossibilité la chambre ne peut ni l'annuler ni la diminuer. La partie à la requête de laquelle une astreinte a déjà été imposée peut demander d'imposer une astreinte supplémentaire ou d'augmenter l'astreinte imposée au cas où la partie adverse reste de manière persistante en défaut d'exécuter l'arrêt d'annulation.

§ 4. Les dispositions de la cinquième partie du Code judiciaire qui ont trait à la saisie et à l'exécution, sont également applicables à l'exécution de l'arrêt imposant une astreinte.

§ 5. L'astreinte visée au paragraphe 2 est exécutée à la demande de la partie à la requête de laquelle elle a été imposée et à l'intervention du ministre de l'Intérieur. Elle est affectée pour moitié aux ressources générales du Trésor. L'autre moitié est versée à la partie à la requête de laquelle l'astreinte a été imposée ».

3. Si cette mesure judiciaire existe, requiert-elle que la décision soit définitive ?

X Non

Oui

Veillez expliquer.

Belgique

Une astreinte peut être imposée dans le cadre d'une procédure en annulation, mais également dans le cadre du référé administratif.

En effet, l'article 17, § 8, LCCE, dispose : « L'arrêt qui ordonne la suspension, la suspension provisoire de l'exécution d'un acte ou d'un règlement ou des mesures provisoires peut, à la demande de la partie requérante, imposer une astreinte à l'autorité concernée. Dans ce cas, l'article 36, §§ 2 à 5, est d'application ».

L'astreinte dans le cadre du référé visée à l'article 17, § 8, LCCE a pour objet de renforcer le respect des mesures (provisoirement imposées).

4. Les juges ont-ils pouvoir de substitution, directement ou par l'intermédiaire d'un auxiliaire *ad hoc*, en cas de non-exécution ou d'exécution partielle ou incorrecte des décisions ?

Non

X Oui

Veillez préciser.

Belgique

Dans des cas déterminés, le Conseil d'État dispose d'un pouvoir d'injonction ou de substitution.

L'article 36, § 1^{er}, LCCE, dispose notamment ce qui suit :

« Lorsque l'arrêt implique que l'autorité concernée prenne une nouvelle décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut ordonner par cet arrêt que cette décision intervienne dans un délai déterminé. Elle peut l'ordonner par un arrêt ultérieur, pour autant que la partie à la requête de laquelle l'annulation a été prononcée ait, au préalable et par une lettre recommandée, mis l'autorité en demeure de prendre une nouvelle décision et qu'au moins trois mois se soient écoulés depuis la notification de l'arrêt en annulation.

Lorsque la nouvelle décision à prendre résulte d'une compétence liée de la partie adverse, l'arrêt se substitue à celle-ci.

Lorsque son arrêt implique que l'autorité concernée s'abstienne de prendre une décision, la section du contentieux administratif, saisie d'une demande en ce sens, peut lui ordonner une telle obligation d'abstention ».

5. L'administration (et/ou le fonctionnaire) est-elle responsable des dommages liés à la non-exécution ou à l'exécution incorrecte de la décision ?

- Non
- X Oui

5.1. Si la réponse ci-dessus est affirmative, le juge administratif est-il compétent pour statuer sur l'action en réparation ?

Veillez expliquer et donner un exemple.

Belgique

Non. Le Conseil d'État est compétent pour octroyer une indemnité réparatrice pour un dommage causé par une illégalité que le Conseil a constatée dans un arrêt, mais il ne l'est pas pour se prononcer sur un dommage éventuel lié à la non-exécution ou à l'exécution incorrecte de ses arrêts. Les juridictions judiciaires concernées sont compétentes à cet effet.

SESSION IV

LE RÔLE CONSULTATIF DE LA JAS (LE CAS ÉCHÉANT) ET SON IMPACT SUR L'ACTION ADMINISTRATIVE

1. La JAS exerce-t-elle des fonctions consultatives pour le gouvernement ou pour l'administration publique ?

- Non

- X Oui

Belgique

Le Conseil d'État de Belgique comprend, outre sa section du contentieux administratif, une section de législation. Par année judiciaire, cette dernière section, composée de douze magistrats, assistée par vingt-quatre membres de l'Auditorat, donne une moyenne de l'ordre de 2.400 à 2.500 avis.

1.1 Si la réponse à la question ci-dessus est affirmative, veuillez préciser le type d'actes auxquels s'appliquent les fonctions consultatives.

(D'autres options sont possibles)

- X Actes législatifs primaires (du parlement ou du gouvernement)
- X Actes réglementaires gouvernementaux et ministériels
- Résolution de questions spécifiques, à la demande d'une administration publique, sur l'interprétation d'une loi ou dans la définition d'une matière spécifique
- Autre

Veuillez préciser.

Belgique

La section de législation du Conseil d'État de Belgique est amenée, soit d'office, soit dans certaines circonstances, à donner un avis sur tous les projets de textes législatifs ou réglementaires qui émanent de l'ensemble des diverses entités institutionnelles qui composent l'État belge.

2. L'avis de la JAS dans son rôle consultatif est :

- Facultatif et non contraignant
- Obligatoire et contraignant
- Obligatoire mais non contraignant
- Facultatif et, une fois requis, contraignant
- X Cela dépend des circonstances (veuillez préciser).

Belgique

L'avis de la section de législation du Conseil d'État de Belgique est, en règle, obligatoire:

- sur tous les projets de textes législatifs (lois, décrets et ordonnances) ainsi que les amendements y relatifs qui émanent des gouvernements respectifs;
- sur toute proposition de texte législatif ou sur tout amendement à une telle proposition, dès lors qu'un nombre minimal des membres de l'assemblée parlementaire concernée, en règle le tiers, le réclame auprès du président de l'assemblée parlementaire concernée;
- sur tous les projets d'arrêtés réglementaires, c'est-à-dire les projets qui sont élaborés par les divers gouvernements qui représentent les diverses composantes institutionnelles de la Belgique.

L'avis de la section de législation du Conseil d'État de Belgique est facultatif lorsqu'il porte sur une proposition de texte législatif ou sur tout amendement à une telle proposition, que le président de l'assemblée parlementaire concernée estime nécessaire de soumettre à un tel avis.

3. Dans l'exercice de ses fonctions consultatives, la JAS peut-elle consulter des experts en matière économique ou statistique, afin d'évaluer l'impact économique et social des réglementations ?

- Non
- Oui
- Dans certaines circonstances seulement (veuillez préciser)

Belgique

NON. Mais l'appel à des experts est toutefois possible afin d'épauler la section de législation sur l'examen de la légalité des mesures examinées au regard des normes de droit supérieur. Cela se fait, par exemple, sur des projets de grande ampleur (réforme de grande ampleur du Code civil, du Code judiciaire, du Code pénal, du Code des sociétés,) ou sur des projets très techniques (réformes fiscales, réforme du droit des assurances,)

4. Existe-t-il des formes de collaboration des juges administratifs à l'activité du gouvernement ou des administrations publiques ? (comme le détachement de magistrats individuels pour diriger les bureaux législatifs d'un ministère ou en tant que membres d'une autorité indépendante, la participation à des commissions d'étude, etc.)

- Non
- Oui

Belgique

Le Conseil d'État de Belgique comprend deux corps: l'Auditorat, d'une part, qui est chargé, de manière indépendante, de l'examen des dossiers de contentieux et des projets de textes législatifs et réglementaires, et le Conseil *sensu stricto*, qui est chargé de prononcer les arrêts dans la fonction contentieuse, ainsi que de donner des avis dans la fonction consultative. Tant des membres de l'Auditorat que des membres du Conseil *sensu stricto* peuvent, en théorie, être

détachés. Dans la pratique toutefois, le détachement est beaucoup plus fréquent parmi les membres de l'Auditorat que parmi les membres du Conseil *stricto sensu*. Cela se justifie par la circonstance que les membres du Conseil *stricto sensu* sont beaucoup plus directement impliqués dans la responsabilité qu'ils prennent, en leur nom, de prononcer les arrêts ainsi que de donner des avis.

5. La fonction consultative de la JAS peut-elle également consister à résoudre un litige spécifique en servant de mode alternatif de résolution des litiges ?

Non

Oui