



## **Séminaire organisé par la Cour suprême d'Irlande et l'ACA-Europe**

### **Comment nos juridictions décident : Le processus de prise de décision des Cours administratives suprêmes**

Dublin, 25 – 26 mars 2019

### **Réponses au questionnaire: Belgique**



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

**Séminaire de l'ACA**  
**Comment nos juridictions décident : Le processus de prise de décision**  
**des Cours Administratives Suprêmes**  
**Dublin, 25-26 mars 2019**

**Cour suprême d'Irlande**

**Questionnaire**

**I. Introduction**

1.1 Le séminaire portera sur le processus adopté par nos Cours Administratives Suprêmes nationales pour prendre leurs décisions. Chaque Cour applique ses propres règles officielles, qu'elles résultent du droit matériel ou de son règlement interne ou ses procédures officielles. En outre, chaque ordre juridique est marqué par sa propre culture et ses propres traditions, qui éclairent la manière dont le processus de prise de décision évolue.

1.2 Le présent questionnaire et le séminaire qui suivra ont pour objet de nous permettre de mieux comprendre les similitudes et les divergences qui existent entre les processus de prise de décision des différentes Cours Administratives Suprêmes. Nous espérons en retirer des informations utiles à des fins de comparaison. Nous espérons également que ces informations permettront à chaque Cour Administrative Suprême de mieux comprendre le processus par lequel les Cours des autres États membres de l'UE sont parvenues à leurs décisions.

1.3 Le séminaire qui se tiendra à Dublin les 25 et 26 mars 2019 et pour lequel ce questionnaire préparatoire est diffusé, est considéré comme un séminaire connexe à celui qui sera organisé par nos collaborateurs allemands en marge de l'Assemblée Générale qui se tiendra du 12 au 14 mai 2019 à Berlin. Bien que les questions soulevées se recoupent inévitablement à certains égards, il est prévu que le séminaire de Dublin soit axé sur le processus de prise de décision de la Cour, tandis que le séminaire de Berlin sera axé sur l'accès à la Cour Suprême et ses fonctions, y compris, par exemple, la question de savoir si le droit administratif procédural prévoit des « filtres ».

1.4 En outre, bien que ce projet soit indépendant de celui d'analyse transversale de l'ACA-Europe sur « La Qualité des Arrêts », il existe un lien inévitable entre certains éléments du questionnaire établi pour ce projet et certains aspects du présent questionnaire.

1.5 Veuillez noter que pour répondre aux questions de ce questionnaire, il n'est pas nécessaire (à l'exception des questions statistiques concernant le nombre d'affaires dans la Partie C) de prendre en compte les procédures ayant abouti au prononcé de décisions provisoires.

1.6 Par ailleurs, si votre institution assume des fonctions législatives, par exemple en donnant des avis sur des projets de loi, et juge des affaires portées en justice, il n'est pas nécessaire d'inclure les informations relatives aux fonctions législatives dans les réponses aux questions ci-dessous.

## **II. Questions**

### **A. Questions générales concernant votre Cour Administrative Suprême/Conseil d'État**

**1. Quel est le titre officiel de votre Cour Administrative Suprême/Conseil d'État (« institution ») ? Veuillez indiquer le nom de votre institution dans votre langue nationale et sa traduction en anglais si possible.**

Conseil d'Etat – Council of State

**2. Quel pays/territoire votre institution sert-elle ?**

Tout le territoire de l'Etat belge

**3. Où votre institution est-elle basée (c'est-à-dire son siège) ?**

Bruxelles (Belgique)

**4. Veuillez donner un lien vers le site internet de votre institution (le cas échéant), avec un lien vers les versions ou pages en anglais ou en français du site internet, le cas échéant.**

[www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)

### **B. La structure de votre Cour Administrative Suprême/Conseil d'État**

**5. Veuillez décrire brièvement :**

**(a) Les principales fonctions de votre institution (par ex. tribunal de première instance et de dernière instance, cour de cassation ou cour d'appel) ;**

La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat statue, en tant que juridiction administrative suprême, par voie d'arrêt sur les recours en annulation introduits contre tous actes administratifs, et peut octroyer une indemnité réparatrice à la suite d'arrêts d'annulation ou d'arrêts constatant une illégalité.

Elle statue également en cassation des décisions rendues par les juridictions administratives quand elles sont instituées.

Dans certaines matières spécifiques, la section du contentieux administratif exerce une compétence de pleine juridiction (ex : contentieux électoral).

La compétence de la section du contentieux administratif pour statuer en référé et les compétences propres à la section de législation ne sont pas abordées dans le présent questionnaire, conformément aux instructions de l'Introduction (cf. *supra* I.5 et I.6).

**(b) La nature de votre institution (par ex. Cour Administrative Suprême ou Cour Suprême compétente dans d'autres domaines du droit) ;**

Cour administrative suprême

**(c) La place qu'elle occupe dans la structure judiciaire globale de votre pays/territoire.**

Haute juridiction administrative qui statue comme juridiction suprême, et se situe au sommet de la hiérarchie du contentieux administratif.

**C. Nombre d'affaires**

**6. Combien de juges<sup>1</sup> travaillent pour votre institution ?**

La section du contentieux administratif est dirigée par le Premier Président et est, en outre, composée de 10 présidents de chambre et de 20 conseillers d'État.

**7. Combien d'affaires<sup>2</sup> sont portées devant votre institution chaque année en moyenne ?**

Sur les trois dernières années judiciaires, une moyenne de 3030 affaires a été enrôlée mais, comme il sera exposé plus loin, toutes ces affaires ne donneront pas lieu à une audience (voir question 19).

**8. Combien d'affaires votre institution traite-t-elle<sup>3</sup> chaque année en moyenne ?**

Sur les trois dernières années judiciaires, une moyenne de 2559 arrêts finaux a été prononcée et une moyenne de 280 ordonnances de non-admission en cassation a été rendue. Pour

---

<sup>1</sup> Veuillez inclure uniquement le nombre de juges et non le nombre d'Avocats Généraux (qui fera l'objet de la question 11) ou le nombre d'auxiliaires de justice/commis judiciaires/juristes scientifiques (qui fera l'objet de la question 13).

<sup>2</sup> Dans cette question, le terme « affaires » renvoie au nombre moyen de nouvelles affaires soumises chaque année, qu'elles soient contentieuses (dans lesquelles le(s) juge(s) statue(nt) sur un litige) ou non contentieuses (lorsqu'une affaire ne portant pas sur un litige est portée devant la Cour Administrative Suprême) et dans toutes les catégories d'affaires si votre Cour Administrative Suprême ne traite pas uniquement des affaires relevant du droit administratif (par exemple, droit civil et commercial, droit pénal, etc.). Il s'agit à la fois des affaires dans lesquelles l'institution rend sa décision par écrit et dans le cadre d'une audience. Ce terme inclut les demandes soumises à une Cour Administrative Suprême avant la mise en œuvre de toute procédure de filtrage, si un tel mécanisme existe.

<sup>3</sup> Veuillez indiquer le nombre moyen d'affaires clôturées dans votre Cour Administrative Suprême chaque année, que ce soit par un arrêt ou toute autre décision mettant un terme à la procédure, que ce soit par écrit ou dans le cadre d'une audience.

évaluer la charge de travail globale, il faut ajouter à cela une moyenne de 818 arrêts intermédiaires prononcés par année judiciaire (sur les trois dernières années judiciaires).

#### **D. Organisation interne de la Cour Administrative Suprême**

##### **9. Votre institution est-elle composée de chambres/divisions ?**

La section du contentieux administratif se distingue de la section de législation (non abordée dans le questionnaire, cf. *supra* I.6), et est divisée en chambres francophones et néerlandophones.

##### **10. Si oui, veuillez donner les précisions suivantes :**

###### **a. Combien de chambres/divisions ?**

La section du contentieux administratif est composée de cinq chambres par rôle linguistique (français et néerlandais), soit 10 chambres au total.

Il existe également une chambre bilingue (français-néerlandais) et une chambre mixte (français ou néerlandais et allemand) chargée du contentieux germanophone.

###### **b. Combien de juges exercent dans chaque chambre/division ?**

Trois juges

###### **c. La nature des domaines spécifiques de spécialisation de votre Cour Administrative Suprême par chambre ou autre (le cas échéant) (par ex. division commerciale, division environnementale, etc.).**

Les différentes chambres ont certes une certaine spécialisation dans différents contentieux mais il est difficile de les énumérer, notamment en raison du fait qu'il existe des différences de répartition entre les deux rôles linguistiques.

La répartition des matières entre les chambres est faite, chaque année, par le Premier Président au moyen d'une ordonnance.

Cette répartition est consultable sur le site internet du Conseil d'État :

[http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr&page=about\\_organisation\\_council\\_page12](http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr&page=about_organisation_council_page12)

###### **d. Les juges changent-ils de chambres/divisions ? Si oui, comment ce transfert est-il déterminé ?**

En théorie, un juge est affecté à une chambre déterminée pour une durée *a priori* indéterminée. En pratique, un juge peut toutefois changer de chambre soit à sa demande soit en raison des besoins du service. En toute hypothèse, le changement

d'affectation est une décision qui appartient au chef de corps chargé de la section du contentieux administratif; actuellement, il s'agit du premier président.

**e. Un juge peut-il être affecté à plusieurs Chambres simultanément ?**

Chaque conseiller d'Etat est suppléant dans toutes les autres chambres de la section du contentieux administratif.

Certains conseillers d'État – qui justifient de la connaissance d'une autre langue (français, néerlandais ou allemand) – sont affectés tant à une chambre de leur rôle linguistique qu'à la chambre bilingue (français-néerlandais) et/ou à la chambre mixte (français ou néerlandais et allemand) chargée du contentieux germanophone.

**f. Existe-t-il plusieurs niveaux de chambres différents, par exemple une « chambre ordinaire » et une Chambre de Contrôle Constitutionnel ?**

Non.

**g. Combien de juges sont généralement affectés pour examiner et juger une affaire moyenne ?**

Trois.

**h. Le nombre de juges affectés pour statuer sur les affaires varie-t-il ? Si oui :**

**(i) Sur la base de quel(le)s règles ou facteurs ?**

En vertu des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (ci-après les LCCE), un seul juge statue :

1° sur les demandes de suspension et de mesures provisoires (non abordées dans le questionnaire, cf. *supra* I.5);

2° en matière de recours en annulation ou de recours en cassation pour lesquels une partie n'a pas respecté les délais de procédure, lorsque le recours doit être déclaré sans objet, appelle un désistement, doit être rayé du rôle, ou lorsqu'il s'agit du traitement de requêtes qui n'entraînent que des débats succincts ;

3° sur l'admissibilité des recours en cassation.

[http://www.raadvst-consetat.be/?page=about\\_law&lang=fr](http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_law&lang=fr)

**(ii) Qui décide du nombre de juges qui sont affectés pour examiner et juger une affaire en particulier ?**

Le président de chambre sur la base des lois coordonnées (cf. (i)).

**i. Existe-t-il une procédure permettant de renvoyer certaines affaires à une grande chambre ou à une formation plénière ? Si oui, comment la décision est-elle prise et combien de juges décident ?**

Il existe deux types de renvoi d'une affaire devant une composition plus large :

- Soit le renvoi devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif : cette décision est prise par le chef de corps chargé de la section administrative, et ce afin d'assurer l'unité de la jurisprudence (voir article 92, § 1<sup>er</sup>, et 92, § 2, alinéa 4, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ci-après les LCCE);
- Soit le renvoi en chambres réunies de la section du contentieux administratif : ce renvoi est aussi décidé par le chef de corps chargé de la section du contentieux administratif en matière de cassation (voir article 92, § 2, des LCCE). Ce renvoi est soit décidé pour assurer l'unité de la jurisprudence (alinéa 1<sup>er</sup>) soit fait de manière obligatoire si la décision attaquée a été rendue, par la première juridiction, en chambres réunies ou en assemblée générale (alinéa 3).

Une hypothèse particulière mérite aussi d'être mentionnée : celle de la saisine de l'assemblée générale pour le contentieux dit de "la périphérie" (art. 93 des LCCE).

**j. Les juges se voient-ils confier d'autres rôles spécifiques (par ex., rapporteur, chargé de dossier, autres responsabilités spécifiques, etc.) au titre d'une affaire en particulier ?**

**Si oui, veuillez préciser les autres rôles et expliquer la manière dont ils sont attribués.**

Le juge rapporteur est chargé, par le président de chambre de faire rapport à l'audience et de rédiger le projet d'arrêt.

Même si cela reste exceptionnel compte tenu du rôle de l'auditorat (voir question 11), il pourrait également mener différentes mesures d'instruction (descente sur les lieux, correspondance avec les parties, audition de témoins, désignation d'experts, etc.). Il est renvoyé, à ce sujet, aux articles 16 à 25 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat:

[http://www.raadvst-consetat.be/?page=about\\_law&lang=fr](http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_law&lang=fr)



**k. Quelle est l'importance du rôle du Président de la Cour pour déterminer :**

**(i) l'affectation des affaires aux chambres ou formations de juges ;**

Le Premier Président décide, chaque année, de l'affectation des matières aux chambres par ordonnance ou, dans le courant de l'année, pour des raisons fonctionnelles – en concertation avec les présidents de chambre concernés.

Chaque nouvelle affaire est, au jour le jour, attribuée par le Premier Président à la chambre compétente sur la base de l'ordonnance précitée.

**(ii) le nombre de juges affectés pour examiner et juger une affaire en particulier ;**

Voir, ci-dessus, h et i.

**(iii) l'attribution de certains rôles supplémentaires aux juges (voir (f) ci-dessus) ;**

**(iv) tous autres éléments que vous jugez pertinents dans ce contexte. Par exemple, existe-t-il d'autres formations spéciales, Assemblées Générales ou formations de juges auxquelles des affaires sont attribuées.**

Voir, ci-dessus, i.

Sauf dans les cas prévus par la loi, le Premier Président n'intervient jamais dans le déroulement d'une affaire. Si la chambre désignée lui renvoie une affaire, c'est qu'elle est d'avis que cette affaire doit être traitée par une autre chambre, p.ex. une chambre bilingue, l'assemblée générale ou les chambres réunies. À cette occasion, le Premier Président applique les lois coordonnées et renvoie l'affaire à la formation de jugement légalement compétente.

**11. La fonction d'Avocat Général existe-t-elle dans votre système judiciaire ?**

OUI par l'Auditorat.

**Si oui, veuillez indiquer :**

**(i) le nombre d'Avocats généraux ou de membres exerçant des fonctions équivalentes dans votre institution ;**

**(ii) le rôle de l'Avocat général au sein de votre institution ; et**

**(ii) la mesure dans laquelle l'Avocat général participe aux procédures devant votre institution.**

(i) Le Conseil d'Etat belge est, à côté du Conseil au sens strict (= les conseillers d'Etat – voyez question 6), composé également d'un Auditorat, comprenant un auditeur général, un

auditeur général adjoint, 14 premiers auditeurs chefs de section et 64 premiers auditeurs, auditeurs et auditeurs adjoints (art. 69, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat)<sup>4</sup>.

Les auditeurs sont, comme les conseillers d'Etat, des magistrats.

Douze auditeurs par rôle linguistique (français et néerlandais) sont affectés, par priorité, à la section de législation et n'interviennent donc pas au sein de la section du contentieux administratif (art. 76, § 1<sup>er</sup>, alinéa 6, des LCCE).

*(ii) et (iii)*

*Gestion de l'Auditorat – rôle de l'Auditorat dans les procédures devant le Conseil d'Etat*

L'auditeur général et l'auditeur général adjoint, chacun en ce qui le concerne, dans son rôle linguistique, répartissent les affaires entre les membres de l'Auditorat et dirigent leurs travaux.

Les premiers auditeurs chefs de section participent à cette direction. L'auditeur adjoint exerce ces fonctions sous la direction d'un premier auditeur chef de section ou d'un premier auditeur désigné par celui-ci (art. 75, des lois coordonnées précitées).

Les auditeurs instruisent les dossiers soumis à la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, et participent aux activités de la section de législation (art. 76, § 1, des lois coordonnées précitées).

Ainsi, les auditeurs, au contentieux administratif, veillent à l'accomplissement des mesures préalables, participent à l'instruction de l'affaire (art. 76, § 1, al. 1<sup>er</sup>, des lois mêmes lois coordonnées) et rédigent un rapport, qui contient, en général une synthèse des faits de la cause et des arguments des parties, ainsi qu'un examen du bien-fondé de ces derniers.

Dans ce cadre, l'auditeur dispose de certains pouvoirs d'instruction. Ainsi, il peut, par exemple, corriger ou compléter la désignation, par la partie requérante, de la partie adverse.

---

<sup>4</sup> Auxquels il convenait d'ajouter 12 auditeurs nommés dans le cadre extension temporaire de cadre « [a]fin de pouvoir résorber ou prévenir le retard dans la section du contentieux administratif, ou faire face à la charge de travail dans la section de législation » (art. 123, § 1, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat). Il est mis fin à cette augmentation temporaire le 31 décembre 2015. Toutefois, sur la proposition motivée de l'ensemble des chefs de corps, le nombre des membres de l'Auditorat visés à l'article 69, 2<sup>o</sup> (= le cadre légal précité) peut, si besoin en est, être augmenté par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres à concurrence de six premiers auditeurs, auditeurs et auditeurs adjoints par rôle linguistique pour une période renouvelable de deux ans au maximum (art. 123, § 1, des mêmes lois coordonnées). Ce cadre est maintenant quasi éteint.

Il peut également correspondre directement avec toutes les autorités et administrations et leur demander, ainsi qu'aux parties, tous renseignements et documents utiles et imposer aux parties un délai pour fournir les renseignements et documents demandés. A défaut de communication de ceux-ci dans ce délai, il rédige son rapport en l'état. Il peut réclamer aux parties et aux avocats toutes explications complémentaires (art. 12 et 16, Règlement général de procédure – Arrêté du Régent du 23 août 1948). L'auditeur peut entendre les parties et toutes autres personnes, procéder sur les lieux à toutes constatations, et commettre des experts et déterminer leurs missions (art. 17, 19 et 20 du règlement précité). Cette liste n'est pas exhaustive.

S'il y a lieu à enquête, la section du contentieux administratif ordonne qu'il y soit procédé soit à son audience, soit par le membre du Conseil d'État, soit par le membre compétent de l'Auditorat désigné par l'auditeur général. L'auditeur général ou le membre de l'Auditorat désigné par lui peut effectuer d'office des devoirs d'instruction (art. 25, al.1<sup>er</sup>, des lois coordonnées précitées). Selon l'article 76, § 1, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées, les auditeurs ne peuvent être chargés de procéder aux enquêtes décidées par la section du contentieux administratif que par voie d'arrêt. L'auditeur général peut ordonner que les témoins seront entendus sous serment (art. 25, alinéa 2, des mêmes lois coordonnées).

Ce rapport de l'auditeur est notifié aux parties qui peuvent réagir dans des derniers mémoires. Si le rapport conclut au rejet et si la partie requérante ne demande pas la poursuite de la procédure dans un délai de 30 jours à compter de la notification du rapport, une présomption de désistement existe dans le chef de la partie requérante (art. 21, dernier alinéa, des lois coordonnées précitées). La section du contentieux administratif peut, de l'autre côté, selon une procédure accélérée, annuler l'acte ou règlement attaqué si la partie adverse ou celui qui a un intérêt au règlement de litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de 30 jours après la notification du rapport de l'auditeur dans lequel l'annulation est proposée (art. 30, § 3, des mêmes lois coordonnées).

L'auditeur peut également, en rédigeant un rapport «débat succincts», accélérer la procédure.

Les auditeurs donnent leurs avis à la section du contentieux administratif lors de l'audience publique à la fin des débats (art. 76, § 1, alinéa 5, des lois coordonnées précitées). Cet avis consiste à indiquer la décision que l'auditeur prendrait s'il en était chargé.

Le cas échéant, le rapport de l'auditeur peut se limiter à la fin de non-recevoir ou au moyen au fond qui permet la solution du litige. Dans ce cas, la section du contentieux administratif statue par voie d'arrêt sur les conclusions du rapport (art. 24, al. 2, des lois coordonnées précitées). S'il apparaît, que les conclusions du rapport ne permettent pas de résoudre le litige, dans son arrêt, le chambre peut charger l'auditorat, selon le cas, de l'examen d'un ou plusieurs moyens ou exceptions qu'elle précise ou de l'examen ultérieur du recours assorti d'une mesure d'instruction qu'elle ordonne dans son arrêt (art. 24, al. 3, des mêmes lois coordonnées).

Il est important à noter que dans son rapport et avis, l'auditeur est indépendant et n'est pas soumis à des instructions de son chef de corps (ou du Conseil) sur le contenu de ce rapport ou cet avis.

Il n'est pas partie au litige mais agit en sorte d'*amicus curiae*.

Dans plus de 70 % des cas, la section du contentieux du Conseil suit les conclusions du rapport et de l'avis de l'auditeur.

Les membres de l'Auditorat ne participent pas à l'examen d'admissibilité des recours en cassation administrative (art. 76, § 1, alinéa 4, des lois coordonnées précitées).

Lorsque, après avoir pris l'avis de l'auditeur, chargé du rapport, l'auditeur général estime que, pour assurer l'unité de la jurisprudence, une affaire doit être traitée en assemblée générale de la section du contentieux administratif, le premier président en ordonne le renvoi à cette assemblée (art. 92, § 1, dernier alinéa, des lois coordonnées précitées). Lorsque, après avoir pris l'avis de l'auditeur, chargé du rapport, l'auditeur général estime que, pour assurer l'unité de la jurisprudence, le recours en cassation déclaré admissible, doit être traité en chambres réunies de la section du contentieux administratif, le premier président ou le président, s'il est responsable de la section administrative, en ordonne le renvoi en chambres réunies de cette section (art. 92, § 2, al. 3, des lois coordonnées précitées). 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 ce 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 (art. 92, dernier alinéa, des mêmes lois coordonnées).

Les membres de l'Auditorat sont chargés de tenir à jour, de conserver et de mettre à disposition, sous les formes des fichiers automatisées, la documentation relative à la jurisprudence et aux avis du Conseil d'Etat (art. 76, § 2, des mêmes lois coordonnées).

## **E. Assistance de recherche et administrative**

### **12. De quel niveau d'assistance de recherche et/ou administrative votre institution bénéficie-t-elle ?**

Le Conseil d'Etat dispose de sa propre bibliothèque, très complète.

Les membres du Conseil d'Etat disposent également, via un abonnement collectif, d'un accès internet à des banques de données (législation, jurisprudence, doctrine) gérées par des maisons d'édition privées (StradaLex, Jura, etc.).

Le Conseil d'Etat dispose également d'un bureau de coordination (composé de 4 magistrats) chargé, essentiellement, de tenir la législation à jour, de codifier/coordonner certains textes et de mettre sa documentation à disposition des membres des deux sections (voire du public – refLex). Au quotidien, les tâches exercées par le bureau de coordination concernent davantage la section de législation. (voir article 77 des LCCE).

L'auditorat du Conseil d'Etat est également chargé "de tenir à jour, de conserver et de mettre à disposition, sous la forme de fichiers automatisés, la documentation relative à la jurisprudence et aux avis du Conseil d'État" (voir article 76, § 2, des LCCE).

### **13. Combien d'agents apportent une assistance de recherche juridique à votre institution ?**

Ce rôle est assumé de manière diffuse par différents catégories de personnes au sein de l'institution. Il n'est donc pas facile de fournir un nombre exact.

Nous pouvons, par exemple, identifier les personnes suivantes :

- Certains conseillers d'Etat bénéficient de l'assistance d'un attaché juriste qui peut effectuer des recherches de type juridique; cela n'existe pas dans toutes les chambres;

- Toutes les chambres bénéficient de l'assistance de greffiers; la majorité de ces greffiers sont, aujourd'hui, des juristes capables de fournir une aide ponctuelle en terme de recherche juridique, même s'il ne s'agit pas là de leur tâche principale;
- L'auditorat du Conseil d'Etat bénéficie également de plusieurs attachés juristes chargés, entre autres, d'alimenter les banques de données évoquées plus haut (question 12).

**14. Les agents qui apportent une assistance de recherche juridique à votre institution apportent-ils également une assistance administrative ?**

Oui, en partie.

**15. Les services d'assistance de recherche et administrative sont-ils mutualisés (c'est-à-dire partagés entre les juges) ou affectés individuellement aux juges ou y a-t-il à la fois une mutualisation et des chercheurs affectés à des juges en particulier ? Veuillez expliquer.**

Non, en principe, pas de mutualisation (voir ci-dessus, question 13).

Les quelques attachés juristes sont, en général, affectés à l'un ou l'autre conseiller d'Etat de manière relativement aléatoire. Compte tenu des restrictions budgétaires, il n'en reste en effet pas beaucoup. Il est donc impossible d'en affecter un ou plusieurs à chaque chambre ni, *a fortiori*, à chaque conseiller.

**16. Si une assistance de recherche et administrative est affectée individuellement aux juges, existe-t-il également un service recherche et documentation ou un service équivalent apportant une assistance de recherche mutualisée supplémentaire ?**

Voir question 12 : Le Conseil d'Etat dispose d'un bureau de coordination (composé de 4 magistrats) chargé, essentiellement, de tenir la législation à jour, de codifier/coordonner certains textes et de mettre sa documentation à disposition des membres des deux sections (voire du public – refLex).

**17. Dans quelle mesure, si tant est que ce soit le cas, les assistants/référendaires apportent-ils une assistance aux juges dans votre institution en ce qui concerne en particulier :**

Comme cela a été exposé à la question 13, les chambres disposent de quelques attachés juristes. Ceux-ci peuvent jouer un rôle dans les points (a) à (h) évoqués ci-dessous.

- (a) la préparation de documents préalables à l'audience, tels qu'une note destinée à aider le juge avant l'instruction d'une affaire ;**
- (b) la conduite de recherches juridiques pour aider un juge à prendre une décision dans une affaire ;**
- (c) des discussions concernant certains aspects d'une affaire avec un juge, verbalement ou par écrit ;**
- (d) l'examen et l'évaluation de la législation applicable ;**
- (e) la réalisation d'analyses de droit comparé ;**
- (f) la rédaction de parties de jugements ;**
- (g) la proposition de suggestions de décisions ou de décisions préliminaires pour examen par le(s) juge(s) ;**
- (h) tout autre élément que vous jugez pertinent dans ce contexte.**

## **F. Audiences**

**18. Une audience a-t-elle lieu dans toutes les affaires ?**

Non, pas nécessairement (voir ci-dessous, question 19 a-b-c).

**19. S'il n'y a pas d'audience dans toutes les affaires :**

**(a) Quel est le pourcentage d'affaires impliquant généralement une audience ?**

En moyenne, environ 88% des affaires impliquent une audience.

**(b) Sur quelle base (règles officielles ou décisions informelles) la décision de tenir une audience dans une affaire est-elle prise ?**

Devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la procédure est essentiellement écrite (échange d'actes de procédure).

En théorie, chaque affaire est toutefois censée faire l'objet d'une audience de plaidoiries. Il existe une possibilité pour les parties de renoncer, par une déclaration commune, à l'audience mais celle-ci n'est jamais utilisée.

Par contre, de nombreuses affaires se terminent par des arrêts dits "sans audience". Cela signifie qu'en raison du comportement procédural des parties, les lois sur le CE et les différents règlements de procédure prévoient soit des présomptions de désistement (carence du requérant) soit des procédures d'annulation accélérées (carence de la partie adverse).

**(c) Les parties à une affaire peuvent-elles demander une audience ? Si oui, quelle est l'importance ou quelles sont les conséquences d'une telle demande ?**

Comme exposé ci-dessous, les parties sont en principe toujours appelées à l'audience sans devoir le demander. Mais, dans certaines procédures accélérées dues à la carence de l'une ou l'autre partie, cette audience n'aura finalement pas lieu, sauf si la partie concernée le demande.

**20. Les juges délibèrent-ils avant l'audience ? Si tel est le cas, ces délibérations ont-elles lieu dans toutes les affaires ou dans certaines affaires ?**

Non, la délibération a toujours lieu après l'audience.

**21. Des délais sont-ils imposés aux parties pour la présentation de conclusions orales devant votre institution ?**

Les plaidoiries ont lieu à l'audience, jusqu'à la clôture des débats.

**22. Les parties sont-elles autorisées à s'adresser à la Cour pendant une période ininterrompue ? Si tel est le cas, pendant combien de temps ?**

S'agissant du délai de recours en annulation, celui-ci est de 60 jours à dater de la publication, de la notification ou de la prise de connaissance. Au-delà de ce délai, le recours est irrecevable.

Dans d'autres contentieux spécifiques (cassation et pleine juridiction, p. ex.), le délai de recours peut être plus bref que 60 jours.

S'agissant des contacts avec le Conseil d'Etat, les parties ont la possibilité de s'adresser au greffe tout au long de la procédure.



**23. Les discussions menées lors de l’audience sont-elles limitées aux questions indiquées dans les dépositions ou conclusions écrites des parties ou peut-il s’agir de discussions portant sur des thèmes juridiques plus larges entre les avocats/une partie et la Cour ?**

La procédure étant écrite devant le Conseil d’Etat, seuls les éléments soulevés dans la requête et les mémoires peuvent être évoqués à l’audience. Si un élément substantiel nouveau intervient, il y a lieu de rouvrir les débats en permettant, le cas échéant, le dépôt d’écrits de procédure et d’un rapport complémentaires. Rien n’interdit, par contre, de demander à l’audience des précisions ou explications en rapport avec ce qui est exposé dans les écrits.

À l’occasion de l’examen du dossier, le juge rapporteur peut adresser un message aux parties les informant qu’elles seront interrogées sur un point précis lors de l’audience à venir.

**24. Les parties sont-elles autorisées à soumettre d’autres conclusions écrites après une audience ?**

Non, sauf si l’arrêt prononcé après cette audience ordonne la réouverture des débats.

**25. Un juge peut-il être exclu d’une procédure en raison d’un avis juridique exprimé lors d’une audience et donnant lieu à une perception de parti pris ?**

Dans la pratique, les conseillers d’Etat s’abstiennent de donner des avis juridiques à l’audience et il leur est légalement interdit de donner des consultations aux parties (lois coordonnées, art. 109, 1°). Les causes de récusation des conseillers d’Etat sont les mêmes que celles prévues par le Code judiciaire pour les magistrats de l’ordre judiciaire et, selon la Cour de cassation, le point de vue exprimé par le juge dans une publication scientifique n’a pas nécessairement pour conséquence de le rendre incompétent pour connaître du litige abordant ce point de droit (Cass., 15 octobre 2010, C.10.0580.N/1).

**G. Conclusions écrites des parties**

**26. Quels sont la longueur habituelle et le niveau de détail des conclusions écrites des parties soumises à votre institution ? Veuillez indiquer le nombre de pages approximatif (interligne 1,5) d’un mémoire « type »**

- |             |                                     |
|-------------|-------------------------------------|
| 0 – 5 pages | <input type="checkbox"/>            |
| 5-10 pages  | <input type="checkbox"/>            |
| 10-20 pages | <input checked="" type="checkbox"/> |
| 20-30 pages | <input checked="" type="checkbox"/> |

- 30-40 pages
- 40-50 pages
- 50 + pages

**27. Y a-t-il une longueur maximum pour les conclusions écrites déposées par les parties dans une affaire ? Si oui, veuillez préciser.**

Non.

#### **H. Examen de l'affaire**

**28. Votre institution peut-elle soulever des points de droit de sa propre initiative (c'est-à-dire *ex officio*) ou est-elle limitée aux points soulevés par les parties à l'affaire ?**

La procédure étant écrite, seule l'argumentation développée dans les écrits de procédure, et singulièrement dans la requête, est examinée.

Le Conseil d'Etat est toutefois compétent pour soulever d'office la violation des règles qui touchent à l'ordre public, comme par exemple celles qui gouvernent la recevabilité du recours ou des moyens, ou la compétence de l'auteur de l'acte.

**29. De quelle manière les discussions, les délibérations et la prise de décision sont-elles structurées au sein de votre institution ?**

Il n'existe pas de règles à ce sujet.

**30. Votre institution délibère-t-elle en différentes langues ? Si tel est le cas, veuillez préciser. Par exemple, votre institution a-t-elle plusieurs langues officielles ?**

Le Conseil d'Etat connaît les trois langues officielles du pays (français, néerlandais et allemand) mais chaque conseiller est affecté à une chambre relevant de son rôle linguistique et délibère dans sa langue.

Dans certaines circonstances spécifiques, le délibéré peut avoir lieu dans plusieurs langues (assemblée générale, chambres réunies, etc.). Un arrêt ne sera toutefois prononcé que dans la langue d'origine du dossier concerné.

Seule la chambre bilingue traite les affaires et rend des arrêts dans deux langues.

La chambre mixte chargée du contentieux germanophone (voir question 10 a et e) est confrontée aux trois langues nationales mais n'applique toujours qu'une seule langue de procédure par dossier (sur la base de règles contenues dans les LCCE).

**31. Existe-t-il des règles, des procédures ou des conventions régissant la tenue des discussions et des votes ?**

**Si oui, veuillez préciser les règles applicables, etc.**

Il n'existe pas de règles à ce sujet.

**32. De quelle manière les préférences pour une issue en particulier sont-elles communiquées entre les juges ?**

Au moment du délibéré et dans le secret de celui-ci.

**33. Lorsqu'une audience est organisée, dans quelle mesure l'audience (par opposition aux conclusions écrites) influence-t-elle les discussions, les délibérations et la prise de décision de la Cour ?**

Très rarement puisque tout a déjà été exprimé dans les écrits de procédure. L'audience peut en revanche avoir une plus grande importance pour les référés, en particulier le référé d'extrême urgence, non analysés dans le présent questionnaire (cf. *supra* I.5).

**34. Existe-t-il d'autres règles procédurales ou conventions qui, selon vous, ont une incidence significative sur la manière dont les affaires sont examinées ?**

Non.

**I. La décision de l'institution**

**35. La décision est-elle prononcée au nom de l'institution ou chaque juge individuel affecté à l'affaire en question a-t-il la possibilité de rendre un jugement distinct ?**

Non, tous les arrêts sont prononcés au nom du Conseil d'Etat et il n'existe pas de mécanisme d'opinions dissidentes ou concordantes.

**36. Si la décision est prononcée au nom de l'institution, un juge la rédige-t-il pour l'institution ? Si tel n'est pas le cas, veuillez expliquer la manière dont le jugement de la Cour est rédigé pour votre institution. Des règles officielles ou pratiques informelles s'appliquent-elles en la matière ?**

C'est le conseiller rapporteur qui rédige le projet d'arrêt et l'arrêt après délibéré à trois, cf. *supra* 10.j.

**37. De quelle manière la décision/le raisonnement de la Cour est-elle/il enregistré(e) ?**

La thèse des parties et le raisonnement juridique sont exposés par écrit dans l'arrêt.

**38. Votre institution suprême fait-elle la distinction entre le Jugement (c'est-à-dire les motifs) et l'Ordonnance (c'est-à-dire le dispositif du jugement de la cour) ?**

D'un point de vue structurel, le dispositif clôture l'arrêt et est repris soit sous le mot "Décision" soit sous les mots "Par ces motifs, le Conseil d'État décide :".

Avant ce dispositif, les motifs font suite à la « Thèse des parties » et sont exprimés sous le titre « Appréciation ».

**39. Existe-t-il d'autres distinctions de cette nature dans les décisions rendues par votre institution ?**

Non.

## **J. Délais pour le processus de prise de décision**

**40. Combien de temps, en moyenne, s'écoule-t-il entre l'examen d'une affaire par votre institution et le prononcé d'une décision ? Veuillez indiquer de délai approximatif entre la saisie de l'affaire dans le système de la Cour Administrative Suprême (plutôt que la date à laquelle une affaire est soumise pour la première fois à un juge pour examen) et la résolution définitive de l'affaire par, par exemple, le prononcé d'une décision définitive.**

Sur l'année judiciaire précédente et celle actuellement en cours, la durée moyenne de traitement d'une affaire "classique" (comportant seulement une requête en annulation et ne faisant pas l'objet de particularités procédurales) est d'environ 26 mois.

**41. Existe-t-il un délai impératif spécifique à respecter pour statuer sur toutes les affaires ? Si oui, veuillez préciser.**

Il existe un délai pour toutes les procédures en annulation : l'arrêt doit être prononcé dans les douze mois du jour où le rapport de l'auditeur sur l'affaire a été établi (article 15 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité).

**42. Existe-t-il des délais impératifs spécifiques pour certaines catégories d'affaires ? Si oui, veuillez indiquer les catégories d'affaires et les délais en question.**

Les principaux délais (qui sont d'ordre) sont les suivants :

- Article 11bis des LCCE : Lorsque le Conseil d'État annule un acte, la partie requérante a la possibilité de demander (dans les soixante jours) une indemnité réparatrice. Si elle le fait, le Conseil d'État doit alors statuer sur cette demande d'indemnité réparatrice dans les 12 mois de la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.
- Article 20, §§ 3 et 4, des LCCE : Lorsqu'il est saisi d'un recours en cassation, le Conseil d'État doit statuer sur son admissibilité dans le mois de la réception du dossier de la juridiction concernée (le Roi a la possibilité, par arrêté royal, de réduire ce délai à 8 jours mais il ne l'a pas – encore – fait). Si le recours en cassation est déclaré admissible par ordonnance, le Conseil d'État doit statuer sur ce recours dans les 6 mois de l'ordonnance.
- Article 15 du RGP : Lorsqu'il est saisi d'une requête en annulation, le Conseil d'État doit statuer dans les 12 mois du jour où le rapport de l'auditorat a été rédigé.

Si la suspension a été ordonnée par arrêt, il faut statuer sur la requête en annulation dans les six mois du prononcé de cet arrêt (article 17, § 5, des LCCE).

D'autres délais existent, notamment dans le contentieux de pleine juridiction ou dans certaines dispositions plus spécifiques comme l'article 26bis des LCCE<sup>5</sup>.

**43. Si aucun délai n'est imposé pour statuer sur les affaires, existe-t-il une durée jugée appropriée pour le processus de prise de décision ? Si oui, veuillez préciser.**

Le délai raisonnable tel qu'il découle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

---

<sup>5</sup> Pour mémoire, en référé, voir l'article 17, § 5, des LCCE : Lorsque le Conseil d'État est saisi d'une demande de suspension, il doit se prononcer dans les 45 jours. Si la suspension est ordonnée, le Conseil d'État doit ensuite statuer sur la requête en annulation dans les 6 mois du prononcé de l'arrêt ayant ordonné la suspension.

**44. Si des délais sont imposés à votre institution pour le processus de prise de décision, est-il parfois difficile pour la Cour de respecter ces délais ? Si oui, quelles sont les principales raisons qui expliquent ces difficultés ?**

Comme exposé ci-dessus (voir question 42), les délais dans lesquels le Conseil d'Etat est invité à statuer sont des délais d'ordre, et non des délais de rigueur. Des particularités procédurales ou une surcharge de travail temporaire peuvent expliquer qu'ils ne puissent pas toujours être respectés. Il existe aussi une durée minimum de traitement "incompressible" liée à l'échange des pièces de procédure entre les parties ainsi qu'au double examen (Auditorat puis Conseil).

**45. Si aucun délai n'est imposé pour statuer sur les affaires mais que, en raison des conventions ou des pratiques, une certaine durée est jugée appropriée pour le processus de prise de décision, est-il parfois difficile pour la Cour de respecter ce délai ? Si oui, quelles sont les principales raisons qui expliquent ces difficultés ?**

Voir question 44, ci-dessus.

## **K. Évolution dans le temps**

**46. Les procédures que vous avez décrites dans les réponses qui précèdent ont-elles évolué de manière significative au cours des cinq dernières années ?**

La dernière réforme de 2014 a introduit comme nouveauté substantielle la demande d'indemnité réparatrice dans les lois coordonnées.

Le Conseil d'Etat statue à ce sujet en équité alors qu'auparavant l'indemnisation faisant suite à des arrêts d'annulation ou constatant une illégalité relevait de la compétence exclusive des juridictions judiciaires.

Cette réforme a nécessité une révision de la Constitution belge.

Toujours en 2014, le Conseil d'Etat a été doté de nouveaux instruments ou a vu certains outils mis à sa disposition élargis. Il dispose ainsi de la possibilité d'enjoindre quelque chose aux parties (sous peine d'astreinte), il dispose de la possibilité de donner des explications dans ses arrêts et de maintenir les effets de certains actes annulés. Le Conseil d'Etat accorde également, depuis cette année-là, des indemnités de procédure (répétibilité des frais d'avocats).

**47. Si oui, ces modifications ont-elles eu une incidence sur la manière dont les affaires sont examinées et jugées ?**

Ces modifications ont nécessairement impacté la manière de travailler des juges. Le traitement des affaires s'en est trouvé, à certains égards, alourdi. En ce qui concerne l'octroi d'une éventuelle indemnité réparatrice, il s'agit d'un tout nouveau rôle pour le Conseil d'Etat. Les juges ont dû se familiariser avec ce nouveau métier.

**48. Ces modifications constituent-elles selon vous une amélioration ? Si oui, veuillez préciser.**

Oui, sans aucun doute, et tout particulièrement pour le justiciable qui demande une indemnité réparatrice au Conseil d'Etat à la suite d'un arrêt constatant une illégalité. Il fait ainsi l'économie d'un procès devant un autre juge.

Les autres réformes participent aussi au principe de l'économie des procédures.

**I. Autres remarques ou observations**

**49. Estimez-vous que certains aspects de votre institution et/ou de vos processus de prise de décisions spécifiques ne sont pas abordés dans les questions ci-dessus ou souhaitez-vous donner des informations contextuelles qui pourraient nous aider à comprendre les processus de prise de décisions appliqués dans votre juridiction ?**

Une caractéristique du Conseil d'État est le fait qu'il est systématiquement procédé à un double examen des affaires : d'abord par l'Auditorat (voir question 11) qui propose une solution au litige puis par le Conseil qui décide. Ce double examen a nécessairement des répercussions sur le délai moyen de traitement des affaires.

**Merci d'avoir rempli ce questionnaire.**

\*\*\*\*\*