

DROIT ADMINISTRATIF COMPARÉ ET ÉTRANGER

RUBRIQUE sous la direction de :

Yves GAUDEMET, Membre de l'Institut, professeur émérite de l'Université Paris Panthéon-Assas

Anne JACQUEMET-GAUCHÉ, Professeur à l'Université Clermont Auvergne, Centre Michel de l'Hospital (UPR 4232), Institut universitaire de France

CHRONIQUE D'OUVRAGES ÉTRANGERS sous la direction de :

Anne JACQUEMET-GAUCHÉ

ÉTUDE

Belgique : les métamorphoses d'une réforme... et du Conseil d'État

par David RENDERS

Professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain, avocat au barreau de Bruxelles

1. En cette aube de l'année 2024, le soleil se lève. Le Conseil d'État de Belgique vient de fêter son soixante-quinzième anniversaire. Il vit toujours. Il n'a même jamais compté autant de magistrats et de greffiers en son sein. Il ne s'est jamais vu confier une si grande variété de missions. Mais, au-delà des apparences, sa santé est fragile. Dans l'État où il se trouve, peut-il survivre longtemps encore ? Ne doit-il pas subir quelques transformations, sinon, carrément, se métamorphoser ?

C'est l'histoire d'une réforme entamée au début de l'année 2021 dans un sens bien différent de celui dans lequel elle atterrit une première fois en 2022, une seconde en 2023, le tout alors qu'en marge des transformations enregistrées s'en déploient d'autres, en particulier au nord du pays, qui visent, peu à peu, à défédéraliser une justice administrative toujours plus asymétrique².

Le Conseil d'État a soixante-quinze ans

2. C'était le 16 octobre 2023. En ce lundi d'automne, Bruxelles se réveille sous un soleil éblouissant.

Sur le coup de 10 heures, les locaux de la rue de la Science, de la rue Jacques-de-Lalaing et de la rue d'Arlon se vident peu à peu. Les magistrats du Conseil et de l'Audi-

torat, greffiers et autres membres du personnel administratif se dirigent à pied, en procession, vers les musées royaux des Beaux-Arts de Belgique. Il s'agit d'être au rendez-vous. Dès 11 heures en effet, c'est la cérémonie d'anniversaire des soixante-quinze ans de l'institution à laquelle ils appartiennent qui débute.

3. Le programme de la cérémonie est bien orchestré. Les quatre chefs de corps sont invités à intervenir pour, chacun, présenter l'un des orateurs annoncés.

Le premier président, M. Wilfried Van Vaerenbergh, donne la parole à l'auditeur général honoraire au Conseil d'État, M. Philippe Bouvier. L'auditeur général adjoint, M. Éric Thibaut, introduit le propos de Mme Patricia Popelier, professeure à l'Université Antwerpen. L'auditeur général, M. Luc Vermeire, accueille sur scène Mme Annelies Verlinden, ministre fédérale de l'Intérieur. Quant à la présidente du Conseil d'État, Mme Pascale Vandernacht, elle se réserve l'honneur de sa présentation.

L'atmosphère de la cérémonie est feutrée. Avec minutie, Philippe Bouvier décrit la séance d'installation du Conseil d'État, le 9 octobre 1948. Avec conviction, Patricia Popelier égraine les mérites des avis rendus par la section de législation du Conseil d'État. Non sans fierté, Annelies Verlinden expose les traits de la réforme du Conseil d'État qu'elle vient de faire aboutir et souligne l'importance de l'extension de cadre consentie, un an plus tôt, à l'institution. Quant à moi, je reviens sur le chemin parcouru, en

(1) La présente contribution a été publiée en Belgique, sous l'intitulé « Les métamorphoses d'une réforme... et du Conseil d'État », dans le numéro 2024/1 de la revue *PubliAdmin*. Avec l'accord du rédacteur en chef de cette revue, le professeur Marc Nihoul, que je tiens ici à remercier, elle est publiée dans la présente livraison de la RFDA sous un intitulé légèrement remanié, avec l'une ou l'autre note de bas de page complémentaire ou complétée.

(2) Sur la réforme du Conseil d'État, v. notamment M. Pâques et L. Donnay, *Contentieux administratif*, Larcier, coll. « Faculté de droit de l'Université de Liège », 2023 ; B. Havet (dir.), *Les procédures contentieuses devant le Conseil d'État*, Anthemis, 2023 ; égal. N. B. Bernard, B. Lombaert et F. Tulkens (dir.), *La réforme du Conseil d'État*. Anno 2023, Larcier, coll. « Les dossiers du Journal des Tribunaux », 2023.

trois quarts de siècle, par la section d'administration de l'institution jubilaire, devenue, par les années, section du contentieux administratif.

4. S'ensuit une agréable réception dans le foyer, suivie d'un délicieux repas dans le forum et d'une visite des musées. Tout est parfaitement organisé, jusqu'à une soirée dansante dans les installations du Conseil d'État, qui ravit toutes les générations qui le composent.

Si le temps est, de toute évidence, au beau fixe, l'ambiance n'est pas moins à la fête. Rien ne semble perturber la vie de la noble institution que chacun est venu célébrer. Une vie secouée, pourtant, par bien des tourments, jusqu'à ce jour de trêve.

Le Conseil d'État vit toujours

5. Pour les raisons historiques que l'on sait, le Conseil d'État n'a pas trouvé place dans la Constitution du 7 février 1831. Sa naissance n'est pas le fruit d'une évidence, mais d'un enchevêtrement de circonstances qui conduisent, au bout d'un chemin long et sinueux, à l'adoption de la loi du 23 décembre 1946³.

Les années passent et les missions ne cessent de croître.

En matière de *législation*, l'institution qui ne connaissait, au départ, qu'un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif, doit progressivement composer avec pas moins de neuf législateurs et neuf gouvernements, et toutes les difficultés juridiques susceptibles de surgir du fait de légiférer ou de réglementer au sein du nouvel État belge. Pour l'exprimer autrement, l'État unitaire laisse place à l'État fédéral et, en termes de construction et d'imbrication normatives, la donne change du tout au tout.

En matière de *justice*, les contentieux de l'annulation, de la cassation administrative et du contentieux pour cause de dommage exceptionnel accueillent, à leurs côtés, ceux du référé administratif, des communes périphériques ou encore de l'indemnité réparatrice, sans compter les multiples contentieux de pleine juridiction dont les contentieux électoraux communaux ou encore celui relatif à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques. Ce n'est pas seulement la charge de travail accomplie dans le cadre d'un éventail de missions de plus en plus étendu qui ne cessent de croître. Les instruments fournis pour opérer présentent, au fur et à mesure des années, une variété toujours plus large, qui conduit, elle aussi, à un accroissement de travail pour l'institution. Si l'on s'en tient aux instruments à la disposition de la section du contentieux administratif en vue de trancher les différends qui lui sont soumis, l'on peut rappeler l'existence de l'arrêt conseil, de l'injonction, de la substitution, de l'astreinte ou encore de la modalisation des effets d'un acte administratif annulé, sans compter l'avène-

ment plus récent de la décision réparatrice qui succède à la mythique boucle administrative⁴.

Tant en matière de *législation* qu'en matière de *justice*, le droit se présente ainsi comme un ensemble de règles et de principes de plus en plus complexes et touffus qui imposent inévitablement un nombre toujours plus conséquent de vérifications, même pour des magistrats parmi les plus chevronnés du royaume⁵.

6. Pourtant, en pleine période de Covid – laquelle ne manque pas d'obliger le Conseil d'État à se réinventer en matière informatique, les réunions, séances et audiences en distanciel étant devenues indispensables, et les plateformes électroniques étant par ailleurs devenues désuètes⁶ –, la ministre de l'Intérieur, Mme Annelies Verlinden, souhaite opérer une importante réforme du Conseil d'État, en général, et de la section du contentieux administratif, en particulier.

L'objectif de la ministre est double. Selon ses mots, il s'agit, d'une part, d'évaluer et de revoir les procédures contentieuses, en vue de réduire les délais de traitement des affaires et, ainsi, de promouvoir la sécurité juridique. Il s'agit, d'autre part, d'instituer des procédures plus rapides et qualitatives pour encourager la relance envisagée par le gouvernement fédéral et permettre aux demandeurs et autorités d'obtenir plus rapidement le résultat des procédures juridictionnelles enclenchées, en vue d'assurer un meilleur climat d'investissement⁷.

À cette fin, un tableau est établi par le cabinet de la ministre, qui se divise en trois colonnes. Dans la première figurent les propositions émises par les quatre chefs de corps du Conseil d'État de l'époque dans le cadre du mémorandum qu'ils établissent en date du 4 juillet 2019, soit au lendemain des élections fédérales et régionales du 26 mai 2019. Dans la deuxième colonne se déclinent les propositions formulées par M. Jürgen Vanpraet, entre-temps devenu membre du cabinet de la ministre Verlinden, dans le cadre du rapport qu'il remet au gouvernement flamand, le 20 mai 2019, à la demande de celui-ci. Dans la troisième colonne, enfin, s'affichent les propositions adressées, le

(4) V. notamment, au sujet de ces divers instruments, D. Renders et B. Gors, *Le Conseil d'État*, Larcier, coll. « Centre Montesquieu d'études de l'action publique », 2020, p. 246-253 et 273-338.

(5) C'est, du reste, l'argumentation à laquelle la ministre de l'Intérieur, Mme Annelies Verlinden, aura recours dans le cadre de la réforme ici évoquée (*Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2022-2023*, n° 3220/3, p. 4).

(6) L'on note qu'un budget a été dégagé pour résoudre les difficultés informatiques. Dans les travaux préparatoires qui conduiront à l'adoption de la loi du 6 sept. 2022 « modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 » (*Mon. b.* du 27 oct. 2022), on peut notamment lire qu'« [u]n investissement a déjà été réalisé en vue de moderniser l'infrastructure informatique et la plateforme électronique du Conseil d'État pour lui permettre de travailler plus rapidement et plus efficacement. L'objectif est de finaliser ce plan informatique fin 2023 » (*Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2021-2022*, n° 2790/2, p. 3).

(7) La poursuite de ces objectifs est réitérée dans les travaux préparatoires à l'adoption du texte appelé à devenir la loi du 6 sept. 2022 « modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », préc. (*v. Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2021-2022*, n° 2790/1, p. 4). Elle l'est aussi dans ceux du texte appelé à devenir la loi du 11 juill. 2023 « modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », *Mon. b.* du 24 juill. 2023 (*v. notamment Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2022-2023*, n° 3220/1, p. 4 ; *Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2022-2023*, n° 3220/3, p. 7).

(3) V., à cet égard, P. Bouvier, *La naissance du Conseil d'État de Belgique : une histoire française ?*, Larcier, coll. « Centre Montesquieu d'études de l'action publique », 2012.

23 avril 2018, par un groupe de travail « sur les permis » réuni par la Fédération des entreprises de Belgique, en vue de raccourcir et d'optimiser les procédures contentieuses devant le Conseil d'État.

Sur la base de ce tableau, l'objectif de la ministre de l'Intérieur est d'entamer des échanges entre les membres de son cabinet, les chefs de corps du Conseil d'État et quatre professeurs d'université – deux néerlandophones, deux francophones –, en vue d'aboutir à la rédaction d'un texte législatif consacrant tout ou partie des mesures proposées.

7. Ces mesures – dont je prends connaissance dès cette époque, car je compte parmi les quatre professeurs d'université consultés – sont au nombre de quatorze.

Il s'agit en substance : de supprimer le référé ordinaire et, partant, de fusionner les procédures d'urgence ; d'augmenter les effectifs du Conseil d'État, à la demande de ses chefs de corps ; d'opérer, pour partie, la suppression de ce qu'il est convenu d'appeler le double examen – soit l'examen successif du dossier par un auditeur, puis par un ou plusieurs conseillers d'État – ; de ne plus prévoir d'audience, sauf si les parties le demandent ; d'accroître les hypothèses dans lesquelles il est possible de siéger à juge unique ; de permettre à la juridiction de prononcer certains arrêts oralement ; d'instituer des délais de rigueur pour les auditeurs et les conseillers ; de réduire les délais d'introduction des recours au Conseil d'État ; de réintroduire le mécanisme de la boucle administrative annulée, en 2015, par la Cour constitutionnelle⁸, tout en reconnaissant par ailleurs, au juge administratif, un pouvoir de substitution plus étendu et la possibilité de procéder à des annulations partielles ; d'obliger le Conseil d'État à statuer, en priorité, sur les moyens de fond, voire de le contraindre à statuer sur tous les moyens ; d'obliger toutes les parties à recourir à la procédure électronique ; de reformuler l'exigence de l'intérêt au moyen et – ou – d'obliger le requérant à en démontrer expressément l'existence ; d'assouplir, au contentieux de l'annulation, les conditions de mise en œuvre de la modalisation dans le temps des effets de l'acte annulé et, au contentieux de la suspension, les conditions de mise en œuvre de la balance des intérêts ; et, enfin, d'étendre à de nouvelles catégories de litiges les procédures juridictionnelles rendues applicables aux contentieux relatifs aux procédures d'attribution de marchés publics et de concessions par la loi du 17 juin 2013⁹.

8. Les propositions ainsi formulées m'inquiètent pour une grande part.

Invité à venir les discuter au cabinet de la ministre de l'Intérieur, je demanderai à la ministre la présence, autour de la table, des représentants du barreau, aux côtés des

membres de son cabinet, des chefs de corps du Conseil d'État et des quatre professeurs d'université conviés, ce que je n'obtiendrai pas.

Étant, par ailleurs, dans l'incapacité de me rendre au cabinet de la ministre à la date arrêtée par ses collaborateurs pour la seule et unique réunion qui sera, à l'époque, organisée – et dont il me sera rapporté qu'elle aura donné lieu à peu d'échanges –, j'adresserai, à tous les participants conviés, une note circonstanciée de quatorze pages destinées à donner mon point de vue sur chacune des propositions formulées. Le cabinet de la ministre n'accusera pas réception de cette note.

Au bénéfice de celle-ci, je rappellerai les objectifs recherchés par la ministre¹⁰. J'identifierai, ensuite, les acteurs concernés. J'évoquerai aussi le contexte procédural dans lequel s'inscrivent les propositions formulées dans le tableau reçu, ponctué de quatre constats. J'examinerai, dans la foulée, les quatorze propositions rapportées, en les évaluant puis en mesurant l'incidence qu'elles peuvent avoir pour chaque catégorie d'acteurs concernés. Je formulerai enfin diverses suggestions pour atteindre les objectifs recherchés, tout en en mesurant l'incidence sur les diverses catégories d'acteurs. Parmi les suggestions formulées, je soutiendrai la piste de l'extension de cadres, en vue de permettre au Conseil d'État d'accélérer le traitement des recours¹¹.

9. Les semaines et les mois passent, sans qu'on n'entende plus parler de rien. Il se dit que la ministre de l'Intérieur prépare une réforme qui retiendrait les propositions les plus critiquables, parmi lesquelles la suppression partielle du double examen, celui pratiqué par un auditeur puis par un ou plusieurs conseillers d'État.

Le train est en marche et semble impossible à arrêter, tant il est vrai que la réforme est non seulement soutenue par la ministre et ses collaborateurs, mais aussi par l'un des chefs de corps – le premier président de l'époque.

L'inquiétude croît devant ce qui, à mes yeux, s'apparente à une évolution particulièrement problématique de la justice administrative en général et du Conseil d'État en particulier. Je décide de faire état de ce que je sais aux confrères qui composent avec moi la commission de droit public de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles. Pour eux, c'est la stupéfaction, pour ne pas écrire l'incrédulité. Le barreau se met en ordre de marche, au bénéfice d'une carte blanche dont j'assume la rédaction. Celle-ci sera signée par plus de cent vingt avocats, dont huit bâtonniers, et publiée dans l'édition des 11 et 12 décembre 2021 du quotidien francophone *La Libre Belgique* sous le titre : « Pourquoi réformer le Conseil d'État sans les avocats ? »¹²

10. À peine un mois plus tard – nous sommes le 19 janvier 2022 –, c'est à l'Ordre des barreaux francophones et

(8) C. const. 16 juill. 2015, arrêt n° 103/2015 et note A. Coppens, « Exit bestuurlijke Lus », *N.j.W.*, 2015, p. 690-691 ; égal. S. De Somer, « Heeft de formele motiveringsplicht, zoals gewaarborgd door de Wet Motivering Bestuurshandelingen, grondwettelijke waarde ? », *noot GwH* 8 mai 2014, n° 74/2014, *GwH* 16 juill. 2015, n° 103/2015 en *GwH* 29 oct. 2015, n° 152/2015, *C.D.P.K.*, 2016/1, p. 59-70 ; D. Renders et B. Gors, *Le Conseil d'État*, op. cit., p. 246-253, et les réf. citées.

(9) Loi du 17 juin 2013 « relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services », *Mon. b.* du 21 juin 2013.

(10) V. *supra* : n° 6.

(11) D. Renders, note du 21 mars 2021 « à l'attention du Groupe de travail réuni à l'occasion d'un projet de réforme du Conseil d'État », inédite.

(12) « Pourquoi réformer le Conseil d'État sans les avocats ? », Carte blanche signée par 120 avocats dont 8 bâtonniers, *La Libre Belgique*, édition des samedi 11 et dimanche 12 déc. 2021.

germanophone – Avocats.be – de prendre le relais, au bénéfice d'une note « relative à la réforme du Conseil d'État en préparation »¹³.

Dans cette note circonstanciée, qui s'appuie largement sur la carte blanche précitée, Avocats.be rappelle que le Conseil d'État joue en Belgique un double rôle majeur grâce à l'aide de conseillers d'État et d'auditeurs. Il évoque ensuite « la ministre et sa réforme », une réforme « manquant son but et portant atteinte aux garanties de l'État de droit ».

À cet égard, les auteurs de la note épinglent, en particulier, la réintroduction de la boucle administrative, la réforme du référé administratif et la suppression partielle du double examen. Tout en démontrant en quoi ces trois mesures risquent d'alourdir la charge de travail au contentieux et de détériorer la qualité de la justice rendue, Avocats.be évoque, dans le chef des auteurs de la réforme, une « absence de concertation politique large », une « absence totale de concertation » avec les acteurs concernés – sous la réserve des quatre professeurs d'université consultés le temps d'une réunion organisée dans les conditions que l'on connaît –, ainsi qu'un « aveuglement face à la réalité des chiffres » afférents au nombre de recours introduits.

Devant ces différents constats, Avocats.be plaide, avec les avocats signataires de la carte blanche, pour une extension des cadres francophones au sein de la section du contentieux administratif, laquelle extension permettrait d'accroître la rapidité et la qualité du traitement des recours. Avocats.be plaide, par ailleurs, pour l'allocation d'une « dotation financière propre votée par le Parlement pour plus d'indépendance ».

11. Le vent tourne. La dynamique bascule. Un véritable dialogue se noue enfin entre la ministre de l'Intérieur, le Conseil d'État, le barreau et l'ensemble du monde politique, qui conduit à réexaminer en profondeur chacune des pistes envisagées.

C'est le résultat de ce dialogue qui mène d'abord, au bout de l'été 2022, à une extension de cadres qu'on peut qualifier d'historique et saluer dans la même mesure.

Le Conseil d'État n'a jamais compté autant de magistrats et de greffiers

12. La loi du 6 septembre 2022 « modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 »¹⁴, est aussi courte qu'essentielle.

L'on y lit que le nombre de conseillers d'État passe de quarante-quatre à cinquante-huit, soit une extension de quatorze unités¹⁵. L'on y apprend aussi que le nombre d'auditeurs passe de quatre-vingts à cent douze, soit une

extension de trente-deux unités¹⁶. L'on y mesure, enfin, que le nombre de greffiers passe de vingt-cinq à trente-deux, soit une extension de sept unités¹⁷.

En marge, la loi permet un aménagement d'ordre fonctionnel. Elle précise en effet qu'« [e]n fonction des nécessités du service », « le nombre des présidents de chambre peut être augmenté d'une ou deux unités », ce qui implique alors que « le nombre des conseillers d'État est diminué d'autant »¹⁸. Elle précise, de même, que « le nombre des premiers auditeurs chefs de section peut être augmenté d'une ou deux unités », ce qui implique alors que « le nombre de premiers auditeurs, auditeurs ou auditeurs adjoints est diminué d'autant »¹⁹.

13. L'on ne saurait ici manquer de souligner que l'extension de cadres dont il est question n'est pas entièrement financée par le budget alloué au département de l'Intérieur, qui n'a, en tout et pour tout, apporté que deux millions d'euros à l'enveloppe permettant l'extension précitée²⁰, alors qu'on rappelle que le financement du Conseil d'État émerge, en principe, au budget de ce département.

L'extension de cadre garanti par la loi du 6 septembre 2022 coûte, en réalité, six millions d'euros²¹, et non deux. La question se pose alors de savoir par qui les quatre millions d'euros manquants ont été payés, ce qu'un grand nombre ignore, et ce, y compris dans les rangs mêmes du Conseil d'État et parmi les observateurs de la justice administrative les plus avertis.

La vérité est que, à la faveur d'un soutien particulièrement marqué des écologistes du nord et du sud du pays, Mme Tinne Van Der Straeten, ministre fédérale de l'Énergie,

(16) Art. 2, b), de la loi.

(17) Art. 2, c), de la loi.

(18) Art. 2, d), 1°, de la loi.

(19) Art. 2, d), 2°, de la loi.

(20) Dans l'exposé des motifs précédant l'adoption du texte qui deviendra la loi du 6 sept. 2022 « modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », préc., on peut lire que, « [l]ors du conclave budgétaire d'octobre 2021, il a été décidé, à la demande de la ministre de l'Intérieur, d'augmenter progressivement les crédits pour l'extension du cadre du personnel du Conseil d'État » (Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, n° 2790/1, p. 5). Dans le rapport de la commission de la Chambre des représentants chargée d'examiner le texte qui deviendra la loi du 6 sept. 2022, on peut lire, plus explicitement, que, « [l]ors du conclave budgétaire d'octobre 2021, il a été décidé dans un premier temps, à la demande de la ministre, d'augmenter progressivement les crédits pour l'extension du cadre du personnel du Conseil d'État, afin d'atteindre 2 millions d'euros supplémentaires en crédits de personnel à partir de 2024 » (Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, n° 2790/2, p. 5).

(21) La ministre de l'Intérieur, Mme Annelies Verlinden, le confirme à plusieurs reprises dans les travaux préparatoires afférents à la réforme ici évoquée (v. notamment Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 3220/3, p. 5).

(22) Dans l'exposé des motifs ayant conduit à l'adoption du texte qui deviendra la loi du 6 sept. 2022 « modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », il est fait état de cette réalité, mais en des termes qui ne permettent pas de prendre la mesure de ce que le financement en cause présente le caractère hors du commun qui est le sien. On peut lire : « Dans le cadre du dossier de la transition énergétique, il a entre autres été décidé de prévoir une extension supplémentaire et substantielle du cadre du personnel du Conseil d'État par rapport à l'extension de cadre déjà acquise susmentionnée » (Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, n° 2790/1, p. 5). Dans le rapport de la commission de la Chambre des représentants, on peut lire que, « [e]n avril de cette année, dans le cadre de l'approbation du paquet de mesures visant à accélérer la transition énergétique, il a entre autres été décidé de prévoir une extension supplémentaire et substantielle du cadre du personnel du Conseil d'État par rapport à l'extension de cadre déjà acquise, et de libérer un crédit supplémentaire de 4 millions d'euros » (Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, n° 2790/2, p. 5).

(13) Avocats.be, note du 19 janv. 2022 « relative à la réforme du Conseil d'État préparée actuellement par Mme la Ministre de l'Intérieur A. Verlinden », publiée à l'époque sur le site d'Avocats.be.

(14) Mon. b. du 27 oct. 2022.

(15) Art. 2, a), de la loi.

a dégagé, du budget alloué au département qu'elle dirige, les quatre millions d'euros manquants, pour permettre l'extension de cadres finalement consacrée, que nul n'aurait pu espérer sans ce geste aussi généreux qu'historique²².

14. À cet égard, il faut écrire que ces fonds eux-mêmes ne proviennent pas de nulle part. Ils correspondent à une part de la manne financière reçue de l'Union européenne en vue d'assurer la relance et la résilience de la Belgique au sortir de la crise sanitaire du covid-19.

C'est précisément le motif pour lequel le geste financier en cause ne va pas sans l'adoption d'un dispositif législatif en lien avec l'un des objectifs recommandés par l'Union européenne : le souci d'assurer la transition énergétique et l'utilisation ou le déploiement d'énergies renouvelables.

Ce dispositif sera consacré dans la deuxième phase de la réforme du Conseil d'État, au travers de la loi du 11 juillet 2023²³. Il y sera question d'offrir un traitement juridictionnel accéléré des affaires relevant de l'« intérêt public supérieur »²⁴ que « le Roi » se voit confier la charge d'identifier par « arrêté royal délibéré en conseil des ministres »²⁵ et qu'il identifie comme correspondant à diverses catégories de projets en lien avec la transition énergétique ou l'utilisation ou le déploiement d'énergies renouvelables²⁶.

15. Il faut, hélas, souligner que si les quatre millions d'euros alloués par la ministre de l'Énergie, au titre de la relance et de la résilience, correspondent à un adjuvant inestimable dans l'entreprise de refinancement du Conseil d'État, ceux-ci sont assujettis, comme les deux millions d'euros apportés dans la corbeille, par la ministre de l'Intérieur – et, plus largement, comme l'ensemble du budget fédéral – à une « rappe » budgétaire de 1,1 % qui s'applique chaque année et qui, appliquée cumulativement, ne fait que rogner toujours un peu plus les moyens alloués.

L'application de cette « rappe » n'est pas sans conséquence. Elle ne permet, du coup, pas de financer, à ce stade, l'intégralité de l'extension de cadres consacrée par la loi du 6 septembre 2022 précitée, non sans poser un problème qui pourrait, s'il ne trouve pas de solution, engager, à terme, la responsabilité civile extracontractuelle de l'État belge²⁷.

Le Conseil d'État ne s'est jamais vu confier autant de missions

16. Institué par une loi ordinaire au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le Conseil d'État n'était pas pourvu, à l'origine, du spectre de missions dont il est, désormais, chargé.

L'on a pu indiquer plus haut, dans le cadre de la présente contribution, combien tant la section de législation que la section du contentieux administratif avaient vu leur charge de travail s'amplifier à la faveur de différents facteurs²⁸ : les diverses réformes institutionnelles transformant la Belgique et menant à l'État fédéral que l'on connaît ; la multiplication des catégories de contentieux qui relèvent de sa compétence ; l'explosion des demandes d'avis et de recours qu'il s'agit de traiter ; l'éventail d'instruments offerts pour accomplir ses missions de manière toujours plus sophistiquée.

17. De ce point de vue, la réforme qui atterrit en 2023 évite, en grande partie, d'encore alourdir la charge de travail de l'institution à laquelle on consent les solides moyens humains supplémentaires que l'on a évoqués²⁹.

Il s'agit précisément de tout faire pour contenir cette charge et, mieux encore, pour résorber l'arriéré de traitement qui s'est constitué³⁰, en particulier au sein des chambres francophones de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

18. Toutes les mesures consacrées ont, à mes yeux, du sens.

19. Le contentieux du référé administratif est réformé, mais, à la différence de ce qui se dessinait dans un premier temps, l'on maintient l'existence d'un référé ordinaire et d'un référé d'extrême urgence. C'est, en réalité, l'organisation pratique du référé qui est amenée à évoluer, non l'essence même de ce contentieux qui demeure intacte.

La loi et le règlement de procédure exigent toujours la réunion des mêmes conditions : un moyen sérieux, une

(27) V., *mutatis mutandis*, l'arrêt par lequel la cour d'appel de Bruxelles condamne l'État belge, représenté par le ministre de la Justice, pour avoir omis de remplir les cadres des magistrats et des greffiers des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire (Bruxelles (1^{re} ch.), 6 nov. 2023, J.T., 2023, p. 667-671, spéc. 671). Dans le cadre de la présente réforme, l'on souligne que la ministre de l'Intérieur, Mme Annelies Verlinden, déclare, à cet égard, devant la commission de la Chambre des représentants en charge de l'examen du projet de loi qui deviendra la loi du 11 juill. 2023, ce qui suit : « Voor deze personeelsuitbreiding, die bij wet van 6 september 2022 mogelijk werd gemaakt, zal de federale regering jaarlijks zo'n 6 miljoen euro uittrekken. De aanwervingen lopen volop » (Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 3220/3, p. 5 ; c'est nous qui soulignons). L'affirmation qui exprime la nécessité de dégager un montant annuel d'un certain niveau – quelques 6 millions – pour financer les « besoins du service public » du Conseil d'État que traduit le concept même de « cadre » impose, à notre estime, que la « rappe » budgétaire dont il est question ne puisse être mise en œuvre, car elle empêche de remplir tous les cadres de personnel dont l'extension, consacrée par la loi du 6 sept. 2022, est la traduction d'un besoin reconnu par le législateur (sur le fait que le cadre correspond à l'état d'un besoin, v. notamment B. Lombaert, I. Mathy et V. Rigodanzo, *Éléments du droit de la fonction publique*, Kluwer, 2007, p. 71 ; F. Gosselin, *Droit de la fonction publique à l'aune du droit européen*, 2^e éd., Larcier, coll. « Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles », 2022, p. 200 ; D. Renders, *Droit administratif général*, Larcier, coll. « Centre Montesquieu d'études de l'action publique », 2022, p. 211). Ainsi que le rappelle, à juste titre, la cour d'appel de Bruxelles dans l'arrêt préc. du 6 nov. 2023, c'est le budget alloué à un service qui doit permettre de financer les cadres préétablis de ce service, et non les cadres préétablis du service en cause qui ne devraient être remplis qu'à concurrence du budget alloué à ce service (Bruxelles (1^{re} ch.), 6 nov. 2023, J.T., 2023, p. 671 ; dans le même sens, s'agissant des cadres des magistrats et des greffiers du tribunal de la famille francophone de Bruxelles et des chambres familiales de la cour d'appel de Bruxelles, v. Civ. (4^e ch.), 15 déc. 2023, rôle n° 22/5233/A).

(28) V. *supra* : n° 5.

(29) V. *supra* : n° 12-15.

(30) V., en ce sens, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 3220/3, p. 6.

(23) Loi du 11 juill. 2023 « modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », préc.

(24) Art. 101/1, al. 2, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, inséré par l'art. 23 de la loi du 11 juill. 2023 « modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », préc.

(25) *Ibid.*

(26) V. l'A.R. du 21 juill. 2023 « déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles de ces affaires au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », Mon. b. du 26 juill. 2023.

urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et, en extrême urgence, une diligence correspondant à la procédure extraordinaire enclenchée, ainsi que l'imminence du péril prétendument encouru. Sous la réserve de quelques aménagements procéduraux spécifiques³¹, c'est, en réalité, l'agenda que la juridiction est appelée à coudre « sur mesure »³² pour chaque affaire qui se présente comme le défi numéro un à relever pour l'institution. Il s'agira de trouver la meilleure manière de fonctionner pour transformer une telle réforme en un gain de temps global pour les troupes de la rue de la Science et en un meilleur standard de justice pour le justiciable.

Seul l'avenir peut nous éclairer utilement à ce sujet, à commencer par l'arrêté de procédure que l'on prépare avec minutie dans les coulisses du Conseil d'État lui-même pour façonner le nouveau référé administratif³³. Un référé qui n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2025.

20. Au contentieux de l'annulation, la réforme ne touche ni le cœur du contentieux, ni – véritablement – la procédure proprement dite.

Il y a bien des aménagements, mais ceux-ci sont marginaux et, surtout, tous institués en vue de permettre à la section du contentieux administratif de pouvoir se rendre plus efficace et, donc, de rendre la justice de façon plus rapide.

Les mesures vont de l'invitation faite à la partie requérante de proposer un résumé des moyens qu'elle soulève – ce qui vaut, du reste, plus largement, pour tous les écrits dans toutes les procédures –, à la réduction du nombre d'écrits destinés à accueillir – ou non – une partie requérante en intervention. C'est en passant par l'obligation faite à l'auditeur de rendre son rapport dans un délai – d'ordre³⁴ – de six mois, le cas échéant prorogeable d'un délai complémentaire de six autres mois ; par la suppression du rapport de l'auditeur en certaines circonstances ; par l'établissement d'un rapport ciblé de l'auditeur en d'autres circonstances ; par l'invitation à déposer un dernier mémoire plus succinct ; par l'ajustement de certaines modalités afférentes à la procédure électronique ; par l'invitation éventuelle à déposer certaines pièces d'un dossier sous la forme papier ; par l'instauration d'audiences éventuelles

par visioconférence ; par la justification de la demande d'audience dans le cadre des procédures abrégées au titre du non-respect d'un délai dit « couperet » ; par la signature d'autres actes et documents que les seuls arrêts – ce qui se faisait déjà en réalité et qui est donc régularisé – ; ou encore par la suppression du prononcé des arrêts en audience publique – ce qui ne se faisait, en réalité, déjà plus et qui est donc également régularisé.

L'idée générale – que l'on ne peut que partager – est d'optimiser tout ce qui peut l'être, pour atteindre un et un seul objectif : accélérer le traitement des affaires, sans diminuer la qualité de ce dernier, et, ainsi, rencontrer la promesse faite par le Conseil d'État de traiter toute affaire ne donnant lieu à aucun incident de procédure en un délai ne dépassant pas dix-huit mois, ce que les travaux préparatoires à l'adoption du texte législatif et le rapport au Roi précédant l'adoption de l'arrêté de procédure scandent, du reste, à maintes reprises, sans pour autant que les textes assortissent le non-respect de ce délai de traitement d'une sanction³⁵.

21. Si le contentieux de l'annulation ne subit, en substance, aucune véritable modification de taille, trois mesures méritent, pour des raisons diverses, d'être soulignées.

La *première mesure*, heureuse pour le barreau qui l'appelait de ses vœux³⁶, consiste en une prolongation des délais prescrits pour les actes de la procédure égaux ou inférieurs à trente jours qui commencent et échoient entre le 1^{er} juillet et le 31 août. La prolongation consentie est de quinze jours. L'idée est, en somme, de reconnaître aux avocats le droit à des vacances bien méritées.

La *deuxième mesure* consiste en l'instauration du mécanisme de la « décision réparatrice » dont il a déjà été question et qui succède à la « boucle administrative » annulée par la Cour constitutionnelle³⁷. L'on sait combien le mécanisme est cher à certains, particulièrement au nord du pays. Le nouveau mécanisme paraît, de prime abord, avoir rencontré l'ensemble des critiques de constitutionnalité qui avaient été retenues par la juridiction constitutionnelle à l'encontre de la boucle administrative qui le précédait³⁸. Par ailleurs, ce mécanisme n'a vocation à être mis en œuvre

(31) L'on songe à la circonstance que si l'auditeur en charge du dossier ne dispose pas d'un délai de 15 jours pour rendre son rapport – écrit –, il n'est pas tenu par l'établissement d'un tel rapport mais seulement par la formulation d'un avis – oral – (v. l'art. 17, § 4, al. 4, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, tel que remplacé par l'art. 5 de la loi du 11 juill. 2023, préc.). L'on songe aussi à la circonstance que, si un rapport est établi, il doit parvenir au Conseil et aux parties au plus tard 5 jours ouvrables avant l'audience, sous peine de donner aux parties le droit de solliciter et d'obtenir le report de l'audience (v. l'art. 17, § 4, al. 4, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, tel que remplacé par l'art. 5 de la loi du 11 juill. 2023, préc.). L'on songe encore au fait que, pour accélérer le traitement de la procédure de suspension, de telles procédures devront impérativement être mues par voie électronique si elles sont l'œuvre d'une administration, assistée ou non d'un avocat, ou d'une partie requérante ou intervenante assistée d'un avocat (v. l'art. 17, § 1^{er}, al. 2, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, tel que remplacé par l'art. 5 de la loi du 11 juill. 2023, préc.).

(32) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 3220/1, p. 9.

(33) Depuis lors, cet arrêté royal a été adopté. Il s'agit de l'arrêté royal du 19 nov. 2024 « déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », *Mon. b.* du 2 déc. 2024.

(34) La ministre de l'Intérieur, Mme Annelies Verlinden, l'indique expressément devant la commission de la Chambre des représentants chargée d'examiner le projet de loi qui deviendra la loi du 11 juill. 2023 (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 3220/3, p. 17).

(35) *V. Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 3220/1, p. 9, 19, 26, 40 et 41 ; *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 3220/3, p. 6 ; égal. Rapport au Roi précédant l'A.R. du 21 juill. 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », *Mon. b.* du 26 juill. 2023.

(36) *V. notamment Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 3220/3, p. 6.

(37) *V. supra* : n° 5.

(38) *V.*, en ce sens, D. Renders, « Une réforme du Conseil d'État de Belgique en boucle : de la boucle administrative à la décision réparatrice », in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Fernando Alves Correia*, Edicoes Almedina, 2023, p. 617-635.

qu'à l'égard de certaines catégories d'actes, identifiées par le Roi³⁹. Cependant, la mise en œuvre pratique du mécanisme n'est pas sans effet sur la charge de travail de la juridiction administrative, puisque celle-ci sera contrainte d'examiner tous les moyens soulevés⁴⁰ – et avec eux, pour bien faire, les moyens d'ordre public.

La troisième mesure, enfin, tient dans l'instauration d'un traitement prioritaire – une sorte de *fast track* – pour les « affaires relevant d'un intérêt public supérieur » qui, selon la loi, « nécessitent également un tel traitement »⁴¹. L'on a indiqué à quoi correspondaient ces affaires. C'est au Roi de le préciser, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, ce qu'il a fait en identifiant un certain nombre de recours touchant à des questions de transition énergétique ou d'utilisation ou de déploiement d'énergies renouvelables⁴². L'on a aussi indiqué pourquoi un tel traitement était institué pour ces recours. Le financement de l'extension de cadres tient, pour quatre millions d'euros, au budget relatif au plan de relance et de résilience alloué au département de l'Énergie, ce qui justifie que les moyens alloués permettent aux affaires en cause d'être traitées prioritairement, dans un délai ne devant pas dépasser « quinze mois »⁴³.

(39) Art. 38, § 10, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'inséré par l'art. 12 de la loi du 11 juill. 2023, préc. En exécution de cette disposition, l'art. 65/1 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », rétabli par l'arrêté royal du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État » (*Mon. b.* du 26 juill. 2023) dispose que « [l]es contentieux visés à l'article 38, § 10, des lois coordonnées sont : 1° les actes et règlements pris en application du décret flamand du 25 avril 2014 relatif aux projets complexes ; 2° les arrêtés du Gouvernement flamand opérant une révision d'un plan régional d'exécution spatial visé à la section 2 du chapitre II du titre II du Code flamand de l'aménagement du territoire ; 3° les arrêtés du Gouvernement wallon opérant une révision d'un plan de secteur visé au titre II du livre II du Code wallon du développement territorial ; 4° les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale opérant une modification du plan régional d'affectation du sol visé au chapitre III du titre II du Code bruxellois de l'aménagement du territoire ». L'on note, non sans étonnement, qu'alors que la décision réparatrice était, en particulier, souhaitée au nord du pays, les deux catégories d'actes de droit flamand susceptibles de se voir appliquer le mécanisme de la boucle administrative – à savoir « les actes et règlements pris en application du décret flamand du 25 avril 2014 relatif aux projets complexes » (*v. supra* : 1°) et « les arrêtés du Gouvernement flamand opérant une révision d'un plan régional d'exécution spatial visé à la section 2 du chapitre II du titre II du Code flamand de l'aménagement du territoire » (*v. supra* : 2°) – ne sont plus des catégories d'actes justiciables du Conseil d'État au contentieux de l'annulation (*v.*, à cet égard, les art. 2 et 11 du décret du 14 juill. 2023 « modifiant le Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009, le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes et le décret du 25 avril 2014 relatif aux projets complexes, en ce qui concerne l'extension de la juridiction du Conseil du contentieux des permis », *Mon. b.* du 28 août 2023). Il résulte de ces modifications législatives flamandes intervenues 3 jours après l'adoption de la loi de réforme du 11 juill. 2023 et, surtout, 7 jours avant (!) l'adoption de l'arrêté royal du 21 juill. 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État » – lequel arrêté identifie à quelles catégories d'actes le mécanisme de la décision réparatrice est rendu applicable –, que les catégories d'actes susceptibles de faire l'objet d'une décision réparatrice ne sont plus qu'au nombre de deux, l'une en droit bruxellois, l'autre en droit wallon de l'aménagement du territoire. Il est vrai que les deux catégories d'actes qui devaient élargir à la décision réparatrice fédérale, et qui en ont été soustraites avant même d'y avoir été soumises, sont, désormais, assujetties au mécanisme de la boucle administrative du *Raad voor Vergunningsbetwistingen*.

(40) Art. 38, § 3, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'inséré par l'art. 12 de la loi du 11 juill. 2023, préc.

(41) Art. 101/1, al. 2, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'inséré par l'art. 23 de la loi du 11 juill. 2023, préc.

(42) V. l'A.R. du 21 juill. 2023 « déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles de ces affaires au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », préc.

22. Les autres contentieux confiés à la section du contentieux administratif ne sont pas réellement touchés par la réforme, sauf sur l'une ou l'autre question de procédure et toujours dans le but de rendre le travail de la juridiction plus efficace, donc plus rapide.

Quant à la section de législation, son fonctionnement connaît, lui aussi, quelques adaptations, mais celles-ci n'ont nullement l'ambition de modifier ce que l'on sait. Tout au plus s'agit-il d'aménager certaines modalités de fonctionnement qui, parfois, avaient le don de gripper la machine. Parmi ces aménagements, l'on pointe, particulièrement, l'introduction d'une procédure de laissez-passer, permettant à la section de législation de n'avoir pas à rendre d'avis au sujet d'un projet d'arrêté⁴⁴.

23. L'on observe ainsi que les quatorze mesures que l'on pouvait identifier dans le tableau à trois colonnes établi par le cabinet de la ministre fédérale de l'Intérieur, suggérées tantôt par les chefs de corps du Conseil d'État, tantôt par le rapport Vanpraet, tantôt par le groupe de travail « sur les permis » réuni par la Fédération des entreprises de Belgique, ne sont pas celles que l'on retrouve dans la loi du 11 juillet 2023 et ses arrêtés d'exécution.

Il n'est pas question de supprimer le référé ordinaire et, partant, de fusionner les procédures d'urgence ; pas question d'effectuer la suppression du double examen ; pas question de ne plus prévoir d'audience, sauf si les parties le demandent ; pas question d'accroître les hypothèses dans lesquelles il est possible de siéger à juge unique ; pas question de permettre à la juridiction de prononcer certains arrêts oralement ; pas question d'instituer des délais de rigueur pour les auditeurs et les conseillers ; pas question de réduire les délais d'introduction des recours au Conseil d'État ; pas question de reconnaître à la juridiction un pouvoir de substitution plus étendu, ni la possibilité de procéder à des annulations partielles ; pas question d'obliger le Conseil d'État à statuer, en priorité, sur les moyens de fond, voire de le contraindre à statuer sur tous les moyens ; pas question d'obliger toutes les parties à recourir à la procédure électronique – bien qu'à ce sujet, des avancées soient enregistrées au contentieux de la suspension – ; pas question de reformuler l'exigence de l'intérêt au moyen et – ou – d'obliger le requérant à en démontrer expressément l'existence ; pas question d'assouplir les conditions de mise en œuvre de la modalisation dans le temps des effets d'un acte annulé, au contentieux de l'annulation, ni celles de la balance des intérêts, au contentieux de la suspension ; pas question, enfin, d'étendre à de nouvelles catégories de litiges les procédures juridictionnelles rendues applicables aux contentieux relatifs aux procédures d'attribution de marchés publics et de concessions par la loi du 17 juin 2013.

Si, par ailleurs, on peut déplorer qu'il ne soit pas davantage question de doter l'institution d'un statut financier

(43) Art. 3, § 2, de l'A.R. du 21 juill. 2023 « déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles de ces affaires au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », préc.

(44) V. l'art. 84, § 5, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, inséré par l'art. 19, 2°, de la loi du 11 juill. 2023, préc.

la rendant plus indépendante des jeux politiques, ni de supprimer l'éventail des délais « couperet » sanctionnant, d'une façon disproportionnée, les parties ayant omis de procéder au dépôt d'un écrit dans le délai imparti – en tout particulier la partie requérante⁴⁵ –, il est, en revanche, question d'augmenter les effectifs du Conseil d'État et de les augmenter beaucoup plus nettement que ce qui était initialement projeté. Il est aussi question de réintroduire le mécanisme de la boucle administrative annulée, en 2015, par la Cour constitutionnelle, mais par le biais du retrait de l'acte objet du recours suivi de l'adoption d'une décision nouvelle, nouvellement motivée, susceptible d'être attaquée, y compris par les tiers à la procédure et, dans ce cas, dans les délais de recours classiques.

24. Ainsi la ministre de l'Intérieur a su finalement entendre l'appel au dialogue et écouter les différents acteurs, notamment le barreau qui n'est pas pour rien dans la configuration ultime de cette réforme.

Une réforme qui se métamorphose en plein cours et qui, avec elle, transforme le Conseil d'État pour lui offrir des cadres de personnel à l'amplitude jamais atteinte en soixante-quinze ans d'histoire, ainsi que des modes d'action plus efficaces, bien loin des mesures envisagées qui faisaient peur, pour ne pas écrire qu'elles mettaient à mal l'essence même de l'institution et qui auraient donné, à celle-ci, un tout autre visage.

La santé du Conseil d'État est cependant fragile

25. Alors que, parmi les mesures un temps envisagées, la réforme ne retient pas la suppression du double examen⁴⁶, qui m'inquiétait tout particulièrement, comme elle inquiétait le barreau et une grande partie du Conseil d'État lui-même, la santé de l'institution n'en est pas moins devenue fragile.

26. Depuis 2011 en effet, la Cour constitutionnelle juge que, bien que la justice constitue une matière fédérale, les régions et les communautés sont en droit d'instituer, au titre des pouvoirs implicites, des juridictions administratives spécialisées, à condition que les décisions de ces juridictions puissent être déférées à la censure du Conseil d'État au titre de la cassation administrative⁴⁷.

(45) V., à cet égard, l'allocation de M^e Jean Laurent à l'occasion de la réunion annuelle de l'assemblée générale de la commission de droit public du barreau de Bruxelles qui s'est tenue le 21 oct. 2022, dont le texte est, à ce jour, inédit. V. égal. la carte blanche rédigée par M^{es} J. Laurent, E. Gonther et D. Renders, signée par 90 avocats spécialisés en droit public, dont 8 bâtonniers et le président d'Avocats.be, publiée dans l'édition des 7 et 8 janv. 2023 du quotidien *La Libre Belgique*, sous le titre : « Pourquoi la réforme du Conseil d'État doit renforcer les garanties de l'État de droit ? ». V. encore D. Renders, « De la place du Conseil d'État demain aux contours d'une justice administrative idéale », *Publicum*, 2024, n° 29, p. 28.

(46) La ministre de l'Intérieur, Mme Annelies Verlinden, indique expressément, devant la commission de la Chambre des représentants en charge de l'examen du projet de loi ayant donné lieu à la loi du 11 avr. 2023, ce qui suit : « Deze hervorming doet dus geen afbreuk aan de essentie noch de draagwijdte van het dubbel onderzoek » (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 3220/3, p. 7 ; égal., mais en des termes légèrement différents, p. 17).

La Cour constitutionnelle interdit certes aux régions et aux communautés de créer des juridictions administratives à compétence générale. Mais en autorisant la création de juridictions administratives fédérées même spécialisées, la juridiction de la Place royale a ouvert la porte à une déconstruction progressive de la justice administrative fédérale.

Cette déconstruction progressive se constate, depuis désormais une bonne dizaine d'années, par la création successive de plusieurs juridictions administratives fédérées, en particulier au nord du pays, lesquelles acquièrent toujours plus de compétences. Où s'arrêtera l'entreprise ?⁴⁸

Toujours est-il qu'une conséquence apparaît, que l'on avait déjà – en compagnie de Delphine de Valkeneer – dénoncée en 2016. Les compétences juridictionnelles de la section du contentieux administratif ne sont plus symétriques entre chambres et sections du rôle linguistique français, et chambres et sections du rôle linguistique néerlandais⁴⁹. La conséquence est simple : l'importance de la charge de travail n'est plus du tout comparable entre magistrats néerlandophones et francophones dont le cadre

(47) C. const., 27 janv. 2011, arrêt n° 8/2011. V. notamment, à cet égard, J. Vanpraet, « Deelstatelijke administratieve rechtscolleges : enkele beschouwingen bij het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof », *T.B.P.*, 2011/4, p. 195-201 ; J. Mollin, « De ruime impliciete bevoegdheid van de deelgebieden om administratieve rechtscolleges op te richten », note sous C. const., 27 janv. 2011, arrêt n° 8/2011, *R.W.*, 2011-2012/37, p. 1641-1645 ; D. Renders, « Belgian Administrative Justice Organisation : When Federalism or Devolution Brings Justice with it, or When Regionalism is Invading Europe ? », *Jus Publicum*, 2018/1, p. 1-21. L'on note qu'avant de rendre son arrêt n° 8/2011 du 27 janv. 2011, la Cour constitutionnelle avait déjà statué sur cette question dans un arrêt antérieur, qui concernait alors la mise sur pied d'une juridiction administrative wallonne chargée de « statuer sur les recours introduits contre les décisions relatives à l'octroi aux personnes handicapées de prestations en nature ou en espèces » prises par ce qu'il convenait à l'époque d'appeler l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle avait également conclu au respect, par le législateur wallon, des règles répartitrices de compétences, eu égard à la circonstance que le décret litigieux, s'il méconnaissait la compétence détenue par l'autorité fédérale en matière de justice, pouvait, en revanche, s'autoriser, *in casu*, de l'exercice des pouvoirs implicites consacrés par l'art. 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles » (v. C. const., 30 avr. 2003, arrêt n° 49/2003). V. égal., au sujet des pouvoirs implicites, l'avis n° 72.576/AG du 15 févr. 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 14 juill. 2023 « modifiant le Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009, le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes et le décret du 25 avril 2014 relatif aux projets complexes, en ce qui concerne l'extension de la juridiction du Conseil du contentieux des permis ». Depuis la publication de la contribution en Belgique, il faut aussi avoir égard à deux arrêts rendus par la Cour constitutionnelle, le 13 févr. 2025 (C. const., 13 févr. 2025, arrêts n° 22/2025 et 23/2025).

(48) Pour s'en tenir à l'année 2023, l'on dénombre deux décrets flamands ayant accru les compétences de deux juridictions administratives flamandes. S'agissant du *Raad voor Vergunningsbetwistingen*, il s'agit du décret du 14 juill. 2023 « modifiant le Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009, le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes et le décret du 25 avril 2014 relatif aux projets complexes, en ce qui concerne l'extension de la juridiction du Conseil du contentieux des permis » (préc.). S'agissant du *Handhavingscollege*, v. le décret-cadre du 14 juill. 2023 « relatif au maintien de la réglementation flamande » (*Mon. b.* du 29 août 2023). La déconstruction de la justice administrative fédérale s'est, en 2023, également traduite par la réattribution d'un important contentieux dont le Conseil d'État était en charge, au profit des juridictions judiciaires (v., à cet égard, le décret flamand du 16 juin 2023 « modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005 et le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, en ce qui concerne la cessation de la qualité d'agent statutaire », *Mon. b.* du 10 juill. 2023). Au bénéfice de l'adoption de ce décret, il est question du transfert du contentieux de la cessation des agents statutaires des pouvoirs locaux vers les tribunaux – flamands – du travail.

(49) V., à ce sujet, D. Renders et D. de Valkeneer, « Où peut aller la justice administrative flamande, en particulier si la coupole n'est pas encore pleine ? », obs. sous C. const., 29 oct. 2015, arrêt n° 152/2015, *A.P.*, 2016/4, p. 564-570, spéc. p. 570. Dans cette contribution, l'on écrivait notamment : « [...] jusqu'où des voies étroites telles que celle des pouvoirs implicites peuvent créer les conditions d'un déséquilibre progressif mais certain de la justice administrative fédérale ? »

est pourtant exactement identique et même fabriqué sur un modèle strictement paritaire, à l'instar d'institutions comparables, telle que, précisément,... la Cour constitutionnelle.

27. La réalité institutionnelle dont il est ici fait état n'est pas seulement d'ordre quantitatif. Bien sûr, il n'est pas normal qu'en moyenne le nombre d'affaires à traiter soit devenu à ce point inégal. La situation conduit à des différences de traitement qui rejaillissent jusque sur le bien-être au travail et les limites de la vie privée des magistrats – et, par la même occasion, des greffiers et autres membres du personnel.

Mais au-delà des différences qui naissent en termes de quantité de travail, c'est potentiellement la qualité de travail qui fait les frais de ces différences, les uns ayant plus de temps que les autres pour soigner les justiciables et traiter plus rapidement les litiges que ces derniers leur soumettent.

28. Même avec la réforme qui est intervenue en 2022 et 2023, la santé du Conseil d'État demeure fragile.

Certes, les renforts apportés en termes humains permettent à l'institution – et, singulièrement, aux chambres et sections francophones affectées au contentieux administratif – de résorber progressivement l'arriéré juridictionnel accumulé. Mais la différence de traitement demeure avec les chambres et sections néerlandophones qui ont encore vu, ces derniers mois, plusieurs réformes du législateur flamand diminuer les compétences de la juridiction fédérale.

L'équilibre de l'institution fédérale est en péril. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle n'a pu vouloir, au départ d'une compétence fédérale, que les régions et les communautés démantèlent, au « goutte à goutte »⁵⁰, un chef de compétence détenu par l'autorité fédérale et incarnée par des institutions comme le Conseil d'État.

Le Conseil d'État ne doit-il pas subir quelques transformations, sinon se métamorphoser ?

29. À l'aube de cette année 2024, l'on est aussi à l'aube d'une triple élection, le 9 juin 2024, qui concernera notamment les échelons fédéral et régionaux.

Des négociations s'ensuivront, pour conduire à la création de nouvelles coalitions gouvernementales à chaque niveau de pouvoir.

Si les chiffres le permettent, la coalition formée au niveau fédéral pourrait envisager d'adopter une septième réforme de l'État en bonne et due forme. Dans tous les cas, la question de l'avenir de la justice administrative belge se posera.

30. Si on regarde les choses sous l'angle politique, deux grands scénarios pourraient, en substance, se présenter⁵¹.

31. Le *premier scénario* est celui du statu quo, dans lequel la justice administrative demeurera fédérale.

Dans ce cas, il y a fort à parier que la stratégie des petits pas – qui officie depuis déjà quelques années – risque de se poursuivre du côté nord du pays, avec la création de juridictions administratives spécialisées, nouvelles ou renforcées, et, donc, avec un arrimage, de plus en plus substantiel, de wagonnets sur des rails qui mènent au Conseil d'État de Flandre, sans, pour autant, parvenir à destination.

L'inconfort du Conseil d'État de Belgique, dans un tel scénario, ne fera que s'accroître, lui qui – on l'a relevé⁵² – doit, dès aujourd'hui, composer avec un déséquilibre des affaires et donc du travail entre les conseillers, auditeurs, greffiers et membres du personnel francophones, d'une part, et néerlandophones, de l'autre.

32. Le *second scénario* est, pour sa part, celui dans lequel la justice administrative serait défédéralisée, tout au moins en partie.

« Défédéralisée », car l'idée serait alors de reconnaître expressément aux régions et aux communautés le droit de créer des juridictions administratives à part entière, dotées de compétences générales ou spéciales.

« En partie défédéralisée », car je conçois plus difficilement – du moins à ce stade – que les litiges afférents à l'administration fédérale soient du ressort des régions et des communautés. Pour l'écrire autrement, on s'orienterait sans doute, dans ce *second scénario*, vers un contentieux administratif à deux niveaux : un contentieux administratif fédéral et des contentieux administratifs fédérés.

En égard au mode d'organisation et au type de négociation auxquels on est habitué en Belgique, ces deux scénarios ne sont sans doute pas, purement et simplement, les seuls à pouvoir se présenter. Ils donnent juste une idée des deux grandes options qui se présentent aux gouvernants de demain et obligent les différents acteurs à s'y préparer.

33. On l'aura donc compris entre les lignes. Sauf l'État belge à éclater, je ne suis pas de ceux qui croient à la faillite du Conseil d'État de Belgique, qui, dans les deux grands scénarios esquissés, aurait encore un rôle à jouer.

Un rôle plus limité, certes – peut-être même beaucoup plus limité.

Dans une situation de plus en plus inconfortable aussi, compte tenu de l'organisation à deux vitesses qui se met en place depuis plus de dix ans – et c'est sans doute le plus grand danger pour une institution dont l'ADN est de fonctionner de façon paritaire, dans un esprit d'équilibre, depuis le premier jour.

34. Bien au-delà de la métamorphose d'une réforme initialement envisagée sur un tout autre mode et dans un tout autre sens que ceux finalement épousés, c'est à une métamorphose d'un autre type que l'avenir invite une institution

(50) *Ibid.*, p. 570.

(51) Cette partie de texte est empruntée au texte de l'allocation que j'ai prononcée le 20 oct. 2023, à l'occasion de la réunion annuelle de l'assemblée générale de la commission de droit public de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles (D. Renders, « De la place du Conseil d'État demain aux contours d'une justice administrative idéale », préc.).

(52) *V. supra* : n° 26.

qui achève à peine la métamorphose informatique que la crise du Covid lui a imposée.

En ces temps de mue, bon vent au Conseil d'État, dont on n'oubliera toutefois pas l'« indispensable rempart démocratique »⁵³ qu'il constitue pour l'État et le citoyen belges depuis désormais plus de soixante-quinze ans.

Bruxelles, le 6 janvier 2024

Addendum

Depuis le 6 janvier 2024, la Belgique a connu une déclaration de révision de la Constitution parue au *Moniteur belge* du 27 mai 2024, des élections fédérales organisées le 9 juin 2024 et deux arrêts importants rendus par la Cour constitutionnelle au sujet de l'usage des pouvoirs implicites dans le domaine de la justice administrative.

1. La déclaration de révision de la Constitution, qui constitue la première étape nécessaire dans le cadre de la procédure pouvant mener à une révision de la Constitution, correspond à une liste d'articles constitutionnels qui, à la suite de l'élection fédérale que provoque automatiquement l'adoption de cette déclaration, pourront être modifiés. Celle publiée au *Moniteur belge* du 27 mai 2024 ne contient pas les dispositions qui font du Conseil d'État et des juridictions administratives une compétence fédérale⁵⁴.

2. Les élections fédérales organisées le 9 juin 2024 ont, par ailleurs, conduit, au bout de huit mois, à la constitution d'un nouveau gouvernement fédéral le 1^{er} février 2025. Ce gouvernement fédéral, emmené par le nationaliste flamand Bart De Wever, reçoit le soutien de cinq formations politiques : la NVA, le MR, les Engagés, Vooruit et le CD&V. Ces cinq formations politiques totalisent 82 sièges sur 150 à la Chambre des représentants : 48 sièges sur 88 dans le groupe linguistique néerlandais et 34 sièges sur 62 dans le groupe linguistique français. Ceci signifie que si le gouvernement fédéral peut à la fois compter sur une majorité

au sein de l'hémicycle et sur une majorité dans chacun des groupes linguistiques, il ne peut, en revanche, compter sur une majorité qualifiée capable de modifier la Constitution et les lois dites « spéciales » qui en constituent le prolongement. Il s'ensuit que, même si la déclaration de révision de la Constitution publiée au *Moniteur belge* du 27 mai 2024 avait contenu les dispositions constitutionnelles relatives au Conseil d'État et aux juridictions administratives, elles n'auraient pu être modifiées qu'avec le concours d'une partie au moins de l'opposition.

3. Quant aux deux arrêts de la Cour constitutionnelle rendus au sujet de l'usage des pouvoirs implicites dans le domaine de la justice administrative, ils l'ont été en date du 13 février 2025. Dans le premier, la Cour constitutionnelle estime que le législateur flamand ne pouvait pas confier à l'une des juridictions spécialisées qu'il a instituée le pouvoir de connaître, au contentieux de l'excès de pouvoir, d'actes de portée réglementaire au moyen des pouvoirs implicites⁵⁵. Dans le second, la Cour estime que le même législateur ne pouvait pas permettre l'extension générale du pouvoir jusqu'alors reconnu à une juridiction spécialisée dans certains domaines seulement⁵⁶. Le même jour, la ministre flamande de la Justice – ce portefeuille ministériel constituant, à lui seul, tout un programme puisque la compétence de la justice est, pour l'heure, fédérale – a réagi au prononcé des deux arrêts de la Cour constitutionnelle, dont elle a pris acte. Elle a notamment déclaré qu'il apparaissait que le recours aux pouvoirs implicites atteignait ses limites⁵⁷.

Il faut sans doute en déduire que, à moins que la stratégie des petits pas ne cherche à se poursuivre, de plus grands pas ne pourront être réalisés qu'à la faveur d'une réforme de l'État dans le cadre de laquelle la matière de la justice administrative fédérale serait transférée aux régions et aux communautés, ou, plus vraisemblablement, partagée avec elles...

... Ou, pour l'écrire, autrement, les différents scénarios que l'on esquissait le 6 janvier 2024, à l'heure d'achever la contribution dont on vient de prendre connaissance, demeurent tous possibles.

(53) C'est le titre donné au texte correspondant à l'allocution que j'ai prononcée, le 16 oct. 2023, à l'occasion du 75^e anniversaire du Conseil d'État de Belgique.

(54) V. la déclaration de révision de la Constitution de la Chambre des représentants du 8 mai 2024, du Sénat du 17 mai 2024 et du Roi du 18 mai 2024, *Moniteur belge* du 27 mai 2024. Elle ne contient pas les art. 160 et 161 de la Constitution qui confient l'organisation de la justice administrative au législateur fédéral.

(55) C. const. 13 févr. 2025, arrêt n° 22/2025.

(56) C. const. 13 févr. 2025, arrêt n° 23/2025.

(57) Communiqué BELGA du 13 févr. 2025 (16 h 21) de Mme la ministre flamande de la Justice Zuhair Demir rapportant les propos suivants : « Nous allons d'abord étudier attentivement l'arrêt [...]. Mais il est clair qu'à un moment donné, nous nous heurterons aux limites de nos pouvoirs implicites. Il en va de même pour l'expansion des tribunaux administratifs flamands. L'arrêt montre l'importance de la réforme institutionnelle, et c'est aussi l'intention du nouveau gouvernement fédéral. Il doit mettre de l'ordre dans ses affaires. Ainsi, nous pourrions continuer à investir dans le traitement rapide des projets d'investissement flamands. Ces projets ont souvent une grande importance spatiale et sociale. En les préservant, la Flandre restera une région attrayante pour les investisseurs » (traduction libre).