

CHAPITRE 5

LES NOUVEAUX DÉLAIS DE LA PROCÉDURE EN ANNULATION DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

Matthieu DE MUELENAERE

Avocat au barreau de Bruxelles

Assistant à l'UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles

1. La réforme du Conseil d'État, tant dans sa composante « extension de cadre »¹ que dans sa composante « réforme de la procédure »², vise notamment à concrétiser l'ambition déjà formulée dans l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 de « pouvoir résoudre encore plus rapidement les litiges administratifs »³.

La présente contribution a pour objet d'examiner les mesures adoptées afin de réduire le temps nécessaire à la résolution des litiges administratifs. En d'autres termes, elle ne porte que sur la durée des procédures introduites devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Les spécificités de la réforme qui concernent la section de législation du Conseil d'État ont, quant à elles, déjà été examinées⁴.

Plus précisément, notre contribution se concentre sur la procédure en annulation, qui est la première accusée lorsqu'il s'agit de dénoncer la durée des procédures introduites au Conseil d'État⁵. On précisera cependant que la réforme n'a pas oublié les procédures en suspension – que le législateur a souhaitées plus rapides et adaptées à l'urgence invoquée –, ni la procédure en cassation – qu'il a voulue plus souple et optimisée. Toutes les mesures relatives à ces procédures, qui

¹ Voy. loi du 6 septembre 2022 modifiant l'article 69 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 17 octobre 2022.

² Voy. loi du 11 juillet 2023 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 24 juillet 2023.

³ Voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, n° 55-2790/001, p. 4 ; *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/001, p. 4 ; voy. également accord de gouvernement du 30 septembre 2020, « Pour une Belgique prospère, solidaire et durable », p. 33 : « afin d'améliorer le processus législatif et de pouvoir résoudre encore plus rapidement les litiges administratifs, les procédures au Conseil d'État sont évaluées et, si nécessaire, réexaminées afin de raccourcir le temps de traitement et de promouvoir la sécurité juridique ».

⁴ Voy. *supra*, « Chapitre 2. La section de législation du Conseil d'État : hier, aujourd'hui et demain ».

⁵ Et ce, à juste titre, étant donné que la très grande majorité des affaires introduites devant la section du contentieux du Conseil d'État sont des recours en annulation ; le dernier rapport d'activités du Conseil d'État, disponible sur le site de l'institution, donne ainsi à constater que sur les 5.760 affaires pendantes au 31 août 2020, 585 étaient des recours en cassation, 88 des recours en suspension d'extrême urgence, 163 des recours en suspension ordinaire et 4.924 des recours en annulation.

sont évidemment de nature à influencer leur durée, font l'objet de contributions distinctes⁶.

2. Si la durée des procédures contentieuses au Conseil d'État se trouve au cœur des préoccupations de l'auteur de la réforme, c'est que la situation actuelle n'était pas jugée satisfaisante. Dès lors, dans un premier temps, il nous faudra poser un diagnostic, c'est-à-dire faire le point sur l'état actuel du délai de traitement de la procédure en annulation au Conseil d'État et sur les difficultés qu'il pose (section 1).

Une fois ce diagnostic établi, le traitement prodigué par la réforme pourra être examiné. Dans ce cadre, les nouveaux articles 24 et 101/1, alinéas 2 et 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État retiendront particulièrement notre attention (section 2).

Enfin, l'on tâchera de mettre en perspective les solutions retenues par l'auteur de la réforme et de vérifier si celui-ci s'est donné les moyens de ses ambitions ou, autrement dit, s'il a donné à la Haute juridiction administrative les remèdes qui lui permettront de la soulager de l'arriéré dont elle souffre (section 3).

SECTION 1

LES DÉLAIS DE TRAITEMENT ACTUELS DE LA PROCÉDURE EN ANNULATION DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT ET LES DIFFICULTÉS QU'ILS SUSCITENT

3. À l'heure actuelle, le justiciable qui querelle un acte administratif lui causant grief devra souvent attendre plus de 30 mois avant d'obtenir un arrêt statuant sur sa requête en annulation⁷.

Plus précisément, le dernier rapport d'activités publié sur le site du Conseil d'État, relatif à l'année judiciaire 2019-2020⁸, précise qu'au sein des sections francophones⁹ de l'Auditorat, 17 mois s'écoulent, dans 80 % des cas, entre le moment où

⁶ Voy. *supra*, « Chapitre 3. Le référé » et « Chapitre 4. La cassation administrative : tour d'horizon et réforme ».

⁷ Il s'agit de la durée avancée par la ministre de l'Intérieur au cours des travaux préparatoires ; voy. not. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 6.

⁸ Ce rapport est établi et publié conformément à l'article 119 LCCE.

⁹ Le rapport d'activités 2019-2020 distingue bien la situation des sections francophones et des sections néerlandophones, en rappelant qu'« [à] la différence de ce qui se passe en Région flamande, l'on n'assiste pas, dans la partie francophone du pays, à un développement des juridictions administratives à compétence spéciale : cette évolution différenciée entraîne, pour les matières concernées, un plus grand nombre de recours en cassation (avec filtre) du côté néerlandophone, alors que du côté francophone, c'est le nombre de recours en annulation (avec éventuellement des référés, une demande d'indemnité réparatrice ou une demande de maintien des effets) qui tendra davantage à demeurer plus élevé » (voy. p. 76).

le dossier est envoyé pour rapport à l'Auditorat et celui où le rapport est effectivement déposé¹⁰. Au niveau des chambres du Conseil d'État, le délai de traitement moyen d'une affaire au fond – c'est-à-dire le délai séparant la réception du dossier par la chambre et la décision finale – s'élevait à 240 jours, soit environ 8 mois¹¹. À ces délais, il faut ajouter les délais de rigueur impartis aux parties qui, mis bout à bout, couvrent une durée totale de 6 mois¹². En fin de compte, il est donc bien possible de conclure qu'une procédure en annulation, sans demande de suspension et hors incident procédural, avoisine et dépasse souvent de peu une durée totale de 30 mois, du moins en ce qui concerne les affaires en langue française¹³.

4. Dans un mémorandum, qu'il a établi le 4 juillet 2019 et qui est disponible sur son site internet, le Conseil d'État admet lui-même qu'il « se doit de constater que les délais de traitement sont considérés comme étant trop longs par de nombreux acteurs concernés et il est également conscient de ce que ces délais affichent ces derniers temps une tendance à la hausse préoccupante ainsi que du fait qu'il convient d'y remédier de façon urgente ». Le Conseil d'État explique notamment cette évolution défavorable par les nouvelles compétences qui lui ont été octroyées dans le cadre de la précédente réforme, portée par les lois des 6 et 20 janvier 2014, – telles que l'indemnité réparatrice, l'extension aux décisions individuelles de la compétence de maintenir les effets des actes annulés, la prescription de mesures à prendre pour remédier à l'illégalité, etc. –, ainsi que par la fin de l'extension de cadre temporaire qui avait été obtenue en 2006 afin de résorber l'arriéré, beaucoup plus important, qui existait alors¹⁴.

5. La ministre de l'Intérieur, auteure du projet de loi portant la réforme commentée, partage le constat selon lequel le délai de traitement actuel des procédures en annulation n'est pas satisfaisant. À l'occasion des travaux préparatoires, elle s'est cependant montrée plus explicite au sujet des raisons de cette

¹⁰ Conseil d'État, « Rapport d'activités (2019-2020) », disponible sur le site du Conseil d'État, p. 75. Le rapport précise que 3 mois ont été gagnés par rapport à l'année précédente.

¹¹ *Ibid.*, p. 22. Le rapport précise que l'année judiciaire précédente, ce chiffre était de 242 jours.

¹² Durée à laquelle il faut ajouter le temps nécessaire au greffe du Conseil d'État, après dépôt de chaque écrit, pour en accuser réception et le notifier à l'autre partie.

¹³ Renseignements pris auprès du Greffier en chef du Conseil d'État – que nous remercions –, les chiffres précités sont restés stables durant les années judiciaires 2020-2021 et 2021-2022.

¹⁴ Le Conseil d'État fait référence à l'article 122 LCCE, qui prévoyait une extension de cadre de 6 conseillers, valable jusqu'au 31 décembre 2015, « afin 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 ». Ce cadre temporaire spécial s'est donc éteint le 1^{er} janvier 2016, ce qui signifie qu'à partir de cette date, les conseillers d'État quittant l'institution n'étaient plus remplacés jusqu'à ce que leur nombre atteigne à nouveau celui prévu au cadre légal proprement dit.

insatisfaction : « Actuellement, cette procédure excède en effet souvent trente mois, ce qui entraîne souvent un long gel des investissements et place longuement les citoyens dans l'incertitude. [...]. Il faut que tout citoyen, toute entreprise et toute autorité publique puissent être informés beaucoup plus vite de la légalité de toute décision administrative, qu'il s'agisse d'une décision d'attribution d'un marché public, d'un plan d'exécution spatial régional ou d'un permis. Cette clarté revêt une importance primordiale, non seulement en termes de sécurité et de protection juridiques, mais aussi – *a fortiori* en temps de crise – pour le climat des investissements. Plus vite on est fixé, mieux c'est pour l'économie et la société »¹⁵.

6. Ces dernières considérations d'ordre macro-économique ne doivent pas occulter le fait que le traitement d'un recours en justice est également, et même avant tout, l'affaire de celui qui l'introduit. Par ailleurs, toute affaire portée devant le Conseil d'État ne revêt pas forcément une portée économique ou de lien avec un quelconque investissement.

Dès lors, il faut compléter le diagnostic en rappelant que le droit de voir son recours traité dans un délai raisonnable est une des garanties offertes par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La condamnation de la Belgique, par un arrêt de la Cour de Strasbourg du 17 juillet 2018, a permis de rappeler que cette disposition conventionnelle est, évidemment, pleinement applicable aux procédures introduites devant le Conseil d'État¹⁶. La protection juridictionnelle de l'administré est évidemment diminuée lorsque celui-ci, découragé par la durée annoncée d'un recours ordinaire au Conseil d'État, réfléchira à deux fois, voire renoncera à introduire une procédure qui, en bout de course, pourrait d'ailleurs ne plus être de nature à résoudre le litige, au vu du temps écoulé depuis son introduction.

¹⁵ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, pp. 6 et 7.

¹⁶ L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 17 juillet 2018, en cause de *Vermeulen contre la Belgique*, a condamné la Belgique pour violation de l'article 6 de la C.E.D.H., en raison de la jurisprudence du Conseil d'État relative à la perte d'intérêt au cours du recours. On observera que la durée de la procédure a incontestablement concouru à cette condamnation puisque la Cour de Strasbourg a souligné que « [c]'est, en fait, en raison de la durée de la procédure devant le Conseil d'État que le requérant a perdu cet intérêt » (Cour eur. D.H., 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, req. 5475/06, n° 51).

SECTION 2

LES NOUVEAUX DÉLAIS DE TRAITEMENT PRESCRITS PAR LA RÉFORME

SOUS-SECTION 1

EN PRINCIPE : UN DÉLAI DE TRAITEMENT DE 18 MOIS MAXIMUM POUR UN RECOURS EN ANNULATION

7. L'objectif clairement affiché à plusieurs reprises dans les travaux préparatoires – la ministre de l'Intérieur allant jusqu'à y indiquer qu'il s'agit de « l'essentiel de la réforme »¹⁷ – consiste à ramener le délai de traitement d'un recours en annulation, ne comportant pas d'incidents de procédure, à une durée de 18 mois maximum.

Force est toutefois de constater que cette durée n'est pas expressément consacrée dans les dispositions de la loi adoptée. Tant les travaux préparatoires de la composante « extension de cadre » de la réforme que ceux de sa composante « réforme de fond » indiquent que la règle – qui n'est donc qu'un objectif – selon laquelle un recours en annulation sera en principe traité en 18 mois, résulte d'un « engagement » pris par le Conseil d'État¹⁸, dans le cadre des concertations menées par le cabinet de la ministre de l'Intérieur en amont et le long de l'élaboration de la réforme.

Un « élément important de la réduction du délai de traitement »¹⁹ est l'adoption d'un nouvel article 24, alinéa 1^{er}, LCCE, qui se lit comme suit :

« Après l'accomplissement des mesures préalables, un membre de l'auditorat rédige un rapport sur l'affaire. Ce rapport, daté et signé, est transmis à la chambre dans un délai de six mois prenant cours à la date à laquelle le membre de l'auditorat a reçu le dossier complet de l'affaire. À la demande de l'auditeur général, ce délai peut être prolongé pour une seule période de six mois, par une ordonnance motivée de la chambre saisie de l'affaire ».

En outre, deux nouveaux alinéas, insérés à l'article 24 LCCE, ajoutent, d'une part, que lorsque la chambre ordonne le dépôt d'un rapport complémentaire, le délai de dépôt de ce rapport est réduit à 3 mois et, d'autre part, qu'en cas d'urgence, les

¹⁷ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 7.

¹⁸ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/001, p. 26 ; voy. également *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, n° 55-2790/001, p. 6.

¹⁹ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/001, p. 20.

délais précités peuvent être abrégés par une ordonnance motivée du président de la chambre saisie de l'affaire, après avoir recueilli l'avis de l'auditeur général²⁰.

Ainsi, l'auditeur chargé du dossier se voit assigner, en principe, un délai de 6 mois pour rendre son rapport. Cette durée correspond à celle consacrée à l'échange des écrits de procédure par les parties requérante et adverse, que l'on obtient en additionnant les délais de 60 jours et de 30 jours qui leur sont impartis²¹. Une fois que tous les écrits de procédure, en ce compris le rapport, auront été déposés, la chambre du Conseil d'État disposera d'un délai de 6 mois pour examiner l'ensemble du dossier, fixer l'affaire en audience et rendre son arrêt. En cumulant les 6 mois dévolus aux parties, les 6 mois dévolus à l'auditeur et les 6 mois dévolus à la chambre, l'on obtient la durée totale de 18 mois que la procédure en annulation, hors incident de procédure, est censée ne plus dépasser.

8. Cela étant dit, l'observateur attentif aura remarqué que le libellé du nouvel article 24, alinéa 1^{er}, LCCE, censé permettre cette réduction drastique du délai de traitement, ne diffère pas de la disposition actuellement inscrite à l'article 24, alinéa 1^{er}, LCCE, qui avait été insérée par l'article 15 d'une loi du 4 août 1996 modifiant les LCCE... à ceci près que cette disposition n'était jamais entrée en vigueur. En effet, l'article 47 de ladite loi du 4 août 1996 précisait que l'entrée en vigueur de son article 15 devait être fixée par le Roi, moyennant arrêté délibéré en Conseil des ministres, et cet arrêté n'avait jamais été adopté.

Quant à l'article 24, alinéa 1^{er}, LCCE, dans son libellé antérieur à celui modifié par la loi précitée du 4 août 1996, qui était donc toujours resté en vigueur jusqu'à l'adoption de la présente réforme, il ne prévoyait aucun délai pour le dépôt du rapport mais confiait au Roi de le fixer.

Dans un souci de clarté, la loi du 11 juillet 2023 a décidé d'abroger l'article 15 de la loi du 4 août 1996 et d'en reprendre le texte dans son article 7.

9. Le délai imposé au membre de l'auditorat pour rendre son rapport fait l'objet d'une entrée en vigueur différée ainsi que d'une disposition transitoire. En effet, le respect de ce délai suppose que le cadre élargi, décidé par la loi du 6 septembre 2022, soit déjà largement complété. Ainsi, l'article 27 de la loi du 11 juillet 2023 prévoit, pour les affaires inscrites au rôle entre le 1^{er} janvier 2024 et le

²⁰ Ce dernier alinéa, qui n'a pas fait l'objet d'une explication particulière dans les travaux préparatoires, rejoint en réalité le prescrit, au champ d'application plus large, de l'article 91, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure, qui énonce qu'« [e]n cas d'urgence, la chambre saisie peut, après avis de l'auditeur général, ordonner la réduction des délais prescrits pour les actes de la procédure ».

²¹ La réforme ne modifie en effet pas le délai de 60 jours suivant notification de la requête pour le dépôt d'un mémoire en réponse, le délai de 60 jours qui s'ensuit pour le dépôt d'un mémoire en réplique ou ampliatif, et les délais successifs de 30 jours impartis à chaque partie pour le dépôt d'un dernier mémoire.

30 avril 2024, que l'auditeur disposera d'un délai de 10 mois, éventuellement prolongeable une fois d'une durée de 6 mois, pour rendre son rapport. À l'issue de cette période transitoire, le délai de 6 mois inscrit au nouvel article 24, alinéa 1^{er}, LCCE sera pleinement d'application²².

Par ailleurs, l'article 29 de la loi du 11 juillet 2023 précise bien que ces exigences de délai ne sont applicables qu'aux recours qui ont été inscrits au rôle du Conseil d'État à partir de l'entrée en vigueur des articles 7 et 27, soit le 1^{er} janvier 2024, et ne concernent donc pas les affaires déjà pendantes à cette date. On ne peut exclure le risque que le « stock » d'affaires pendantes souffre de l'entrée en vigueur de la réforme puisque l'auditeur qui serait appelé à prioriser son travail pourrait, de manière assez compréhensible, privilégier les affaires dans lesquelles il est soumis à un délai, plutôt que celles qui peuvent encore attendre sans conséquence. Dès lors, le requérant qui, le 31 décembre 2023, s'attellerait à déposer un recours qu'il pourrait encore déposer plus tard, serait inspiré de remettre son entreprise au lendemain – ou, plus exactement, au surlendemain, le 1^{er} de l'an étant férié –, pour éviter le risque que son recours soit traité après les recours ultérieurs.

SOUS-SECTION 2

PAR DÉROGATION : UN DÉLAI DE TRAITEMENT DE 15 MOIS MAXIMUM POUR LES AFFAIRES « RELEVANT D'UN INTÉRÊT PUBLIC SUPÉRIEUR »

10. Par dérogation au principe selon lequel tout recours en annulation ne comportant pas d'incident de procédure doit être traité dans un délai de 18 mois maximum, il y a des affaires « relevant d'un intérêt public supérieur » qui devront être traitées, hors incident de procédure, dans un délai de 15 mois. Cette nouveauté

²² Jusqu'au stade de la seconde lecture en commission, le texte en projet prévoyait que la période transitoire de 4 mois – avec dépôt du rapport dans un délai de 10 mois – courait du 1^{er} septembre 2023 au 31 décembre 2023 et que le délai de 6 mois entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2024. À la suite d'un courrier que les chefs de corps du Conseil d'État ont adressé le 28 mars 2023 à la ministre, les dates contenues dans ces dispositions ont été décalées de 4 mois. En effet, les chefs de corps ont informé la ministre que, malgré tous les efforts déployés et les nouvelles formes de publicité utilisées, il leur semblait impossible que le nouveau cadre de l'auditorat soit entièrement ou du moins substantiellement pourvu d'ici le 1^{er} septembre 2023 et également peu probable que cela soit le cas au 1^{er} janvier 2024, à telle enseigne que les objectifs concernant le dépôt du rapport de l'auditeur dans les délais précités ne sauraient être atteints (voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/006, pp. 18 et 19). Un premier concours en vue de pourvoir aux nouveaux postes d'auditeurs adjoints a été organisé pendant le premier semestre de l'année 2023 et n'a pas permis de pourvoir à l'ensemble des places vacantes. Une annonce publiée le 1^{er} juin 2023 sur le site du Conseil d'État informe qu'un nouveau concours sera organisé dans le cours du second semestre 2023 avec, pour l'heure, l'épreuve écrite prévue le 7 octobre 2023 et l'épreuve orale le 18 décembre 2023.

fait l'objet de l'article 23 de la loi du 11 juillet 2023, qui complète l'article 101/1 LCCE par deux alinéas, rédigés comme suit :

« Sans préjudice des délais spécifiques et des traitements prioritaires réservés à certains recours, prévus par la loi, le Roi détermine, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les affaires relevant d'un intérêt public supérieur qui nécessitent également un tel traitement. Il détermine également, selon les mêmes modalités, les mesures organisationnelles nécessaires que le collège des chefs de corps peut prendre à cet effet.

Dans le rapport d'activité visé à l'article 119, les chefs de corps donnent un aperçu de l'état d'avancement du traitement des affaires relevant d'un intérêt public supérieur visées à l'alinéa 2. Ils fournissent également au ministre de l'Intérieur, à la fin de chaque semestre, un aperçu concis de cet état d'avancement »²³.

Force est d'emblée de constater que le délai de 15 mois en question n'est aucunement consacré par la loi ; il ressort des travaux préparatoires qu'il s'agit d'un « objectif »²⁴ qui « a été fixé en concertation avec le Conseil d'État »²⁵. Du reste, le prescrit de ce nouvel article 101/1 LCCE n'est pas très éloquent puisqu'il prévoit, en substance, qu'il y a des affaires – que le Roi devra déterminer – qui relèvent d'un intérêt public supérieur et doivent donc se voir réserver « un tel traitement », ce qui implique qu'elles fassent l'objet, d'une part, de mesures organisationnelles – que le Roi devra également déterminer – et, d'autre part, d'un suivi rapproché quant à leur état d'avancement.

La portée précise de ce dispositif ne pouvait donc être saisie qu'après que le Roi eut fait son office, même si la ministre de l'Intérieur avait déjà précisé, au cours du processus législatif, que la notion d'« affaire d'un intérêt public supérieur » était appelée à concerner les « dossiers relatifs au déploiement de sources d'énergies renouvelables et liés à la transition énergétique »²⁶.

11. Sans surprise, l'introduction de cette disposition dérogatoire n'a pas manqué d'interpeller. Plus spécifiquement, la délégation assez étendue qu'elle prévoit au

²³ L'article 101/1 LCCE étant jusqu'alors composé d'un alinéa unique – devenant l'alinéa 1^{er} –, qui a trait à la composition du collège des chefs de corps. Le service juridique de la Chambre avait relevé que ces deux nouveaux alinéas ne présentaient pas de lien direct et logique avec l'alinéa unique existant et avait donc proposé de les déplacer dans un autre chapitre. La ministre a toutefois estimé que cette modification n'était pas strictement nécessaire et elle n'a pas été adoptée (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/006, p. 16).

²⁴ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 13 ; voy. également *ibid.*, pp. 8 et 19 et *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/001, p. 40.

²⁵ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 19.

²⁶ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/001, p. 40.

profit du Roi – autrement dit, au profit du gouvernement fédéral – a suscité la crainte que ce dernier, qui est souvent lui-même partie aux litiges devant le Conseil d'État, soit tenté d'en faire usage à son propre profit. En effet, si les « affaires relevant d'un intérêt public supérieur » sont appelées à concerner, dans un premier temps, des projets bien précis en lien avec la transition énergétique tels que, par exemple, l'implantation d'un parc éolien, la crainte est qu'à terme ne soient qualifiées comme telles toutes les catégories d'affaires que le gouvernement estimerait dans son intérêt de voir traitées rapidement... à l'exclusion donc de celles qu'il voudrait voir traitées le plus tard possible.

Cette préoccupation a été exprimée par Avocats.be dans un avis qu'il a remis en date du 11 avril 2023 à la commission parlementaire examinant le projet de loi. Elle a ensuite été relayée par le dépôt de plusieurs amendements visant soit à prévoir une confirmation par le législateur de l'arrêté royal qui déterminera les affaires prioritaires²⁷, soit à supprimer tout simplement la disposition litigieuse²⁸. La ministre de l'Intérieur s'est opposée à l'adoption de ces amendements, qui ont effectivement été rejetés, en arguant que le nouveau mécanisme prévu par l'article 101/1 LCCE relèvera de l'organisation interne du Conseil d'État, qu'un arrêté royal offre l'avantage de la flexibilité par rapport à une loi, que le contenu de cet acte réglementaire pourra être contesté par la voie d'un recours juridictionnel au Conseil d'État ou par le biais des mécanismes traditionnels de contrôle parlementaire et, enfin, qu'il faut relativiser la portée de cette disposition qui n'est que de réduire de 3 mois seulement la durée de traitement des affaires concernées²⁹. Ces arguments paraissent relativement peu convaincants puisque, pour la plupart, ils auraient également pu être utilisés soit pour laisser effectivement le Conseil d'État s'organiser en interne sans être contraint par la loi et le Roi, soit pour ne pas s'opposer à l'instauration d'une confirmation par le législateur, lequel aurait ainsi pu s'assurer que la notion d'« intérêt public supérieur » ne soit jamais dévoyée par le pouvoir exécutif et que les « mesures organisationnelles » ne portent pas atteinte à l'indépendance du Conseil d'État. Étant donné que l'article 101/1 LCCE était appelé à concerner les affaires touchant à la transition énergétique et aux projets d'énergie renouvelable, la ministre aurait pu puiser un argument du droit de l'Union européenne : dans le contexte de la guerre en Ukraine et de ses conséquences sur l'approvisionnement énergétique de l'Europe, les institutions de l'Union européenne adaptent et adoptent des instruments juridiques pour encourager les États membres à ce que les contestations introduites contre ces projets

²⁷ Amendements n° 10 et n° 18, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/005, pp. 14 et 25 ; amendement n° 26, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/011, p. 3.

²⁸ Amendement n° 25, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/011, p. 2.

²⁹ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/006, p. 17.

stratégiques fassent l'objet de la procédure administrative et judiciaire la plus rapide possible. Cet argument sera invoqué ultérieurement par la ministre dans le cadre de son rapport au Roi accompagnant le projet d'arrêté royal visant à exécuter l'article 101/1, alinéa 2, LCCE³⁰⁻³¹.

La section de législation du Conseil d'État, réunie en assemblée générale, n'a, quant à elle, pas formulé d'objection de principe à l'encontre de ce nouveau dispositif, visant à ce qu'un traitement particulier et prioritaire soit réservé à certaines catégories d'affaires, que le Roi devra déterminer. Son avis a permis de l'améliorer,

³⁰ Le rapport au Roi, préalable à l'adoption de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 dont question ci-après (voy. *infra*, n° 12), précise en détail ce qui suit : « [...] Dans le cadre du conflit en Ukraine et dans l'optique d'une indépendance énergétique accrue vis-à-vis des combustibles fossiles et de la crise énergétique actuelle, il convient en effet de raccourcir les délais de traitement des recours en annulation introduits contre des décisions liées à la transition énergétique ou aux projets d'énergie renouvelable.

Conformément à la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, on entend par "énergie renouvelable", une énergie produite à partir de sources non fossiles renouvelables, à savoir l'énergie éolienne, l'énergie solaire (solaire thermique et solaire photovoltaïque) et géothermique, l'énergie ambiante, l'énergie marémotrice, houlomotrice et d'autres énergies marines, l'énergie hydroélectrique, la biomasse, les gaz de décharge, les gaz des stations d'épuration d'eaux usées et le biogaz. Dans la proposition de directive du 18 mai 2022 modifiant la directive (UE) 2018/2001, les États membres sont, dans le nouveau (*sic*) article 16, alinéa 7, invités à veiller à ce que les recours administratifs et judiciaires dans le cadre d'un projet de développement d'une installation de production d'énergie renouvelable ou de son raccordement au réseau connexe, y compris ceux liés aux aspects environnementaux, fassent l'objet de la procédure administrative et judiciaire la plus rapide qui est disponible au niveau national, régional ou local pertinent. La Commission insère dans sa proposition un nouvel article qui dispose que : "Jusqu'à ce que la neutralité climatique soit atteinte, les États membres veillent à ce que, dans le cadre de la procédure d'octroi de permis, la planification, la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables, le raccordement de ces installations au réseau et au réseau connexe proprement dit, ainsi que les actifs de stockage, soient présumés relever de l'intérêt public supérieur et de l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques". Dans sa recommandation (UE) 2022/822, la Commission constate que les retards dans le traitement des autorisations de projets compromettent la réalisation en temps utile des objectifs en matière d'énergie et de climat et augmentent le coût des projets essentiels à cette fin. La Commission relève que ces retards peuvent également conduire à la mise en place d'installations d'énergie renouvelable moins efficaces en raison du dynamisme de l'innovation. La Commission préconise aux États membres d'établir des échéanciers et de fixer des règles procédurales spécifiques en vue de garantir l'efficacité des procédures judiciaires liées à l'accès à la justice pour les projets dans le domaine des énergies renouvelables. La Commission a également établi un *PlanRepowerEU* dans lequel elle relève que la lenteur et la complexité des procédures d'octroi de permis constituent un obstacle majeur pour l'avènement de la révolution des énergies renouvelables. L'obtention d'un permis peut prendre jusqu'à 9 ans pour les projets éoliens et atteindre 4,5 ans pour les projets photovoltaïques au sol. L'hétérogénéité des délais d'octroi de permis selon les États membres montre que les règles nationales et les capacités administratives compliquent et ralentissent les procédures d'octroi de permis.

Il en va de même pour la Belgique, où les différentes instances administratives et de recours de droit administratif accusent un retard dans les dossiers d'aménagement du territoire. Afin d'éviter des délais de traitement qui entraveraient la transition vers le déploiement d'énergies renouvelables sur l'ensemble du territoire belge, il convient donc que ces affaires soient traitées de manière prioritaire par le Conseil d'État, et dans le respect d'un délai maximal de procédure raccourci [...] ».

³¹ On ajoutera que ces instruments de droit de l'Union européenne n'ont pas que des implications procédurales, puisqu'ils sont d'ores et déjà mobilisés par le Conseil d'État dans le cadre de son examen au fond, notamment lorsqu'il est saisi de recours contre des permis de parcs éoliens (voy. not. C.E., 10 février 2023, *Commune d'Éghezée*, n° 255.773 ; C.E., 9 juin 2023, *Commune de Merbes-le-Château*, n° 256.748).

en conseillant au gouvernement de modifier les termes « qui nécessitent un traitement rapide et optimal »³², afin d'éviter un raisonnement *a contrario* permettant de penser que les autres affaires ne nécessiteraient pas un traitement rapide et optimal³³. Cela n'a toutefois pas empêché des députés d'objecter que l'introduction de cette disposition particulière leur paraissait préjuger de l'inefficacité de la réforme, dont l'objectif affiché est bien d'atteindre un traitement rapide et optimal pour l'ensemble des litiges administratifs³⁴.

12. Le Roi a exécuté cette nouvelle disposition par l'adoption d'un arrêté royal du 21 juillet 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 », paru au *Moniteur belge* du 26 juillet 2023.

L'article 2 de cet arrêté royal dresse une liste exhaustive d'affaires « liées à la transition énergétique ou à l'utilisation et le déploiement des sources d'énergie renouvelable » qui sont considérées comme des affaires relevant d'un intérêt public supérieur au sens de l'article 101/1 précité LCCE :

« 1° les permis ou les autorisations qui concernent des installations qui utilisent des sources d'énergie renouvelable :

- a) les parcs éoliens terrestres ou offshore ayant une capacité de production d'énergie égale ou supérieure à 8 mégawatts ;
- b) zones ou structures pourvues de panneaux solaires photovoltaïques ayant une capacité de production d'énergie égale ou supérieure à 4 mégawatts ;
- c) les unités de valorisation énergétique de la biomasse ayant une capacité de production d'énergie égale ou supérieure à 4 mégawatts ;
- d) les unités de valorisation énergétique de la géothermie ayant une capacité de production d'énergie égale ou supérieure à 4 mégawatts ;
- e) les centrales hydroélectriques ayant une capacité de production d'énergie égale ou supérieure à 4 mégawatts ;

2° les permis et les autorisations qui concernent les installations de transport et de stockage de gaz naturel, le réseau de transport d'hydrogène ainsi que les installations de transport d'hydrogène et les grands équipements de stockage d'hydrogène ;

³² Ces termes, qui figuraient dans l'avant-projet soumis au Conseil d'État, ont été remplacés par les termes – tautologiques – « qui nécessitent également un tel traitement ».

³³ Avis du Conseil d'État n° 72.602/AG du 25 janvier 2023, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/001, p. 4.

³⁴ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 16.

3° les permis ou les autorisations qui concernent des projets d'infrastructures de réseau de transport et de distribution et les grandes installations de stockage d'énergie, y compris leurs raccordements ;

4° l'adoption de plans conformément à la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement, en ce qui concerne les permis ou autorisations visés aux points 1° à 3° »³⁵.

L'article 3, § 1^{er}, dudit arrêté royal précise quelles sont les mesures organisationnelles, visées à l'article 101/1 LCCE, que le collège des chefs de corps du Conseil d'État est autorisé à prendre. Elles sont au nombre de quatre : 1° le traitement prioritaire de ces affaires ; 2° la redistribution des affaires au sein des chambres ou des sections de l'auditorat ; 3° le renforcement des chambres de la section du contentieux administratif ou sections de la section du contentieux administratif de l'auditorat ; 4° la mise en place de chambres de complément pour le traitement de ces affaires³⁶. Le deuxième paragraphe de la disposition ajoute que, lorsque le collège des chefs de corps du Conseil d'État détermine les mesures à prendre, il « tient compte du fait que le délai de traitement d'un recours en annulation ordinaire, sans incident de procédure, des décisions visées à l'article 2 est de 15 mois au maximum ». L'arrêté royal du 21 juillet 2023 exécutant l'article 101/1, alinéa 2, LCCE consacre ainsi expressément le délai maximal de 15 mois dont les lois coordonnées, telles que modifiées par la loi du 11 juillet 2023, ne contiennent nulle mention.

L'article 4 de l'arrêté royal précité du 21 juillet 2023 impose une exigence de forme à la partie requérante qui introduit un recours en annulation contre une décision visée à l'article 2 : celle-ci doit mentionner, dans l'intitulé de sa requête, que l'on se trouve dans le champ de l'arrêté royal relatif aux affaires relevant d'un intérêt public supérieur. Si la partie requérante omet de le préciser, la partie adverse ou la partie intervenante doit informer le greffe du Conseil d'État de l'application dudit arrêté royal dans les meilleurs délais. Ces formalités ne sont évidemment

³⁵ La jurisprudence du Conseil d'État permettra sans doute de circonscrire encore plus précisément le champ d'application de cette disposition, au gré des éventuels conflits d'interprétation que cette dernière susciterait. À titre exemplatif, si un demandeur de permis avait introduit une demande pour un projet de parc éolien ayant une capacité de production de 9 mégawatts mais qu'il reçoit un permis n'autorisant son projet qu'à hauteur de 7 mégawatts, ce qu'il conteste précisément devant le Conseil d'État, s'agit-il d'un permis visé à l'article 2, alinéa 1^{er}, 1°, a), précité ?

³⁶ Ces mesures correspondent à ce que la ministre de l'Intérieur avait déjà annoncé dans l'exposé des motifs du projet de loi (voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/001, p. 40). Par ailleurs, le rapport au Roi portant sur le projet d'arrêté royal précise bien que l'édition de ces quatre mesures ne porte pas atteinte aux autres mesures que peuvent déjà prendre les chefs de corps ou le collège des chefs de corps.

pas prescrites à peine d'irrecevabilité du recours ; leur non-respect entraîne que l'affaire en cause risque de ne pas bénéficier des mesures réservées à ces affaires prioritaires et, de surcroît, que ni le ministre de l'Intérieur³⁷ ni les parties ne pourraient en vouloir au Conseil d'État de n'avoir pu rendre un arrêt dans le délai de 15 mois suivant l'introduction de la requête.

Enfin, l'article 5 du même arrêté royal prévoit que celui-ci entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024, uniquement pour les recours introduits à compter de cette date, et qu'il cesse de produire ses effets le 1^{er} janvier 2030, sauf en ce qui concerne les recours déjà introduits avant cette date³⁸. Le caractère temporaire – 6 années – de cet arrêté est justifié dans le rapport au Roi par la circonstance que « [l]e législateur a en effet l'intention d'examiner régulièrement la teneur de la notion d'« affaires relevant d'un intérêt public supérieur » au regard des besoins sociaux actuels et, le cas échéant, de l'adapter, [de sorte que] le présent projet d'arrêté royal prévoit une durée de validité limitée, compte tenu de la proportionnalité requise, c'est-à-dire jusqu'à 31 décembre 2029 inclus ». L'invocation d'une intention prêtée au législateur de vouloir examiner régulièrement la notion d'affaires relevant d'un intérêt public supérieur ne manque pas d'étonner, étant donné que le contenu de cette notion est entièrement défini par l'arrêté royal – et aucunement dans les lois coordonnées –, que le projet de loi explique que l'adaptation de la notion au regard des besoins sociaux justifiait précisément qu'elle soit décrite dans un arrêté royal³⁹ et que les amendements visant à ce que le législateur puisse vérifier le contenu de la notion ont été rejetés⁴⁰.

13. En guise de dernière observation sur le nouvel article 101/1, alinéa 2, LCCE, on relèvera que le caractère plus ou moins « embêtant » d'un recours sur les objectifs – par hypothèse d'intérêt public – poursuivis par l'autorité, n'avait jusqu'à présent aucune incidence sur le plan procédural – du moins, aucune incidence expressément consacrée dans les dispositions organisant les procédures au Conseil d'État. En introduisant la notion d'affaires relevant d'un intérêt public supérieur, en permettant au pouvoir exécutif de déterminer quelles affaires doivent être ainsi labellisées, et en leur réservant un traitement particulier, le législateur instaure une disposition qui est surtout taillée à la mesure des intérêts de l'autorité – investie pour poursuivre l'intérêt public – et non des administrés – qui ne peuvent

³⁷ Ministre à qui un « aperçu concis de [l']état d'avancement » du traitement de ces affaires relevant d'un intérêt public supérieur doit être fourni à la fin de chaque semestre (voy. art. 101/1, dernier alinéa, LCCE).

³⁸ Le nouvel article 101/1, alinéa 2, LCCE, servant de fondement à cet arrêté royal, entrant quant à lui en vigueur le 1^{er} septembre 2023 (voy. art. 23, al. 1^{er}, de la loi du 11 juillet 2023).

³⁹ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/001, pp. 40 et 41.

⁴⁰ Voy. *supra*, n° 11.

poursuivre que leur intérêt propre et personnel, lequel s'opposera occasionnellement à un intérêt public supérieur. La notion d'intérêt *public* supérieur paraît en effet exclure que puissent y être un jour catalogués des recours contre des actes administratifs dont les effets se concentrent presque exclusivement sur leur destinataire et n'affectent donc qu'assez peu l'intérêt public – et, *a fortiori*, l'intérêt public *supérieur*. À cet égard, l'on peut songer, par exemple, à la révocation d'un fonctionnaire.

Si le législateur avait souhaité réformer la procédure en annulation au Conseil d'État dans l'optique d'augmenter la protection juridictionnelle des administrés, il aurait défini le caractère prioritaire d'une affaire au regard de l'importance des effets de l'acte querellé sur son destinataire, et non exclusivement au regard des effets de l'introduction du recours sur l'intérêt public.

SOUS-SECTION 3

QUANT AU CARACTÈRE CONTRAIGNANT (OU NON) DE CES NOUVEAUX DÉLAIS

14. Comme déjà relevé, le délai de traitement de 18 mois maximum pour les recours en annulation « ordinaires » est qualifié d'« objectif » dans les travaux préparatoires et n'est consacré par aucune norme de droit positif. Sur le plan strict de la procédure, il va donc sans dire que son dépassement n'entraînera aucune conséquence particulière.

15. Le délai de traitement de 15 mois maximum pour les recours concernant des « affaires relevant d'un intérêt public supérieur » n'était de même présenté qu'en tant qu'objectif dans les travaux préparatoires de la loi du 11 juillet 2023, avant de faire l'objet d'une consécration à l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 21 juillet 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 ».

Pour autant, il ne constitue qu'un délai d'ordre, en ce sens que son non-respect n'entraînera aucune sanction sur le plan procédural. Le rapport au Roi relatif à cet arrêté royal l'admet d'ailleurs expressément, en précisant qu'il y va « de la préservation de l'autonomie et de l'indépendance requises d'une juridiction ».

16. Quant au délai de 6 mois que le nouvel article 24 LCCE assigne à l'auditeur pour remettre son rapport, il ne peut également s'agir que d'un délai d'ordre, et ce, bien que la ministre de l'Intérieur l'eût présenté comme une « mesure drastique et

contraignante pour l'organisation du travail de l'auditorat »⁴¹. L'instauration d'un délai de rigueur – prévoyant, par exemple, qu'en l'absence de rapport dans le délai susvisé, celui-ci serait réputé favorable ou défavorable au requérant – n'aurait pas rendu service à la bonne administration de la justice ; elle aurait en effet entraîné le risque que des auditeurs remettent des rapports « bâclés » ou qu'un nombre important d'affaires échappent au double examen⁴², en étant jugées sans avoir été instruites dans un rapport écrit.

Le nouvel alinéa 1^{er} de l'article 24 LCCE ne se contente toutefois pas d'assigner ce délai – d'ordre – de 6 mois. Il prescrit également des formalités pour l'auditeur qui ne serait pas en mesure de tenir ce délai pour rendre son rapport : celui-ci doit en avertir l'auditeur général, qui devra demander à la chambre saisie de l'affaire qu'elle accorde, par une ordonnance motivée, une prolongation du délai pour une durée de 6 mois maximum. La question de savoir si le délai assigné à l'auditeur sera respecté dans les faits dépendra donc, tout d'abord, du souci de celui-ci de ne pas devoir solliciter trop souvent des prolongations de délai à son auditeur général, ce qui pourrait être retenu à son encontre dans le cadre de son évaluation⁴³. Elle dépendra également de la manière dont l'auditeur général et la chambre saisie de l'affaire appliqueront cette disposition dans la pratique ; il est évident que l'effectivité du délai de 6 mois ne sera pas la même, selon que l'auditeur général accepte avec ou sans difficulté de formuler la demande de prolongation, et selon que la chambre saisie apprécie cette demande avec sévérité ou non⁴⁴.

Cela étant, ces formalités sont sans incidence pour les parties à la cause. En effet, d'une part, un rapport qui serait rendu au-delà du délai de 6 mois, malgré une ordonnance ayant refusé la prolongation, n'en resterait pas moins valable ; il en irait même ainsi d'un rapport qui serait rendu au mépris complet des formalités précitées, sans même qu'une demande de prolongation n'ait été formulée par l'auditeur. D'autre part, une ordonnance qui accorde une prolongation du délai pour rendre le rapport n'est pas susceptible d'un recours par la partie qui ne serait pas d'accord avec cette prolongation. Le délai assigné à l'auditeur n'en demeure donc pas moins un délai d'ordre.

⁴¹ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 7.

⁴² Concernant le double examen, voy. *infra*, n° 20 et s.

⁴³ L'évaluation des membres de l'auditorat est organisée par l'article 74/7 LCCE. Le paragraphe 6 de la disposition prévoit que l'auditeur général intervient en cas de mention « insuffisant », en tant que membre de la commission d'évaluation saisie sur recours.

⁴⁴ À cet égard, l'on suppose qu'une demande de prolongation formulée dans le cadre d'une affaire relevant d'un intérêt public supérieur fera l'objet d'un examen particulièrement minutieux et sera plus difficile à obtenir.

SECTION 3

**MISE EN PERSPECTIVE CRITIQUE DES MODIFICATIONS
APPORTÉES PAR LA RÉFORME EN MATIÈRE DE DÉLAIS
DE TRAITEMENT**

SOUS-SECTION 1

**UN RENFORCEMENT BIENVENU ET NÉCESSAIRE DES MOYENS ALLOUÉS
AU CONSEIL D'ÉTAT**

17. À l'évidence, il n'eût été qu'un vœu pieux que d'imposer un raccourcissement des délais de traitement – réduits à 18 ou 15 mois pour la durée totale de procédure en annulation et à 6 mois pour la remise du rapport – sans prévoir les moyens permettant d'espérer que ces délais soient atteints⁴⁵.

Le législateur a d'emblée admis cette évidence étant donné, d'une part, que le premier volet de sa réforme fut l'adoption de la loi du 6 septembre 2022 modifiant l'article 69 LCCE pour étendre le cadre des chambres⁴⁶, de l'auditorat⁴⁷ et du greffe⁴⁸ et, d'autre part, qu'il a réglé l'entrée en vigueur des délais précités sur le remplissage effectif de ces nouveaux cadres⁴⁹.

Le renforcement des moyens humains alloués au Conseil d'État, qui était demandé de longue date, notamment par la Haute juridiction administrative elle-même⁵⁰, fait figure de remède indispensable pour réduire l'arriéré dont souffre le Conseil d'État, accélérer les délais de traitement et, plus fondamentalement, pour lui permettre de continuer à tenir au mieux le rôle majeur qu'il joue dans un État démocratique. Toute la portée curative de ces extensions de cadre sur les délais de traitement ne pourra toutefois être examinée qu'une fois que ces nouveaux cadres seront remplis et que les nouveaux conseillers, auditeurs et greffiers auront atteint leur rythme de croisière.

⁴⁵ On rappellera que ces nouveaux délais signifient de réduire de près de moitié la durée de traitement actuelle d'une procédure en annulation et de près de deux tiers le délai actuel de remise du rapport.

⁴⁶ Portant leur nombre de 44 à 58 membres.

⁴⁷ Portant leur nombre de 64 à 96 premiers auditeurs, auditeurs et auditeurs adjoints.

⁴⁸ Portant leur nombre de 25 à 32 greffiers.

⁴⁹ On rappellera que l'article 7 de la loi du 11 juillet 2023 (prescrivant le délai de principe de 6 mois pour la remise du rapport) fait l'objet d'une entrée en vigueur différée, qui a d'ailleurs été repoussée de 4 mois au cours des travaux préparatoires, lorsqu'il s'est avéré que les processus de recrutement n'allaient pas aussi rapidement qu'escompté (voy. *supra*, n° 9).

⁵⁰ Voy. not. memorandum du Conseil d'État, établi le 4 juillet 2019 et disponible sur son site internet.

18. Outre ce renforcement *quantitatif*, on observera que la réforme prévoit un renforcement *qualitatif* en ce qui concerne les greffiers, dont les conditions de nomination, prévues à l'article 72 LCCE, ont été modifiées par l'article 13 de la loi du 11 juillet 2023. D'une part, la fonction est à présent réservée aux titulaires d'un diplôme de licencié ou de master en droit et, d'autre part, il ne faut plus nécessairement être membre du personnel du Conseil d'État ou du Conseil du Contentieux des Étrangers pour pouvoir se porter candidat. Ces modifications permettent de rappeler l'importance, en vue d'un traitement rapide et optimal des affaires portées devant le Conseil d'État, de compter sur des greffiers pouvant évoluer dans un environnement juridique de haut niveau et épauler efficacement les magistrats avec lesquels ils collaborent dans les deux sections. Le Conseil d'État n'a toutefois pas dû attendre cette modification législative pour s'en rendre compte puisque sur les 26 greffiers nommés et en service au moment de l'adoption de la réforme, seuls 6 ne disposent pas d'un diplôme de licencié ou de master en droit, tandis que les 18 greffiers qui ont été nommés depuis 2004 sont tous titulaires d'un tel diplôme⁵¹. En pratique, cette modification législative, qui se borne en grande partie à acter une situation existante, ne devrait donc pas se traduire par un effet significatif sur les délais de traitement.

19. Enfin, on relèvera que les travaux préparatoires de la loi du 11 juillet 2023 annoncent un renforcement *technologique*, en précisant que les crédits nécessaires ont été prévus pour optimiser l'infrastructure informatique de la Haute juridiction administrative⁵². L'on suppose qu'est ainsi visée la plateforme « e-ProAdmin », qui assure la procédure électronique visée à l'article 85*bis* du règlement général de procédure et qui s'est généralisée dans la pratique des avocats plaissant au Conseil d'État⁵³. Une procédure électronique bien rodée, reposant sur un support informatique fiable et outillé, est évidemment de nature à améliorer la fluidité et les délais de traitement des procédures, ne serait-ce qu'en libérant la procédure des délais et aléas postaux qui étaient de mise lorsque chaque partie devait adresser son écrit par recommandé au greffe, qui devait en accuser réception et lui-même le réexpédier à l'autre partie pour faire courir le délai de dépôt de l'écrit suivant.

⁵¹ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/001, p. 33.

⁵² *Ibid.*, p. 4 ; *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 10.

⁵³ Le dernier rapport d'activités publié sur le site du Conseil d'État, portant sur l'année judiciaire 2019-2020, énonce (voy. p. 25) qu'au cours de ladite année 2019-2020, 49 % des dossiers ont été, au moins partiellement, traités par la voie électronique. Assurément, les mesures gouvernementales de lutte contre la Covid-19 auront contribué à augmenter sensiblement ce pourcentage depuis lors ; les prochains rapports d'activités permettront d'en obtenir confirmation.

Sur le plan strictement procédural, l'arrêté royal du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État »⁵⁴ apporte quelques modifications en ce qui concerne la procédure et la correspondance électroniques. Le greffe est à présent autorisé à recourir au courrier électronique à chaque fois que la réception de ce qui est ainsi notifié ne fait courir aucun délai⁵⁵. En ce qui concerne les parties, il est prévu, d'une part, que l'interdiction d'utiliser la procédure électronique pour la première fois après qu'un rapport de l'auditeur a été rendu est supprimée⁵⁶ et, d'autre part, qu'en cas de défaillance du système informatique, elles peuvent recourir au courrier électronique comme mode de communication alternatif – en lieu et place de la télécopie, technologie devenue obsolète⁵⁷.

SOUS-SECTION 2

UN DOUBLE EXAMEN PRESQUE INALTÉRÉ

20. Un autre remède, que la ministre de l'Intérieur aurait un temps envisagé d'administrer, aurait consisté à supprimer tout simplement l'étape identifiée comme étant celle qui occasionne la longueur de la procédure, à savoir la remise du rapport de l'auditeur.

Cette idée a suscité l'émoi de 120 avocats spécialisés en droit public qui, dans une carte blanche publiée dans *La Libre Belgique*⁵⁸, ont rappelé que magistrats et conseillers d'État sont deux corps qui se complètent⁵⁹ et qui, ensemble, assurent un « double examen » de l'affaire introduite au Conseil d'État. Supprimer purement et simplement le double examen aurait appauvri le contrôle de légalité de l'action des autorités publiques – et, partant, l'État de droit –, aurait concrètement reporté

⁵⁴ Également paru au *Moniteur belge* du 26 juillet 2023.

⁵⁵ Voy. art. 17 de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », qui modifie l'article 84 du règlement général de procédure.

⁵⁶ Cette interdiction avait d'ailleurs été jugée contraire au droit au procès équitable dans deux arrêts du Conseil d'État (C.E., 24 octobre 2019, *Bostaille*, n° 245.895 et C.E., 23 décembre 2019, *Demol*, n° 246.521).

⁵⁷ Voy. art. 18 de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », qui modifie l'article 85bis du règlement général de procédure.

⁵⁸ « Pourquoi réformer le Conseil d'État sans les avocats ? », *La Libre*, 11 décembre 2021, disponible sur le site de *La Libre* au lien suivant : www.lalibre.be/debats/opinions/2021/12/11/pourquoi-reformer-le-conseil-detat-sans-les-avocats-P2RW772XQFAGFLQGE53AHB3VQ/.

⁵⁹ Ces deux corps se complètent dès lors que « les auditeurs instruisent les dossiers et, grâce à un examen particulièrement patient et minutieux, fournissent un premier éclairage aux conseillers qui, à leur tour, écoutent, évaluent, délibèrent et, finalement, décident par les avis qu'ils formulent – en législation – ou par les arrêts qu'ils rendent – au contentieux » (carte blanche précitée du 11 décembre 2021).

au niveau des chambres le précieux travail actuellement abattu par l'auditorat et aurait rendu moins admissible l'absence de voie de recours ordinaire contre des arrêts, dont la qualité aurait été moins assurée sans double examen. En d'autres termes, il s'agissait d'une « fausse bonne idée », ce dont la ministre de l'Intérieur a semble-t-il convenu, en y renonçant⁶⁰.

21. Si la réforme ne touche pas au double examen dans son principe, elle le modifie dans une modeste mesure avec l'insertion d'un nouvel alinéa à l'article 30, § 1^{er}, LCCE, qui permet au Roi de prévoir que le membre de l'auditorat peut décider de ne pas déposer de rapport en cas de désistement d'instance par la partie requérante ou en cas de retrait de l'acte attaqué par la partie adverse. Cette modification étend donc à ces deux hypothèses ce qui était déjà prévu par cette disposition concernant l'examen d'une requête en annulation après qu'il a été statué par arrêt sur la demande de suspension. Le Roi a exécuté cette nouvelle disposition en prévoyant que le rapport est remplacé par une communication au greffe⁶¹.

Il ne faut pas s'attendre à ce que cette modification réduise sérieusement la durée pendant laquelle le dossier se trouvera sur le bureau du membre de l'auditorat qui en a la charge, étant donné que cela lui prendra presque autant de temps d'estimer qu'il se trouve dans les conditions prévues par le Roi pour ne pas rendre de rapport et de l'écrire au greffe, que de rendre effectivement un rapport se bornant à constater que le requérant s'est désisté ou que le recours a perdu son objet. Le remplacement du rapport par une communication au greffe permettra en revanche au dossier d'être transmis 2 mois plus tôt à la chambre chargée de rendre l'arrêt, cette durée correspondant aux deux délais de 1 mois dont chaque partie aurait disposé, en cas de rapport, pour déposer un dernier mémoire.

22. Au niveau du contenu du rapport, la réforme n'apporte aucune nouveauté. Un amendement avait toutefois été déposé en commission dans le but de compléter la phrase « [I]l cas échéant, le rapport peut se limiter à la fin de non-recevoir ou au moyen au fond qui permet la solution du litige », contenue à l'article 24 LCCE, par les mots « c.a.d. qui empêche la répétition d'un acte allant dans un sens

⁶⁰ Plus précisément, la ministre de l'Intérieur a précisé que les propositions issues de la concertation avec différents acteurs, dont les Ordres des avocats, « ont permis de répondre aux objections exprimées en janvier 2022 dans une lettre ouverte. Par exemple, les réformes ne touchent pas à l'essence du double examen, ni aux délais accordés aux parties pour introduire une pièce de procédure » (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 6). L'auditorat fut ainsi sauvé, au prix, visiblement, d'une réforme qui fait particulièrement peser sur celui-ci la réduction du délai de traitement de la procédure en annulation.

⁶¹ Voy. art. 5 de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », qui ajoute un article 11/5 au sein du règlement général de procédure. Il s'agit du même mécanisme que celui qui était déjà prévu à l'article 11/4 du règlement général de procédure, lorsque le membre de l'auditorat constate l'absence d'élément nouveau à la suite d'un arrêt rendu sur une demande de suspension.

identique »⁶². La ministre de l'Intérieur a plaidé pour le rejet de l'amendement – qui a effectivement été rejeté – en indiquant que la réglementation existante n'avait jamais donné lieu à aucun problème jusqu'à présent et qu'elle peinait à apercevoir la valeur ajoutée et les conséquences pratiques de l'amendement proposé⁶³. L'on comprend pourtant aisément le raisonnement derrière l'amendement proposé : un justiciable n'a que peu d'intérêt à obtenir en 18 mois – plutôt qu'en 30 mois – un arrêt qui laisse la plus grande latitude à l'autorité pour reprendre un acte de la même teneur, obligeant ce justiciable à ressaisir le Conseil d'État contre ce nouvel acte⁶⁴. Quant à l'arriéré, il s'en trouvera mieux résorbé avec une procédure en annulation ayant duré 20 mois, dans laquelle le moyen de nature à contraindre la réfection de l'acte aura été examiné, plutôt qu'avec deux procédures en annulation successives de 18 mois chacune.

⁶² Amendement n° 7, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/005, p. 8. Cet amendement a fait suite à une observation formulée par Avocats.be en son avis du 11 avril 2023.

⁶³ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/006, p. 9.

⁶⁴ Pour illustrer les choses concrètement, l'on peut prendre l'exemple d'un administré qui a obtenu un diplôme à l'étranger et qui demande qu'il soit reconnu équivalent à un diplôme délivré en Communauté française. La procédure de demande d'équivalence prévoit tout d'abord qu'une commission doit rendre un avis sur l'équivalence entre le diplôme du demandeur obtenu à l'étranger et celui délivré en Communauté française ; ensuite, le gouvernement de la Communauté française doit rendre sa décision en suivant ou non l'avis de la commission d'équivalence. Le gouvernement a toutefois délégué la compétence d'adopter la décision au ministre ayant l'enseignement dans ses attributions, qui l'a lui-même déléguée à un fonctionnaire. Dans notre exemple, le demandeur s'est vu délivrer un refus d'équivalence par ce fonctionnaire qui, comme dans l'écrasante majorité des cas, a suivi l'analyse effectuée par la commission d'équivalence, concluant en l'absence d'équivalence du diplôme postulé. Ce demandeur d'équivalence ne peut se rallier aux considérations formulées par la commission d'équivalence sur la valeur de son diplôme et saisit dès lors le Conseil d'État contre cette décision de refus d'équivalence. Environ un an et demi après l'introduction de la requête en annulation (qui avait concentré ses critiques sur les appréciations de fond, portées sur la valeur du diplôme), l'auditeur en charge du dossier rend son rapport, dans lequel il soulève d'office un moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, au motif que la délégation du ministre à son fonctionnaire n'avait pas été dûment publiée. Aucun autre moyen n'est examiné puisque ce moyen d'incompétence suffit pour annuler l'acte attaqué. La compétence de l'auteur de l'acte étant par ailleurs d'ordre public, il n'y a pas lieu de vérifier que cette irrégularité fut susceptible d'exercer une quelconque influence sur le sens de la décision prise (voy. art. 14, § 1^{er}, al. 2, LCCF). Les parties déposent leur dernier mémoire et, environ un an plus tard, l'affaire est fixée devant le Conseil d'État, qui rend un arrêt annulant le refus d'équivalence pour ce vice d'incompétence. Cet arrêt permet au requérant d'exiger de l'autorité qu'elle adopte une nouvelle décision, émanant cette fois d'un fonctionnaire investi d'une délégation dûment publiée. Quant à la commission d'équivalence, elle ne doit pas forcément se réunir à nouveau puisque la seule irrégularité censurée a été commise à un stade ultérieur à son avis et, même si elle se réunissait à nouveau, il lui suffirait de maintenir son avis précédent puisque celui-ci n'a fait l'objet d'aucune censure par le Conseil d'État. Le demandeur se voit ainsi notifier un nouveau refus d'équivalence, au contenu identique, mais adopté et signé par un fonctionnaire investi d'une délégation de pouvoir opposable. Au contraire de la ministre de l'Intérieur, l'avocat de ce requérant apercevra certainement « la valeur ajoutée et les conséquences pratiques » de l'amendement qui avait été proposé lorsqu'il devra expliquer à son client que la procédure qui s'est écoulée pendant deux ans et demi, bien que fructueuse, a abouti à l'adoption d'un acte strictement identique et que la seule chose à faire est d'introduire une nouvelle procédure en annulation.

SOUS-SECTION 3

DES PARTIES ÉGALEMENT MISES À CONTRIBUTION, MAIS SANS RÉDUCTION DES DÉLAIS QUI LEUR SONT IMPARTIS

23. Une troisième catégorie de remèdes eut consisté à faire peser le raccourcissement du délai de traitement de la procédure en annulation sur les parties. Le législateur n'aurait toutefois pu sérieusement présenter cette solution comme la panacée permettant de réduire significativement un délai qui dépasse souvent les 30 mois⁶⁵ étant donné que, comme déjà indiqué, les délais de rigueur actuellement impartis aux parties couvrent une durée de 6 mois.

24. Pour autant, la ministre de l'Intérieur a annoncé en commission parlementaire⁶⁶ que les parties seraient mises à contribution au niveau du contenu de leurs écrits. Cette annonce a effectivement été concrétisée par l'adoption de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ».

D'une part, les parties doivent à présent inclure des résumés au sein de leurs écrits de procédure. En ce qui concerne la requête en annulation, l'article 1^{er} de l'arrêté royal précité complète en effet l'article 2, § 1^{er}, du règlement général de procédure, par les alinéas suivants :

« Le moyen consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte.

Si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué. L'absence de résumé du grief ne peut conduire à l'irrecevabilité du moyen.

L'énoncé du moyen et, le cas échéant, le résumé du grief sont reproduits tels quels dans le rapport de l'auditeur et dans l'arrêt »⁶⁷.

⁶⁵ Voy. *supra*, n° 3.

⁶⁶ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 7.

⁶⁷ Le rapport au Roi accompagnant le projet d'arrêté royal précise ce qui suit concernant cette disposition : « Depuis plusieurs années, les écrits de procédure ont tendance à être de plus en plus volumineux, de très nombreuses requêtes dépassant plus de 50 pages. Plutôt que de déterminer un nombre maximum de pages par écrit de procédure comme cela se pratique devant certaines juridictions, il paraît plus approprié de demander au requérant de résumer lui-même son grief lorsque son moyen nécessite un développement important. Un grand nombre de conseils procèdent déjà de la sorte, ce qui permet aux magistrats (auditeurs et conseillers) de gagner un temps précieux et de concentrer leurs efforts sur la résolution du moyen. Disposer d'un exposé clair et univoque des moyens contribue à l'effectivité du caractère contradictoire de la procédure, la partie adverse qui est tenue de répondre à ces arguments dans un délai limité devant être en mesure de fournir une défense utile. L'absence, dans la requête, du résumé d'un grief comprenant un développement

S'agissant du mémoire en réponse, « si la réponse aux moyens de la requête nécessite des développements », il doit comprendre « un résumé des arguments de la partie adverse »⁶⁸.

Cette nouvelle obligation soulève évidemment son lot d'interrogations bien concrètes. Il est ainsi permis de se demander, surtout concernant le mémoire en réponse, à partir de quand il est question de « développements ». L'obligation de résumer ne vaut-elle que pour les moyens et non pour tous autres développements contenant des arguments, tels que ceux consacrés à la compétence du Conseil d'État, à la recevabilité du recours et à la réplique ? *Quid* des développements contenus dans une note d'observations ? Si le résumé rédigé par une partie présente des lacunes, l'auditeur et le Conseil d'État sont-ils bien appelés à les combler⁶⁹ ?

Le rapport au Roi relatif au projet d'arrêt royal en cause annonce que toute la clarté requise sera faite puisqu'« un vade-mecum sera élaboré pour aider les parties à élaborer leurs écrits de procédure ». Idéalement, il aurait dû être diffusé avant l'entrée en vigueur de ces nouvelles prescriptions, qui est fixée « au premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le jour après la publication du présent arrêté au *Moniteur belge* », à savoir au 1^{er} septembre 2023, et ce, uniquement pour les recours introduits à compter de cette date⁷⁰.

D'autre part, il est à présent expressément prévu à l'article 14 du règlement général de procédure que, sauf si des éléments nouveaux doivent être communiqués ou des demandes particulières formulées⁷¹, les derniers mémoires « se limitent

important n'entraîne pas en soi l'irrecevabilité du moyen. Cette absence a pour seule conséquence que le requérant prend le risque que la portée de son grief ne soit pas correctement résumée et donc appréhendée dans le rapport de l'auditeur et dans l'arrêt ».

⁶⁸ Voy. art. 2 de l'arrêt royal du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », qui complète l'article 6, § 2, du règlement général de procédure.

⁶⁹ La jurisprudence ne manquera pas de se développer à cet égard. S'il était jugé qu'il n'y a pas lieu de répondre à une critique incontestablement soulevée mais non intégrée au sein du résumé, les parties requérantes auront certainement l'occasion de plaider que, non seulement, cela reviendrait à constater une sorte d'irrecevabilité – qui ne doit pas être la sanction, selon les articles 2, § 1^{er}, et 6, § 2, nouveaux, du règlement général de procédure – mais encore cela porterait atteinte au droit d'accès au juge. À cet égard, on relèvera que le rapport au Roi relatif à l'arrêt royal en cause du 21 juillet 2023 précise que les mots « le cas échéant », figurant dans le dernier alinéa du nouvel article 2, § 1^{er}, du règlement général de procédure, laissent la possibilité à l'auditeur et au Conseil d'État de reprendre le moyen tel qu'exposé par le requérant si aucun résumé n'a été établi.

⁷⁰ Voy. art. 29 de l'arrêt royal du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ». À l'heure de finaliser la présente contribution (6 septembre 2023), et sauf erreur, ce vade-mecum n'a pas été publié. En tout cas, le site du Conseil d'État n'en fait pas mention et les onglets du site expliquant le contenu des actes de procédure n'ont pas été actualisés pour tenir compte de ces nouveautés, qui sont entrées en vigueur.

⁷¹ À savoir une demande de maintien des effets (art. 14^{ter} LCCE), une demande de précision des mesures à prendre pour remédier à l'illégalité (art. 35/1 LCCE), une demande que l'autorité prenne une décision dans un délai déterminé ou s'abstienne de prendre une décision (art. 36, § 1^{er}, LCCE), ou une demande d'autorisation de prendre une décision réparatrice (nouvel art. 38, § 1^{er}, LCCE).

à réagir synthétiquement aux arguments développés dans le rapport de l'auditeur ou dans le dernier mémoire des autres parties »⁷². Cette nouvelle disposition ne devrait nullement empêcher que des moyens nouveaux d'ordre public puissent encore être soulevés au stade du dernier mémoire⁷³. Il est en revanche possible qu'elle soit mobilisée par le Conseil d'État, aux côtés de la nécessité de garantir le double examen ou d'assurer le caractère contradictoire des débats, pour justifier plus encore que des éléments soulevés ou produits dans un dernier mémoire soient considérés comme tardifs et écartés⁷⁴.

25. En contrepartie, la ministre de l'Intérieur a indiqué en commission parlementaire qu'il serait fait droit, dans le règlement général de procédure, à la demande des Ordres des avocats de prévoir une prolongation des délais de procédure lorsque ceux-ci expirent pendant les mois de juillet et d'août⁷⁵.

⁷² Voy. art. 7 de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », qui complète l'alinéa 2 de l'article 14 du règlement général de procédure. Le rapport au Roi accompagnant le projet d'arrêté royal justifie comme suit l'adoption de cette disposition : « Les parties ont, actuellement, tendance à reproduire, en tout ou en partie, leurs écrits de procédure antérieurs dans leurs derniers mémoires. L'examen de ces derniers prend souvent beaucoup de temps alors qu'en réalité, ils ne contiennent aucun élément nouveau. La disposition en projet a dès lors pour but d'inciter les parties à limiter le contenu de leurs derniers mémoires à ce qui s'avère strictement nécessaire à la poursuite des débats. Il est donc prévu qu'elles se bornent à réagir, de manière synthétique, à l'examen effectué par l'auditeur rapporteur ou aux arguments exposés dans le dernier mémoire des autres parties. Bien évidemment, cette modification n'empêche pas les parties de faire état, dans leurs derniers mémoires, d'éléments nouveaux pouvant avoir une influence sur l'issue de l'affaire ni de demander à ce stade de la procédure (les demandes formulées en application des articles 14^{ter}, 35/1, 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase ou alinéa 3, et 38, § 1^{er}, des lois coordonnées). Ces hypothèses ne s(er)ont cependant pas fréquentes de sorte que la modification proposée permettra de gagner du temps dans l'examen des derniers mémoires, voire d'apprécier plus rapidement et plus efficacement l'opportunité de recourir, le cas échéant, à la procédure sans audience en application de l'article 26, § 2, du Règlement général de procédure ».

⁷³ En appui de ce qui précède, l'on relèvera que l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, dans son avis n° 73.646/AG du 30 juin 2023, a demandé à l'auteur du projet s'il ne faudrait pas également prévoir une obligation de résumé pour les moyens nouveaux pouvant être soulevés pour la première fois dans le mémoire en réplique ou dans le dernier mémoire ; le rapport au Roi a répondu à cette interrogation en précisant que le nouvel article 2, § 1^{er}, du règlement général de procédure constitue « une règle générale sur la manière de présenter un moyen » et « s'applique donc évidemment *mutatis mutandis* au mémoire en réplique et au dernier mémoire de la partie requérante ». Il en ressort que la possibilité de soulever des moyens nouveaux (d'ordre public) au stade du dernier mémoire a donc bien été appréhendée (certes, dans le cadre de l'examen d'une autre disposition) et confirmée.

⁷⁴ À cet égard, on peut songer, par exemple, à la demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle. La jurisprudence est, à ce jour, fixée en ce sens que la question formulée pour la première fois dans le dernier mémoire ne peut être accueillie lorsqu'elle aurait pu être formulée dès l'introduction de la requête ou, à tout le moins, dans le mémoire en réplique (C.E., 25 mai 2023, *Barmoshe*, n° 256.610 ; C.E., 31 mars 2022, *Vander Gucht*, n° 253.431). Pour être complet, on ajoutera qu'une demande de question préjudicielle figurant dans le mémoire en réplique est parfois rejetée au motif qu'elle aurait pu être formulée dans la requête (C.E., 12 mai 2021, *Hasson*, n° 250.592).

⁷⁵ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 6.

L'article 19 de l'arrêté royal précité du 21 juillet 2023 complète ainsi l'article 91 du règlement général de procédure par l'alinéa suivant :

« Les délais prescrits pour les actes de la procédure, égaux ou inférieurs à trente jours, sont augmentés de quinze jours lorsque, à la suite de la computation effectuée en application de l'article 88, ils prennent cours et arrivent à échéance entre le 1^{er} juillet et le 31 août »⁷⁶.

Cette disposition permettra au conseil d'une partie à la cause, qui se voit notifier un rapport d'auditeur à la veille de son départ en vacances estivales, de partir l'esprit plus serein, en sachant qu'il disposera d'un délai supplémentaire de 15 jours... ou en pensant qu'il dispose d'un tel délai. En effet, l'arrêté royal du 21 avril 2023 précité est uniquement applicable aux recours et demandes qui ont été introduits au Conseil d'État à partir du 1^{er} septembre 2023⁷⁷. Ainsi, si une requête en annulation est introduite le 31 août 2023, initiant une procédure dans laquelle le rapport est notifié pendant les vacances judiciaires de 2024 (ou de 2025, si la réforme n'atteint pas d'ici là son objectif), les parties ne bénéficieront pas de cette disposition, qui n'est pas applicable à leur recours. La manière dont l'entrée en vigueur de la réforme est réglée oblige ainsi les parties à garder à l'esprit, pendant plusieurs années, le prescrit de l'ancienne disposition. À cet égard, l'on peut supposer que le maintien de deux régimes différents, applicables aux recours pendants au Conseil d'État aussi longtemps que le dernier recours en annulation introduit avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal précité n'aura pas été tranché, n'échappera pas aux critiques tenant au principe d'égalité et de non-discrimination, au droit d'accès au juge ou encore à la sécurité juridique, que la partie ayant manqué son délai sera contrainte de formuler pour tenter de sauver son recours.

On observera que ce piège procédural n'a pas été relevé par l'assemblée générale du Conseil d'État en son avis du 30 juin 2023 et n'a certainement pas été tendu à dessein par l'auteur de l'arrêté royal du 21 juillet 2023. Dès lors, il est permis d'espérer qu'une modification réglementaire rende la prolongation de délai de 15 jours applicable à l'ensemble des recours pendants ou bien, à tout le moins, que la notification du greffe aux parties soit tout à fait explicite quant au bénéfice ou non de ladite prolongation concernant le délai que cette notification fait courir.

⁷⁶ Le rapport au Roi confirme que « [c]ette modification a pour objectif de répondre à une demande des différents barreaux. Ceux-ci constatent que le Greffe du Conseil d'État procède, pendant les mois de juillet et d'août, c'est-à-dire pendant la période des vacances judiciaires, à des notifications dans des procédures non urgentes. [...]. Les droits du justiciable seront ainsi renforcés sans que cela entraîne un réel allongement de la durée totale de la procédure ».

⁷⁷ Voy. art. 29, al. 3, de l'arrêté royal du 21 avril 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État » ; aucune exception à cette règle ne concerne l'article 19 de l'arrêté royal.

26. Le retour de vacances de la partie n'ayant pas aperçu la subtilité susvisée sera d'autant plus désagréable que l'absence de dépôt de demande de poursuite de la procédure, à la suite d'un rapport défavorable, est passible de « guillotine »⁷⁸.

En effet, l'auteur de la réforme n'est pas allé jusqu'à accepter les amendements relayant la demande d'Avocats.be de remplacer les mécanismes dits de « guillotine » – plus sobrement appelés « effets couperets » par l'Ordre des avocats – par un simple écartement de l'écrit litigieux⁷⁹. Comme l'indique leur nom, ces mécanismes sanctionnent le plus souvent irrémédiablement les parties et, en premier chef, la partie requérante, qui ne déposent pas leur écrit de procédure dans le délai de rigueur prévu à cet effet⁸⁰. Une carte blanche, signée par 90 avocats spécialisés en droit public et publiée le 7 janvier 2023 dans *La Libre*⁸¹, a rappelé que ces embûches avaient été semées sur la route des justiciables, par une loi adoptée en 1990, dans le but de résorber l'important arriéré qui affectait le Conseil d'État à cette époque⁸², et ce, au moyen d'un écrémage d'une partie des recours via des présomptions de perte d'intérêt ou de désistement. Il faut aussi dire qu'en

⁷⁸ Le terme est utilisé dans le rapport au Roi relatif au projet d'arrêté royal du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ».

⁷⁹ Amendements n° 5, n° 6, n° 8, n° 11, n° 14, n° 15 et n° 19, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/005, pp. 4 et 5, pp. 6 et 7, pp. 10 et 11, p. 15, pp. 20 et 21 et p. 26 ; les amendements n° 11 et n° 19 proposaient que l'abandon des effets couperets soit conditionné à la prochaine résorption de l'arriéré, attendue grâce aux extensions de cadre et aux dispositions de la réforme de la procédure.

⁸⁰ Plus précisément, la partie requérante qui n'introduit pas de mémoire en réplique dans les 60 jours du mémoire en réponse ne présente pas l'intérêt requis au recours (art. 21, al. 2, LCCE). Il en va même ainsi lorsque la partie requérante ne dépose pas de mémoire ampliatif dans les 60 jours de la notification du greffe l'informant que la partie adverse n'a pas déposé de mémoire en réponse (*ibid.*). En outre, la partie requérante est présumée se désister de son recours lorsqu'elle ne dépose pas dans les 30 jours une demande de poursuite de la procédure après un rapport défavorable (art. 21, dernier alinéa, LCCE) ou après un arrêt rejetant la demande de suspension (art. 17, § 7, LCCE). Pour être complet, on rappellera que la partie adverse est également soumise à des effets couperets, qui revêtent toutefois, pour la plupart, des attributs moins définitifs que ceux qui pèsent sur la partie requérante : le dépôt tardif du dossier administratif implique que les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés sauf lorsqu'ils sont manifestement inexacts (art. 21, al. 4, LCCE), le mémoire en réponse déposé tardivement est écarté des débats (art. 21, al. 6, LCCE), l'absence de mémoire en réponse fait courir un délai de dépôt d'un mémoire ampliatif pour la partie requérante (art. 8, règlement général de procédure), et enfin l'absence de demande de poursuite de la procédure après un arrêt ordonnant la suspension (art. 17, § 6, LCCE) ou après un rapport concluant à l'annulation (art. 30, § 2bis, LCCE) permet au Conseil d'État d'annuler l'acte suivant une procédure accélérée.

⁸¹ « Pourquoi la réforme du Conseil d'État doit renforcer les garanties de l'État de droit ? », *La Libre*, 7 janvier 2023, disponible sur le site de *La Libre* au lien suivant : www.lalibre.be/debats/opinions/2023/01/07/pourquoi-la-reforme-du-conseil-detat-doit-renforcer-les-garanties-de-letat-de-droit-Z4OBHL5LARCTD-MRR7KJLCXA4F4/.

⁸² Plus précisément, il s'agissait de la loi du 17 octobre 1990 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'État, *M.B.*, 13 novembre 1990, p. 21425. L'exposé des motifs du projet de loi déposé au Sénat précise que la durée moyenne de traitement s'élevait à plus de 3,5 ans dans 57 % des procédures et que les auditeurs mettaient en moyenne 2 ans, 3 mois et 16 jours pour rédiger leur rapport (*Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1989-1990, n° 984-1, p. 1).

pratique, il n'y a que très peu de cas dans lesquels ce qui est présumé – en substance, le désintéressement du recours introduit – correspond à la réalité – à savoir l'effroi d'un avocat ou d'un justiciable se rendant compte qu'il a perdu de vue ou mal calculé son délai⁸³.

L'érosion de la protection juridictionnelle de certains requérants (ceux n'ayant pas respecté un délai) avait ainsi été justifiée par le souci de garantir la protection juridictionnelle de tous, qui était mise à mal par un arriéré que le ministre de l'Intérieur de l'époque qualifiait d'« énorme » et même de « déni de justice de fait »⁸⁴. Aussi, lorsque son lointain successeur annonça une réforme permettant de réduire drastiquement l'arriéré du Conseil d'État – qui, du reste, avait déjà diminué par rapport à celui qu'il fallait déplorer il y a 30 ans –, Avocats.be a plaidé pour la suppression des effets couperets, qui étaient dénoncés de longue date comme attentatoires au droit d'accès au juge⁸⁵ et, à présent, semblaient perdre leur justification. Non seulement les amendements visant à remplacer l'effet couperet par un simple écartement de l'écrit litigieux ont été rejetés⁸⁶, mais encore le règlement général de procédure a été modifié pour y prévoir que la partie qui demande à être

⁸³ Certes, le règlement général de procédure prévoit que la partie requérante qui n'a pas respecté son délai peut demander à être entendue sur la cause de cette tardiveté, mais il est de jurisprudence constante qu'il faut pouvoir faire état d'un cas de force majeure ou d'une erreur invincible pour espérer échapper à la sanction de l'effet couperet (voy. not. C.E., 27 avril 2023, *Legena*, n° 256.387) ; à cet égard, la circonstance que l'entrée en vigueur de l'arrêt royal précité du 21 juillet 2023 soit réglée de manière absconse risque bien d'être insuffisante.

⁸⁴ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1989-1990, n° 1269/2, pp. 2 et 3. Le ministre de l'Intérieur de l'époque ira d'ailleurs jusqu'à dire, à bien comprendre, que le prix à payer pour réduire le délai de traitement comporte le risque de décisions arbitraires : « La procédure actuelle, qui est très complexe, offre dans tous les cas une protection juridique maximum, mais il en résulte que les arrêts se font attendre longtemps. Si l'on désire accélérer cette procédure, il est inévitable que l'on érode quelque peu cette protection maximum et que l'on accroisse plus ou moins le risque de décisions arbitraires. La protection juridique est toutefois suffisamment assurée » (*ibid.*, p. 12).

⁸⁵ Il convient toutefois de souligner que la Cour constitutionnelle a déjà jugé que cette limitation du droit d'accès au juge était raisonnablement proportionnée à l'objectif légitime poursuivi. Plus précisément, la Cour a jugé que la présomption de perte d'intérêt de la partie requérante « fait partie d'une série de mesures visant à réduire la durée de la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, afin de résorber l'arriéré de cette juridiction » et que l'obligation de déposer à temps un mémoire « n'entraîne pas une charge disproportionnée au regard dudit objectif. Le législateur peut attendre de toute partie requérante qu'elle coopère au déroulement rapide et efficace de la procédure devant le Conseil d'État, ce qui implique que tout requérant soit attentif aux diverses étapes de la procédure et manifeste la persistance de son intérêt à poursuivre la procédure » (C.C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.37 à B.41 ; C.C., 31 juillet 2013, n° 112/2013, B.9.1 à B.9.3 ; voy. également C.E., 23 décembre 2022, n° 255.385, X, qui invoque ces arrêts de la Cour constitutionnelle). Dans un arrêt n° 24/2020 du 13 février 2020, la Cour a jugé que la diminution de l'arriéré ne devait pas l'amener à revoir sa position (B.6). Cette dernière vaut d'ailleurs pareillement concernant la présomption de désistement sanctionnant l'absence d'introduction d'une demande de poursuite de la procédure (C.C., 22 décembre 2022, n° 168/2022).

⁸⁶ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/006, pp. 7-10 et 26.

entendue après avoir manqué un délai, doit joindre une justification écrite à sa demande d'audition⁸⁷.

27. Enfin, il y a tout de même une exception au constat selon lequel les délais impartis aux parties à la procédure en annulation n'ont pas été modifiés par la réforme, qui ne concerne pas la partie requérante ni la partie adverse : la partie souhaitant intervenir dans une procédure dispose à présent de 60 jours – et non plus seulement de 30 jours – pour introduire une requête en intervention et cette requête devra d'emblée contenir ses arguments – sans plus attendre une ordonnance provisoire statuant sur la recevabilité de l'intervention et lui permettant de déposer un mémoire en intervention⁸⁸. Cette modification fluidifie la procédure en annulation et allège la charge de travail des chambres et du greffe, mais n'aura sans doute pas d'incidence directe sur le délai de traitement de la procédure en annulation, puisque le mémoire en intervention était en principe déposé peu avant ou après le mémoire en réplique.

SOUS-SECTION 4

DES PROCÉDURES MULTIPLES DONT L'IMBRICATION DOIT ENCORE ÊTRE OBSERVÉE

28. En guise de dernière réflexion, l'on relèvera que la réduction effective de la durée de la procédure en annulation sera évidemment dépendante de la manière dont évolueront les autres procédures, qui sont également réorganisées ou même introduites par la réforme ici commentée.

Ainsi notamment, à mesure que la durée de la procédure en annulation tendra à s'approcher de l'objectif affiché de 18 mois ou de 15 mois, un nombre croissant de requérants renonceront à enclencher le référé qu'ils auraient introduit lorsqu'il s'agissait encore d'attendre 30 mois pour avoir un arrêt d'annulation⁸⁹, ce qui

⁸⁷ Voy. art. 3, 4 et 8 de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ». Le rapport au Roi précise que cette nouvelle exigence permet d'éviter des audiences inutiles et des reports d'audience. Il ajoute qu'étant donné qu'aucune sanction n'est prévue en cas de non-communication de cette justification écrite, l'audience sollicitée par la partie devra de toute manière avoir lieu. À cette occasion, le Conseil d'État restera libre d'apprécier si l'absence de communication écrite préalable a des conséquences sur le débat contradictoire et nécessite ou non de rouvrir les débats.

⁸⁸ Voy. art. 12 et 13 de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ».

⁸⁹ L'introduction d'une demande de suspension comporte le risque que l'absence d'urgence soit constatée ce qui, en cas de poursuite de la procédure en annulation, impliquera pour le requérant une procédure plus longue que s'il n'avait introduit qu'un recours ordinaire en annulation.

permettra au Conseil d'État de concentrer plus encore ses efforts à la réduction du délai de traitement de la procédure en annulation.

A contrario, l'introduction du mécanisme de la décision réparatrice, qui requiert notamment un rapport de l'auditeur examinant l'ensemble des moyens⁹⁰, aura pour effet d'allonger de plusieurs mois la durée totale du recours en annulation en cause, l'objectif étant toutefois de diminuer le nombre de recours introduits⁹¹.

Ce jeu de vases communicants devra bien sûr être attentivement observé pour que nous puissions être en mesure, dans quelques années, de dresser un bilan sur la réussite de l'objectif, poursuivi par l'auteur de la réforme, de réduire la durée de la procédure en annulation devant le Conseil d'État.

⁹⁰ Nouvel art. 24, al. 2, *in fine*, LCCE.

⁹¹ L'on précisera cependant qu'à ce stade, les hypothèses d'application du mécanisme de la décision réparatrice sont très limitées, en telle sorte que cela ne représentera qu'un nombre assez restreint de recours.