LA RÉFORME DU CONSEIL D'ÉTAT ANS 2022-2023, OU CELLE D'UN INDISPENSABLE REMPART DÉMOCRATIQUE QUI RAJEUNIT*

par

David RENDERS
Professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain
Avocat au barreau de Bruxelles

et

Jean LAURENT
Avocat au barreau de Bruxelles

1. En cette année 2025, le soleil se lève encore sur le Conseil d'État. Celui-ci a fêté, l'an dernier, son 75e anniversaire (I). Il vit toujours et compte des soutiens énergiques (II). Il n'a même jamais compté autant de magistrats et de greffiers en son sein… mais il doit aussi compter ses deniers (III). Les avocats, dont la mobilisation a conduit à l'extension de cadres, en réclament davantage (IV). Le Conseil d'État, qui ne s'est jamais vu confier une si grande variété de missions, évite de voir sa barque alourdie (V). Pour autant, la santé de l'institution est fragile : des vagues en effritent l'ADN (VI). Dans l'État où elle se trouve, peut-elle survivre longtemps encore ? Ne doit-elle pas subir quelques transformations qui passent par la reconnaissance de davantage de garanties pour le justiciable et par une indépendance financière (VII) ?

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 asymétrique[1], avec des coups de frein récemment actionnés depuis la Place Royale[2].

I. LE CONSEIL D'ÉTAT A FÊTÉ L'AN DERNIER SON 75e ANNIVERSAIRE

2. Le 16 octobre 2023, le Conseil d'État fêtait ses 75 ans.

La cérémonie se tenait aux musées royaux des Beaux-Arts de Belgique, à une station ou deux de métro de la rue de la Science.

Le programme était ainsi composé. Le premier président, Monsieur Wilfried Van Vaerenbergh, donnait la parole à l'auditeur général honoraire au Conseil d'État, Monsieur Philippe Bouvier. L'auditeur général adjoint, Monsieur Éric Thibaut, introduisait le propos de Madame Patricia Popelier, professeure à l'Universiteit Antwerpen. L'auditeur général, Monsieur Luc Vermeire, accueillait sur scène Madame Annelies Verlinden, ministre fédérale de l'Intérieur. Quant à la présidente du Conseil d'État, Madame Pascale Vandernacht, elle réservait l'honneur de sa présentation au premier des deux auteurs de la présente contribution.

3. Aux musées mêmes se succèdent une réception, un repas et la visite des collections.

S'ensuit une soirée dansante dans les installations du Conseil d'État où, une fois encore, il est démontré que le droit public peut allier rigueur et sens de la fête.

---

* La présente contribution est, dans une large mesure, tirée d'une contribution de D. Renders parue dans *PubliAdmin* sous le titre « Les métamorphoses d'une réforme… et du Conseil d'État » (2024/1, pp. 5-15) et dans la *Revue française de droit administratif* sous le titre « Belgique : les métamorphoses d'une réforme… et du Conseil d'État » (2025/3, pp. 577-586).

[1] Sur la réforme du Conseil d'État, voy. not. M. Pâques et L. Donnay, *Contentieux administratif*, coll. de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2023 ; B. Havet (coord.), *Les procédures contentieuses devant le Conseil d'État*, Limal, Anthemis, 2023 ; égal. N.B. Bernard, B. Lombaert et F. Tulkens (coord.), *La réforme du Conseil d'État. Anno 2023*, coll. Les Dossiers du Journal des tribunaux, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2023 ; S. Lust, « Hervorming Raad van State anno 2023 – Wijzigingen aan de annulatieprocedure », *PubliAdmin*, 2024/1, pp. 18-30 ; A. Meskens et G. Debersaques, « De hervorming van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: een snellere en kwaliteitsvolle procedure », *R.W.*, 2023-2024, pp. 1322-1340 ; A. Wirtgen, « De hervorming van het administratief kort geding », *PubliAdmin*, 2024/1, pp. 32-42.

[2] C. const., 13 février 2025, arrêts n° 22/2025 et n° 23/2025.

465905PFO_AP_25_3_cde06.indb 399 27/10/2025 15:49:23

4. Depuis ce jour de trêve cependant, la vie du Conseil d'État est, de nouveau, rythmée par les changements, les défis et, parfois même, les esquives.

II. LE CONSEIL D'ÉTAT VIT TOUJOURS ET COMPTE DES SOUTIENS ÉNERGIQUES

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 sa création. Il faut écrire que la Chambre des représentants et le Sénat avaient investi la question aux côtés de la Commission consultative chargée d'étudier l'établissement d'un Conseil d'État[3]. Ce travail a finalement mené à l'adoption de la loi du 23 décembre 1946[4].

Les années passent et les missions ne cessent de croître.

En matière de *législation*, l'institution qui ne connait, au départ, qu'un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif, doit progressivement composer avec pas moins de neuf législateurs et neufs 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 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'avènement plus récent de la décision réparatrice qui succède à la mythique boucle administrative[5].

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 royaume[6].

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 désuètes[7] –, la ministre de l'Intérieur de l'époque, Madame 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

[3] H. Velge, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Bruylant, 1947, pp. 25 et 26.

[4] Voy., à cet égard, Ph. Bouvier, *La naissance du Conseil d'État : une histoire française ?*, coll. Centre Montesquieu d'études de l'action publique, Bruxelles, Larcier, 2012.

[5] Voy. not., au sujet de ces divers instruments, D. Renders et B. Gors, *Le Conseil d'État*, coll. Centre Montesquieu d'études de l'action publique, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 246-253 et 273-338.

[6] C'est, du reste, l'argumentation à laquelle la ministre de l'Intérieur, Madame Annelies Verlinden, aura recours dans le cadre de la réforme qui donne lieu au présent numéro spécial (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 4).

[7] 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 septembre 2022 « modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 » (*M.B.*, 27 octobre 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° 55-2790/002, p. 3).

465905PFO_AP_25_3_cde06.indb 400 27/10/2025 15:49:23

enclenchées, en vue d'assurer un meilleur climat d'investissement[8].

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 Monsieur 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 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'optimaliser 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 le premier des deux contributeurs prend connaissance dès cette époque, car il 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 annulé, en 2015, par la Cour constitutionnelle[9], 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 2013[10].

8. Aux yeux du premier contributeur, les propositions ainsi formulées sont, pour une grande part, inquiétantes.

Invité à venir les discuter au cabinet de la ministre de l'Intérieur, celui-ci demande 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 qu'il n'obtiendra pas.

Étant, par ailleurs, dans l'incapacité de se 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 lui sera rapporté qu'elle aura donné lieu à peu d'échanges –, il adressera, à tous les participants conviés, une note circonstanciée de 14 pages destinées à donner son point de vue sur chacune des propositions formulées. Le cabinet de la ministre n'accusera pas réception de cette note.

[8] La poursuite de ces objectifs est réitérée dans les travaux préparatoires à l'adoption du texte appelé à devenir la loi du 6 septembre 2022 « modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », précitée (voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, n° 55-2790/001, p. 4). Elle l'est aussi dans ceux du texte appelé à devenir la loi du 11 juillet 2023 « modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », *M.B.*, 24 juillet 2023 (voy. not. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/001, p. 4 ; *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 7).

[9] C. const., 16 juillet 2015, arrêt n° 103/2015 et note A. Coppens, « Exit bestuurlijke Lus », *N.j.W.*, 2015, pp. 690-691 ; égal. S. De Somer, « Heeft de formele motiveringsplicht, zoals gewaarborgd door de Wet Motivering Bestuurshandelingen, grondwettelijke waarde? », note sous C. const., 8 mai 2014, n° 74/2014, C. const., 16 juillet 2015, n° 103/2015 et C. const., 29 octobre 2015, n° 152/2015, *C.D.P.K.*, 2016/1, pp. 59-70 ; D. Renders et B. Gors, *Le Conseil d'État*, coll. Centre Montesquieu d'études de l'action publique, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 246-253, et les réf. citées.

[10] L. 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 », *M.B.*, 21 juin 2013.

465905PFO_AP_25_3_cde06.indb 401 27/10/2025 15:49:24

Au bénéfice de celle-ci, il rappellera les objectifs recherchés par la ministre[11]. Il identifiera, ensuite, les acteurs concernés. Il évoquera aussi le contexte procédural dans lequel s'inscrivent les propositions formulées dans le tableau reçu, ponctué de quatre constats. Il examinera, dans la foulée, les quatorze propositions rapportées, en les évaluant puis en mesurant l'incidence que celles-ci peuvent avoir pour chaque catégorie d'acteurs concernés. Il formulera, enfin, diverses suggestions pour atteindre les objectifs recherchés, tout en en mesurant l'incidence sur les diverses catégories d'acteurs. Parmi les suggestions formulées, il soutiendra la piste de l'extension de cadres, en vue de permettre au Conseil d'État d'accélérer le traitement des recours[12].

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, aux yeux du premier contributeur, s'apparente à une évolution particulièrement problématique de la justice administrative en général et du Conseil d'État en particulier. Il décide de faire état de ce qu'il sait aux confrères qui composent la Commission de droit public de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, dont fait partie le second auteur de la présente contribution qui entre en piste, à cette occasion, avec quelques autres membres. 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 le premier contributeur assure la rédaction. Celle-ci sera signée par plus de 120 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 ? »[13].

Au fur et à mesure, de nouvelles énergies s'agrègent jusqu'à une réunion discrète au cabinet du second contributeur, à un coin de l'avenue Louise. C'est là que les rôles se partagent. Un à un, les décideurs francophones sont alertés, conscientisés, motivés. Comme le feu se rapproche dangereusement de la rue de la Science, la résistance s'organise…

10. À peine un mois plus tard – nous sommes le 19 janvier 2022 –, c'est à l'Ordre des barreaux francophones et germanophone – AVOCATS.BE – de prendre le relais, au bénéfice d'une note « relative à la réforme du Conseil d'État en préparation »[14].

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

[11] *Cf. supra*, n° 6.

[12] 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.

[13] « Pourquoi réformer le Conseil d'État sans les avocats ? », Carte blanche signée par 120 avocats dont huit bâtonniers, *La Libre Belgique*, édition des samedi 11 et dimanche 12 décembre 2021.

[14] AVOCATS.BE, note du 19 janvier 2022 « relative à la réforme du Conseil d'État préparée actuellement par Madame la Ministre de l'Intérieur A. VERLINDEN », publiée à l'époque sur le site d'AVOCATS.BE.

465905PFO_AP_25_3_cde06.indb 402 27/10/2025 15:49:24

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.

III. LE CONSEIL D'ÉTAT N'A JAMAIS COMPTÉ AUTANT DE MAGISTRATS ET DE GREFFIERS… MAIS IL DOIT AUSSI COMPTER SES DENIERS

12. La loi du 6 septembre 2022 « modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 »[15] est aussi courte qu'essentielle[16].

L'on y lit que le nombre de conseillers d'État passe de 44 à 58, soit une extension de 14 unités[17]. L'on y apprend aussi que le nombre d'auditeurs passe de 80 à 112, soit une extension de 32 unités[18]. L'on y mesure, enfin, que le nombre de greffiers passe de 25 à 32, soit une extension de sept unités[19].

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 »[20]. 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 »[21].

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 précitée[22], alors qu'on rappelle que le financement du Conseil d'État émarge, 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'euros[23], et non deux. La question se pose alors de savoir par qui les quatre millions d'euros manquant ont été payés, ce qu'un grand nombre ignore, en ce compris dans les rangs mêmes du Conseil d'État et parmi les observateurs de la justice administrative les plus avertis.

La vérité est qu'à la faveur d'un soutien particulièrement marqué des écologistes du nord et du sud du pays, Madame Tinne Van Der Straeten, ex-ministre fédérale de l'Énergie, 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'historique[24].

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

[15] *M.B.*, 27 octobre 2022.

[16] Voy., à cet égard, la contribution de M. Delnoy dans ce *numéro spécial*.

[17] Art. 2, a), de la loi.

[18] Art. 2, b), de la loi.

[19] Art. 2, c), de la loi.

[20] Art. 2, d), 1°, de la loi.

[21] Art. 2, d), 2°, de la loi.

[22] Dans l'exposé des motifs précédant l'adoption du texte qui deviendra la loi du 6 septembre 2022 « modifiant l'article 69 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », précitée, 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° 55-2790/001, p. 5). Dans le rapport de la Commission de la Chambre des représentants chargé d'examiner le texte qui deviendra la loi du 6 septembre 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° 55-2790/002, p. 5).

[23] La ministre de l'Intérieur, Madame Annelies Verlinden, le confirme à plusieurs reprises dans les travaux préparatoires afférents à la réforme qui fait l'objet du présent numéro spécial (voy. not. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 5).

[24] Dans l'exposé des motifs ayant conduit à l'adoption du texte qui deviendra la loi du 6 septembre 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° 55-2790/001, p. 5). Dans le rapport de la Commission de la Chambre des représentants, on peut lire qu' « [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° 55-2790/002, p. 5).

465905PFO_AP_25_3_cde06.indb 403 27/10/2025 15:49:24

énergétique et l'utilisation ou le déploiement d'énergies renouvelables[25].

Ce dispositif sera consacré dans la deuxième phase de la réforme du Conseil d'État, au travers de la loi du 11 juillet 2023[26]. Il y sera question d'offrir un traitement juridictionnel accéléré des affaires relevant de l'« intérêt public supérieur »[27] que « le Roi » se voit confier la charge d'identifier par « arrêté royal délibéré en conseil des ministres »[28] 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 renouvelables[29].

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 adjuvent 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 « râpe » 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 « râpe » 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 belge[30].

IV. LES AVOCATS, DONT LA MOBILISATION A CONDUIT À L'EXTENSION DES CADRES, EN RÉCLAMENT DAVANTAGE

16. Si le vent a tourné et que les résultats s'engrangent, la réforme doit d'abord améliorer le traitement du justiciable et conduire à une indépendance financière structurelle pour le Conseil d'État.

C'est ainsi que, le 21 octobre 2022, à l'occasion de l'Assemblée générale de la Commission de droit public de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, les deux contributeurs font, avec leur estimée confrère M^e^ Emmanuelle Gonthier, la présidente du Conseil d'État Madame Pascale Vandernacht et l'auditeur-général adjoint Monsieur Éric Thibaut, le point sur la réforme en cours… dans l'auditoire du SPF Justice.

L'occasion est donnée d'insister sur deux demandes des avocats devant un large public et une forte représentation des deux corps de magistrats de la rue de la Science.

La *première demande* est, en retour des moyens financiers obtenus, de supprimer l'effet dit « couperet » des délais impartis dans le cadre de la procédure en annulation, lesquels ont été insérés par une loi du 17 octobre 1990[31], au motif que l'arriéré du Conseil d'État devait être résorbé.

La *seconde demande* est de solliciter, au profit du Conseil d'État, une dotation budgétaire propre, à l'instar de la Cour constitutionnelle. Il s'agit, par-là, d'assurer l'indépendance financière structurelle de l'institution.

Sans désemparer, nonante avocats dont huit bâtonniers et le président d'AVOCATS.BE publient, à l'initiative du second contributeur cette fois, une nouvelle carte blanche, le 7 janvier 2023,

[25] Voy., à cet égard, la contribution de E. Gonthier dans ce *numéro spécial*.

[26] L. 11 juillet 2023 « modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », précitée.

[27] Art. 101/1, al. 2, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, inséré par l'article 23 de la loi du 11 juillet 2023 « modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », précitée.

[28] *Ibid.*

[29] Voy. A.R. 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 », *M.B.*, 26 juillet 2023.

[30] Voy., *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 [1re ch.], 6 novembre 2023, *J.T.*, 2023, pp. 667-671, spéc. 671). Dans le cadre de la présente réforme, l'on souligne que la ministre de l'Intérieur, Madame Annelies Verlinden, déclare devant la Commission de la Chambre des représentants en charge de l'examen du projet de loi qui deviendra la loi du 11 juillet 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° 55-3220/003, p. 5 ; c'est nous qui soulignons). L'affirmation qui exprime la nécessité de dégager un montant annuel d'un certain niveau – quelques six 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 « râpe » 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 septembre 2022, est la traduction d'un besoin reconnu par le législateur (sur le fait que le cadre correspond à l'état d'un besoin, voy. not. B. Lombaert, I. Mathy et V. Rigodanzo, *Éléments du droit de la fonction publique*, Waterloo, Kluwer, 2007, p. 71 ; F. Gosselin, *Droit de la fonction publique à l'aune du droit européen*, 2e éd., coll. Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 200 ; D. Renders, *Droit administratif général*, coll. Centre Montesquieu d'études de l'action publique, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 211). Ainsi que le rappelle, à juste titre, la cour d'appel de Bruxelles dans l'arrêt précité du 6 novembre 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 [1re ch.], 6 novembre 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, voy. Civ. [4e ch.], 15 décembre 2023, R.G. n° 22/5233/A).

[31] Voy. L. 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 du Conseil d'État », *M.B.*, 13 novembre 1990.

465905PFO_AP_25_3_cde06.indb 404 27/10/2025 15:49:24

laquelle est intitulée « Pourquoi la réforme du Conseil d'État doit renforcer les garanties de l'État de droit ? »[32].

L'on y rappelle, avec force, le principe de l'indépendance de la section « d'administration » tel que souhaité par le législateur de 1946[33] et le respect du droit d'accès au juge dont les restrictions, si elles ont semblé, un temps, justifiées pour la Cour constitutionnelle en raison de l'arriéré existant[34], ne le sont désormais plus.

17. De cette séquence, il restera que le « monde judiciaire » ne peut faire l'économie d'une union sacrée lorsqu'il est question de droits fondamentaux, d'accès à la justice et de défense de l'État de droit.

Les avocats, en leur qualité d'auxiliaires de justice et en raison de leur liberté de parole, peuvent utilement servir un idéal partagé au profit des justiciables et du service public de la justice – ici administrative –. Ils peuvent même s'y employer en rappelant la nuance de leurs positions.

V. LE CONSEIL D'ÉTAT, QUI NE S'EST JAMAIS VU CONFIER UNE SI GRANDE VARIÉTÉ DE MISSIONS, ÉVITE DE VOIR SA BARQUE ALOURDIE

18. 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 facteurs[35] : 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.

19. 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 évoqués[36].

Il s'agit précisément de tout faire pour contenir cette charge et, mieux encore, pour résorber l'arriéré de traitement qui s'est constitué[37], en particulier au sein des chambres francophones de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

20. Toutes les mesures consacrées ont, à nos yeux, du sens.

21. 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 amené 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 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 spécifiques[38], c'est, en réalité, l'agenda que la juridiction est appelée à coudre « sur mesure »[39] 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.

Préparé avec minutie dans les coulisses du Conseil d'État lui-même, pour façonner le nouveau référé administratif, l'arrêté de procédure

[32] *La Libre Belgique*, 7 janvier 2023.
[33] Voy. H. VELGE, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Bruylant, 1947, p. 116.
[34] C. const., 4 avril 1995, n° 32/95.
[35] *Cf. supra*, n° 5.
[36] *Cf. supra*, n^{os} 12 à 15
[37] Voy., en ce sens, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 6.
[38] L'on songe à la circonstance que si l'auditeur en charge du dossier ne dispose pas d'un délai de quinze 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 – (voy. art. 17, § 4, al. 4, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, tel que remplacé par l'article 5 de la loi du 11 juillet 2023, précitée). L'on songe aussi à la circonstance que si un rapport est établi, il doit parvenir au Conseil et aux parties au plus tard cinq jours ouvrables avant l'audience, sous peine de donner aux parties le droit de solliciter et d'obtenir le report de l'audience (voy. art. 17, § 4, al. 4, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, tel que remplacé par l'article 5 de la loi du 11 juillet 2023, précitée). 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 (voy. art. 17, § 1er, al. 2, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, tel que remplacé par l'article 5 de la loi du 11 juillet 2023, précitée).
[39] *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/001, p. 9.

465905PFO_AP_25_3_cde06.indb 405 27/10/2025 15:49:24

éclaire certainement à ce sujet[40]. Mais c'est, bien sûr, la jurisprudence qui a commencé à poursuivre l'œuvre – et qui la prolongera dans les mois et les années à venir – qui donnera l'exacte mesure de ce point de réforme entré en vigueur le 1er janvier 2025[41].

22. Au contentieux de l'annulation, la réforme n'impacte ni le cœur du contentieux, ni – véritablement – la procédure proprement dite[42].

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'ordre[43] – 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 « 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 rencontrer 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 18 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 sanction[44].

23. 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 vœux[45], consiste en une prolongation des délais prescrits pour les actes de la procédure égaux ou inférieurs à 30 jours qui commencent et échoient entre le 1er juillet et le 31 août. La prolongation consentie est de 15 jours. L'idée est, en somme, de reconnaître aux avocats le droit à des vacances bien méritées[46].

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 constitutionnelle[47]. 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 précédait[48], ce que la Cour constitutionnelle a, du reste, confirmé[49]. Par ailleurs, ce mécanisme n'a vocation à être mis en œuvre qu'à l'égard de certaines catégories d'actes, identifiées par le Roi[50]. Pour autant, la mise en œuvre

[40] Voy. A.R. 19 novembre 2024 « déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », *M.B.*, 2 décembre 2024.

[41] Voy., à cet égard, la contribution de D. Renders, L. Ceci, C. Delforge et S. Du Pont dans ce *numéro spécial*.

[42] Voy., à cet égard, la contribution de M. Nihoul et J. Hougardy dans ce *numéro spécial*.

[43] La ministre de l'Intérieur, Madame 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 juillet 2023 (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 17).

[44] Voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/001, pp. 9, 19, 26, 40 et 41 ; *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 6 ; égal. Rapport au Roi précédant l'A.R. du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », *M.B.*, 26 juillet 2023.

[45] Voy. not. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n° 55-3220/003, p. 6.

[46] Voy., à cet égard, la contribution de M. Nihoul et J. Hougardy dans ce *numéro spécial*.

[47] *Cf. supra*, n° 5.

[48] Voy., 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*, Coimbra, Edicoes Almedina, 2023, pp. 617-635.

[49] Voy. C. const., 20 mars 2025, arrêt n° 46/2025.

[50] Art. 38, § 10, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, précitée. En exécution de cette disposition, l'article 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

465905PFO_AP_25_3_cde06.indb 406 27/10/2025 15:49:24

pratique du mécanisme n'est pas sans impact pour la charge de travail de la juridiction administrative, puisque celle-ci sera contrainte d'examiner tous les moyens soulevés[51] – et avec eux, pour bien faire, les moyens d'ordre public –[52].

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 »[53]. L'on a indiqué à quoi correspondaient ces affaires[54]. 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 renouvelables[55]. 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 »[56].

24. Les autres contentieux confiés à la section du contentieux administratif ne sont pas réellement impactés 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[57].

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 connait[58]. 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, en particulier, 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'arrêté[59].

25. L'on observe ainsi que les 14 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'opérer 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

contentieux administratif du Conseil d'État » (*M.B.*, 26 juillet 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 ».

[51] Art. 38, § 3, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, précitée.

[52] Sur la « décision réparatrice », voy. la contribution de M. Kaiser et D. Vermer dans ce *numéro spécial*.

[53] Art. 101/1, al. 2, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'inséré par l'article 23 de la loi du 11 juillet 2023, précitée.

[54] Sur les affaires relevant d'un intérêt public supérieur, voy. la contribution de E. Gonthier dans ce *numéro spécial*.

[55] Voy. A.R. 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 », précité.

[56] Art. 3, § 2, de l'A.R. 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 », précité.

[57] Voy., à cet égard, la contribution de B. Lombaert sur la procédure de cassation administrative dans ce *numéro spécial*.

[58] Voy., à cet égard, la contribution de M. Bakiasi et S. Depre dans ce *numéro spécial*.

[59] Voy. l'article 84, § 5, des lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, inséré par l'article 19, 2°, de la loi du 11 juillet 2023, précitée.

465905PFO_AP_25_3_cde06.indb 407 27/10/2025 15:49:24

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 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 requérante –[60], 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 annulé, 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, endéans les délais de recours classiques.

26. Ainsi la ministre de l'Intérieur a-t-elle 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 75 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.

VI. LA SANTÉ DU CONSEIL D'ÉTAT EST CEPENDANT FRAGILE : DES VAGUES EN EFFRITENT L'ADN

27. Alors que, parmi les mesures un temps envisagées, la réforme ne retient pas la suppression du double examen[61], qui inquiétait tout particulièrement le barreau comme une grande partie du Conseil d'État lui-même, la santé de l'institution n'en est pas moins devenue fragile.

28. 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 administrative[62].

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 petite quinzaine d'années, par la création successive de plusieurs juridictions administratives fédérées, en tout particulier au nord du pays, lesquelles acquièrent toujours plus de compétences. Où s'arrêtera l'entreprise ?[63]

[60] Voy., à cet égard, l'allocution 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 octobre 2022, dont le texte est, à ce jour, inédit. Voy. égal. la carte blanche rédigée par M[es] J. Laurent, E. Gonthier et D. Renders, signée par 90 avocats spécialisés en droit public, dont huit bâtonniers et le président d'AVOCATS.BE, publiée dans l'édition des 7 et 8 janvier 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 ? ». Voy. encore D. Renders, « De la place du Conseil d'État demain aux contours d'une justice administrative idéale », *Publicum*, 2024, n° 29, p. 28.

[61] La ministre de l'Intérieur, Madame 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 avril 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° 55-3220/003, p. 7 ; égal., mais en des termes légèrement différents, p. 17).

[62] C. const., 27 janvier 2011, arrêt n° 8/2011. Voy. not., 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, pp. 195-201 ; J. Mollin, « De ruime impliciete bevoegdheid van de deelgebieden om administratieve rechtscolleges op te richten », note sous C. const., 27 janvier 2011, arrêt n° 8/2011, *R.W.*, 2011-2012/37, pp. 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, pp. 1-21. L'on note qu'avant de rendre son arrêt n° 8/2011 du 27 janvier 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'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles » (voy. C. const., 30 avril 2003, arrêt n° 49/2003). Voy. égal., au sujet des pouvoirs implicites, l'avis n° 72.576/A.G. du 15 février 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 14 juillet 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 ».

[63] 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

465905PFO_AP_25_3_cde06.indb 408 27/10/2025 15:49:24

Toujours est-il qu'une conséquence apparaît, que le premier contributeur 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 néerlandais[64]. 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 est pourtant exactement identique et même fabriqué sur un modèle strictement paritaire, à l'instar d'institutions analogues, telle que, précisément, … la Cour constitutionnelle.

29. 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 à ce point inégal qu'il l'est devenu. 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.

30. 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 tentent de démanteler, « goutte à goutte »[65], un chef de compétence détenu par l'autorité fédérale et incarnée par des institutions comme le Conseil d'État.

31. Le 13 février 2025, cependant, la Cour constitutionnelle a mis deux coups d'arrêt à l'exercice des pouvoirs implicites dans le domaine de la justice administrative.

Par un arrêt n° 22/2025, la Cour juge que :

> « La centralisation de principe, devant le Conseil d'État, de la compétence pour les recours juridictionnels en annulation d'actes administratifs à portée réglementaire constitue un principe fondamental reposant sur l'article 160 de la Constitution au sens des travaux préparatoires de cet article de la Constitution, cités en B.9, alinéa 2 »[66].

Il était question, dans le décret attaqué, de confier le contentieux des actes réglementaires en matière d'urbanisme au Conseil flamand du contentieux des permis.

Par un arrêt n° 23/2025, la Cour juge que :

> « Le fait de prévoir, dans un décret-cadre qui vise à s'appliquer à un nombre considérable de matières diverses, la compétence de principe du Collège de maintien pour connaître des recours dans toutes les matières n'est pas compatible avec les exigences [relatives à] l'application des compétences implicites »[67].

Il était question, dans le décret attaqué, d'élargir la compétence du Collège flamand de maintien à toutes les matières.

32. Un arrêt plus récent de la Cour constitutionnelle, relatif aux normes qui confient, en Flandre, le contentieux du licenciement des agents statutaires des pouvoirs locaux aux juridictions du

du décret du 14 juillet 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 » (précité). S'agissant du *Handhavingscollege*, voy. le décret-cadre du 14 juillet 2023 « relatif au maintien de la réglementation flamande » (*M.B.*, 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 (voy., 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 », *M.B.*, 10 juillet 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.

[64] Voy., 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., arrêt n° 152/2015 du 29 octobre 2015 », *A.P.*, 2016/4, pp. 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 ? ».

[65] D. Renders et D. De Valkeneer, « Ou peut aller la justice administrative flamande, en particulier si la coupole n'est pas encore pleine ?, obs. sous C. const., arrêt n° 152/2015 du 29 octobre 2015 », *A.P.*, 2016/4, p. 570.

[66] C. const., 13 février 2025, arrêt n° 22/2025, B.13.1.

[67] C. const., 13 février 2025, arrêt n° 23/2025, B.12.3.

465905PFO_AP_25_3_cde06.indb 409 27/10/2025 15:49:24

travail, n'empêche, quant à lui, pas le recours aux pouvoirs implicites[68].

Il semble donc que la plomberie institutionnelle belge n'a pas définitivement mis fin au démantèlement pratiqué, « goutte à goutte », par la Région et la Communauté flamandes, dans le domaine de la justice administrative, même si, en l'espèce, la compétence ne revient pas à une juridiction administrative flamande, mais à d'autres juridictions fédérales.

VII. LE CONSEIL D'ÉTAT PEUT-IL SURVIVRE ENCORE LONGTEMPS ?

33. Suite à la triple élection du 9 juin 2024 qui concernait notamment les échelons fédéral et régionaux, l'horizon peut sembler s'éclaircir.

La perspective d'une septième réforme de l'État en bonne et due forme paraît impossible sous l'actuelle législature, sauf à voir se dessiner une alliance de la majorité avec une partie de l'opposition.

34. À l'avenir, deux grands scénarios peuvent, en substance, se présenter[69].

Le premier scénario est celui du *statu quo*, dans lequel la justice administrative demeure fédérale. Le second est, pour sa part, celui dans lequel la justice administrative serait défédéralisée, tout au moins en partie.

35. Dès les élections du 9 juin terminées, le Conseil d'État a pris les devants avec la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle, pour réclamer le respect de l'État de droit, ainsi qu'un financement suffisant en prévision des négociations gouvernementales. Le devoir de permettre à chaque juridiction de rendre la justice dans un délai raisonnable accompagnait le rappel des « multiples condamnations de l'État belge à cet égard »[70].

Individualisant, ensuite, ses propres demandes, le Conseil d'État a déposé, un mois plus tard, son mémorandum et présenté ses besoins avec une transparence remarquable, marquée par la promesse d'« un modèle de communication contemporain et efficace »[71]. À cette occasion, le Conseil d'État chiffrait sa demande à un crédit budgétaire récurrent de 1.9 millions d'euros, à un crédit pour dix-huit équivalents temps pleins administratifs, ainsi qu'à d'autres crédits.

Dans le sillage du plaidoyer mené par le second contributeur en date du 21 octobre 2022, l'institution rappelait encore que, « [p]our sa gestion budgétaire, le Conseil d'État devrait bénéficier d'une dotation afin de tenir compte de son rôle de juridiction indépendante »[72]. C'est qu'avec eux, beaucoup partagent aujourd'hui cette nécessaire rupture du « cordon ombilical » qui lie, depuis sa naissance, l'institution de la rue de la Science à ce qu'il est désormais convenu d'appeler le SPF Intérieur.

36. À la satisfaction des deux contributeurs, le Conseil d'État a, semble-t-il, été écouté par les négociateurs qui reconnaissent l'impact important de l'institution sur la qualité de la législation et sur celle des décisions juridictionnelles administratives rendues.

C'est, dans cette perspective, le premier scénario évoqué qui, pour l'heure, tient la corde, à savoir le maintien d'une justice administrative fédérale.

Les négociateurs entendent même réexaminer le fonctionnement de l'institution, la nécessité d'une éventuelle réforme et celle d'un renforcement en termes de personnel : la piste de la médiation et celle de l'élargissement de la procédure en indemnité réparatrice sont, par exemple, évoquées, tout comme celle d'un « pré-avis » sur les projets de textes réglementaires.

Même si, à ce stade, les réformes envisagées n'ont encore pris aucune forme particulière, le dépeçage du Conseil d'État ne paraît donc pas à l'ordre du jour. L'institution semble même avoir pu, en 2025, immuniser les montants qui lui reviennent en vertu de la norme budgétaire applicable au budget des services publics fédéraux, voyant ainsi son rôle essentiel confirmé.

37. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la réforme que le présent numéro spécial a vocation à commenter : une réforme initialement envisagée sur un tout autre mode et dans un tout autre sens que ceux finalement épousés.

38. En marge de cette réforme, c'est l'outil informatique que revisite actuellement la rue de la Science. Il était temps de le moderniser. Et cette réforme, elle non plus, ne se fait pas sans

[68] C. const., 5 juin 2025, arrêt n° 85/2025, B.19 à B.26, en particulier B.25.1 à B.25.3.

[69] Cette partie de texte est empruntée au texte de l'allocution que le premier contributeur a prononcée le 20 octobre 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 », *Publicum*, 2024, n° 29, p. 29).

[70] https://www.raadvst-consetat.be/?page=news&lang=fr&newsitem=844, p. 6.

[71] https://www.raadvst-consetat.be/?page=news&lang=fr&newsitem=845, p. 11.

[72] https://www.raadvst-consetat.be/?page=news&lang=fr&newsitem=845, p. 14.

465905PFO_AP_25_3_cde06.indb 410 27/10/2025 15:49:24

le concours des avocats, certains cabinets ayant accepté de tester la nouvelle plateforme en conditions réelles.

L'enthousiasme est tel qu'il s'est répandu jusqu'à la Place Royale : c'est que la Cour constitutionnelle envisage de recourir au même outil que le Conseil d'État.

39. Il reste cependant deux demandes.

La *première* est de doter le Conseil d'État d'une véritable indépendance budgétaire via une dotation propre, décidée par la Chambre des représentants. À cet égard, il se murmure qu'une présidence de parti aurait suggéré l'idée d'une dotation propre fixée pour trois ans afin d'éviter que le Conseil d'État ne puisse être l'otage de quiconque.

La *seconde* est de supprimer l'effet « couperet » des délais dans lesquels les écrits de procédure doivent être déposés au contentieux de l'annulation. À cet égard, les défenseurs d'une justice équitable rappelleront que les soutiens exprimés, ces dernières années, à l'endroit du Conseil d'État, visaient à améliorer le sort du justiciable et qu'à la faveur de l'extension de cadres obtenue, plus rien ne justifie le maintien d'effets particulièrement sévères sur les parties au litige, en tout particulier la partie requérante. Certes, la résorption de l'arriéré juridictionnel et l'accélération des procédures sont des impératifs indéniables et sont la responsabilité de tous les acteurs de justice. Il n'empêche que toutes les mesures ne sont pas justes pour y parvenir.

40. Avec énergie, courage et transparence, nous avons, tous ensemble, réussi à protéger l'« indispensable rempart démocratique »[73] que constitue le Conseil d'État. Au sens propre comme au sens figuré, nous avons même réussi, tous ensemble, à le rajeunir…

Au bénéfice de cette heureuse expérience, nous pouvons, à présent, tous ensemble aller plus loin : en résorbant l'arriéré juridictionnel ; en procurant au Conseil d'État l'indépendance financière qui s'impose ; en préservant ce qui en fait l'ADN ; en améliorant, toujours et encore, le traitement du justiciable.

41. Vive l'État de droit. Longue vie au Conseil d'État.

Et place aux commentaires que suscitent les textes applicables… en l'état[74].

[73] C'est le titre donné au texte correspondant à l'allocution que le premier contributeur a prononcée, le 16 octobre 2023, à l'occasion du 75e anniversaire du Conseil d'État de Belgique.

[74] Voy. not., à cet égard, la contribution de J. Sohier, B. Cambier et M. Martin dans ce *numéro spécial*.

465905PFO_AP_25_3_cde06.indb 411 27/10/2025 15:49:24