

Dans l'attente des tribunaux administratifs... – La loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, J.T., 1997/40, n° 5864, p. 833-840

Dans l'attente
des tribunaux administratifs...
La loi du 4 août 1996
modifiant les lois sur le Conseil d'Etat,
coordonnées le 12 janvier 1973

Introduction

1. - Au cours de ces dix dernières années, le Conseil d'Etat a vu se multiplier les réformes relatives à sa compétence, son organisation et son fonctionnement [\[1\]](#).

Tantôt, celles-ci ont pour but de moderniser la Haute juridiction administrative en « élargissant la gamme des moyens juridiques mis à la disposition des citoyens pour faire valoir leurs droits face aux pouvoirs publics » [\[2\]](#) : le sursis à exécution (L. 16 juin 1989) rapidement transformé en « référé administratif », c'est-à-dire la possibilité de demander la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement et de solliciter des mesures provisoires ou conservatoires connexes (L. 19 juill. 1991); l'introduction de l'astreinte destinée à contraindre les autorités récalcitrantes à l'exécution des arrêts prononcés par le Conseil d'Etat (L. 17 oct. 1990) [\[3\]](#).

Tantôt, celles-là poursuivent l'objectif de « mettre à la disposition du citoyen un outil efficace (...) en résorbant une partie de l'arriéré juridictionnel du Conseil d'Etat et en réduisant la durée de la procédure » (L. 17 oct. 1990) [\[4\]](#).

Malheureusement, si les premières ont eu l'effet de réussite escompté, les secondes n'ont pas suffi.

Il s'ensuivit, en effet, un accroissement considérable du nombre de recours, lesquels d'environ 1.500 par an dans les années 1980 se sont montés dès 1991-1992 à 3.050 (près du double en deux ans) pour culminer en 1993-1994 à 6.129 recours (près du quadruple en quatre ans) et se stabiliser à partir de 1994-1995 à environ 5.500 recours annuels. Ces chiffres ne tiennent pas compte du double examen que nécessitent depuis le 1^{er} octobre 1991 nombre d'affaires dans lesquelles sont introduits un recours en annulation et une demande de suspension. Même si, dans le même temps, le nombre d'affaires terminées progressait lui aussi (de 1.780 en 1990-1991 à 4.816 en 1994-1995), l'arriéré juridictionnel du Conseil d'Etat s'aggravait (13.532 affaires au 31 août 1995 pour 5.738 au 31 août 1989 et 3.334 au 31 août 1979) [\[5\]](#).

Pour le ministre de l'Intérieur, la conclusion s'impose : étant donné que « le nombre moyen d'affaires traitées est de 4.000 par an et que l'arriéré judiciaire (*sic*) actuel est de 14.000 affaires, ce qui équivaut pratiquement à un retard de trois années et demi », il convient de « faire passer de 4.500 à 6.000 le nombre d'arrêts rendus par an (afin de) permettre de casser définitivement l'accroissement de l'arriéré juridictionnel et d'entamer sa résorption » [\[6\]](#).

Et de proposer un certain nombre de mesures urgentes.

2. - C'est toutefois oublier que la justice n'obéit pas qu'à des logiques purement formelles ni dans son raisonnement ni même dans son fonctionnement. En réalité, le législateur s'est une fois de plus laissé gagner par un de ses penchants naturels, à savoir régler des phénomènes structurels, en l'occurrence l'arriéré juridictionnel, par des mesures urgentes et ponctuelles [\[7\]](#). Quant à la réforme fondamentale et globale du contentieux administratif, « le gouvernement, tout en envisageant favorablement l'idée de la création de tribunaux administratifs, a préféré recueillir d'abord l'avis d'un groupe de travail composé de spécialistes en la matière. L'avis de ce groupe risque d'être partagé... compte tenu de la complexité de la matière » [\[8\]](#) ! Malgré les conclusions fouillées dudit groupe, malgré les déclarations solennelles lors de l'adoption des articles 160 et 161 de la Constitution y inscrivant le Conseil d'Etat et les juridictions administratives, malgré la déclaration gouvernementale en ce sens, malgré d'excellentes propositions de loi en la matière [\[9\]](#), le débat sur l'instauration de juridictions administratives du premier degré est au point mort en Belgique depuis près de vingt ans [\[10\]](#). Ce débat devrait, à notre avis, être précédé d'une autre réflexion relative à la structure juridictionnelle hybride de notre pays : celle-ci doit-elle être de type moniste à l'aune des Pays-Bas avec intégration de la compétence d'annulation des actes administratifs au sein de la Cour de cassation ou celle-ci doit-elle revêtir une forme dualiste, à l'instar du système français avec, dans ce cas, le renforcement de l'ordre juridictionnel administratif, non seulement par la création de tribunaux administratifs mais aussi par une solution claire des chevauchements de compétence entre les deux ordres juridictionnels, chevauchements qui, sans doute, font le bonheur de quelques plaideurs et théoriciens mais qui sont loin d'être synonymes d'une justice cohérente et efficace.

3. - Les mesures prévues par la loi du 4 août 1996 [\[11\]](#) et ses arrêtés d'exécution des 19 décembre 1996 [\[12\]](#) et 17 février 1997 [\[13\]](#)

concernent, d'une part, la section de législation (I), d'autre part, la section d'administration (II) et, enfin, la structure même du Conseil d'Etat (III).

I. -	La section de législation
A. -	La saisine

4. - Les nouvelles dispositions relatives à la section de législation concernent essentiellement sa saisine par les différents gouvernements ou assemblées parlementaires du pays.

5. - Du point de vue du praticien, la réforme la plus importante a trait au délai d'examen de la demande d'avis et aux effets qui s'y attachent.

Cette réforme procède d'un double constat : d'une part, la possibilité, conçue comme une exception, de réclamer communication de l'avis de la section de législation, en cas d'urgence, dans un délai de trois jours était de plus en plus usitée et ce, malgré la loi Henrion du 15 octobre 1991 imposant que, dans ce cas, l'urgence soit spécialement motivée, « l'absence de sanction expliquant sans doute le fait que cette obligation de motiver l'urgence n'a pas eu l'effet escompté » [14] ; d'autre part, en l'absence de délai intermédiaire, s'était développé l'usage de solliciter l'avis dans un délai fixé par l'auteur du projet lui-même [15], ce qui a entraîné « des effets négatifs, non seulement au niveau de l'organisation de la section de législation (...), mais surtout sur la qualité des avis (...) » [16].

Depuis le 1^{er} octobre 1996, date d'entrée en vigueur du nouvel article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat [17], les demandes d'avis sont de trois types :

- la demande d'avis n'indique pas de délai ou ne répond pas aux conditions fixées pour les deux autres catégories de demande : dans ce cas, l'examen des affaires s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle;
- la demande d'avis prévoit un délai ne dépassant pas un mois : la seule condition mise à cette procédure, destinée à mettre fin à l'usage précité, est, « afin de prévenir tout abus » [18], une délibération collégiale du conseil des ministres ou des gouvernements communautaires et régionaux - ce qui, pour ces derniers, est de toute façon la règle en vertu de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 - [19] ; à la suite d'un amendement adopté en Commission de l'intérieur du Sénat [20], une telle requête peut également émaner des présidents des assemblées fédérales, régionales ou communautaires;
- la demande d'avis prévoit la communication de celui-ci dans un délai ne dépassant pas trois jours ou huit jours dans le cas prévu à l'article 2, § 4, des lois coordonnées : outre l'obligation précitée de motiver spécialement l'urgence dans la demande d'avis, la loi du 4 août 1996 a tenté de tempérer le recours à cette procédure en principe exceptionnelle par deux mesures : d'une part, un mécanisme de contrôle par l'obligation de reproduire telle quelle, dans le préambule de l'acte réglementaire [21], la motivation spéciale de l'urgence figurant dans la demande d'avis, ce qui permettra, en cas de recours en annulation, à la section d'administration du Conseil d'Etat de vérifier, d'office ou à la suite d'un moyen, la réalité et la pertinence de l'urgence invoquée et de sa motivation à l'instar du contrôle que le juge administratif pratique déjà à l'égard de la motivation spéciale de l'urgence invoquée pour éluder la consultation de la section de législation en vertu de l'article 3, § 1^{er}, des mêmes lois coordonnées [22] ; d'autre part, la loi permet désormais à l'avis de se limiter à l'examen du fondement juridique du projet, de la compétence de l'auteur du projet ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites [23] de même que, pour les projets de loi, propositions de loi ou amendements y relatifs, à l'examen de l'adéquation du projet par rapport aux catégories de matières visées aux articles 74, 77 et 78 de la Constitution [24], auquel cas, estime le ministre de l'Intérieur, « les auteurs de projet doivent être conscients du caractère succinct de la consultation » [25].

Un an après son entrée en vigueur, cette réforme n'a pas entraîné l'effet escompté, à savoir la limitation du recours aux procédures d'exception (trois jours et un mois), mais a conduit à une augmentation importante du nombre de demande d'avis dans un délai ne dépassant pas un mois, ce qui était prévisible [26]. En effet, en dehors de la délibération collégiale des gouvernements, aucune autre contrainte ne pèse sur cette procédure contrairement à la procédure de demande d'avis dans les trois jours qui a été strictement réglementée.

6. - A la suggestion de la section de législation elle-même, les lois coordonnées prévoient que, le ministre, auteur du projet, doit désormais désigner, dans la demande d'avis, *le nom du délégué ou du fonctionnaire* appelé à fournir les renseignements utiles à la compréhension du projet (art. 3, § 1^{er}, al. 1^{er}, 2^e phrase, inséré par la loi 4 août 1996, art. 3, 2^o, en vigueur au 1^{er} octobre 1996). Cette pratique constante et généralisée est de la sorte devenue une condition légale de la saisine de la section de législation; le non-respect de cette formalité peut dès lors entraîner le rejet de la demande d'avis. La section de législation s'est prononcée en ce sens dans un avis du 17 avril 1997 [27].

Si de la sorte la collaboration des auteurs de projets de texte à l'oeuvre de contrôle de la section de législation est rencontrée pour les avant-projets de loi et les projets d'arrêtés réglementaires, il n'en va pas de même pour les propositions de loi ou pour les demandes d'avis émanant des assemblées parlementaires alors que précisément ces textes sont pour la plupart rédigés sans le concours des administrations ou de services juridiques appropriés [28]. Dans la pratique, cette absence de dialogue entre l'assemblée parlementaire et la section de législation conduit cette dernière à devoir interpréter les intentions de l'auteur du texte et à donner un avis sans l'éclairage de celui-ci [29].

7. - En ce qui concerne les *autorités habilitées à saisir la section de législation*, la loi du 4 août 1996 a entendu régler le

problème de la Commission communautaire française (en abrégé, Cocof). A l'instar de la Commission communautaire flamande, cette institution bruxelloise constitue pour l'essentiel une collectivité politique décentralisée de la Communauté française [30] et ne peut pas, à ce titre, comme les autres collectivités décentralisées que sont les pouvoirs locaux, saisir la section de législation. Toutefois, en application de l'article 138 de la Constitution, lequel institue un mécanisme de transfert de compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et la Commission communautaire française, cette dernière a été investie, par des décrets de juillet 1993, de certaines compétences communautaires dans l'exercice desquelles elle dispose d'un pouvoir décrétoal et réglementaire. De même portée et de même nature que le pouvoir décrétoal communautaire, il a été soutenu que les avant-projets de décret émanant de la Cocof devaient être soumis à la section de législation; de même, les décrets précités de juillet 1993 ont rendu expressément applicables à la Cocof les modalités de fonctionnement de la Communauté française. Toutefois, saisie de demandes d'avis émanant de la Cocof, la section de législation a à chaque fois décliné sa compétence au motif qu'aucune disposition des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne vise la Cocof « sans pour autant se prononcer, à cette occasion' sur l'étendue des compétences normatives de la Cocof. Seul le législateur fédéral pourrait, s'il l'estime opportun, étendre la compétence d'avis du Conseil d'Etat, section de législation, à ces catégories de textes, en complétant les lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, conformément à l'article 160 de la Constitution » [31].

La loi du 4 août 1996 élargit dès lors la saisine de la section de législation aux projets émanant de la Cocof [32] tout en précisant, comme l'y invitait la section de législation, que « seuls les arrêtés qui concernent des matières transférées en application de l'article 138 de la Constitution sont soumis à l'avis de la section de législation » [33].

8. - En ce qui concerne les *actes soumis à la section de législation*, le législateur a entendu exclure « les projets d'arrêtés royaux qui peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur » de la possibilité d'invoquer l'exception de l'urgence qui, moyennant motivation spéciale, permet de soustraire les projets d'arrêtés réglementaires à l'avis de la section de législation. Le nouvel article 3bis des lois coordonnées rédigé en ce sens trouve son origine dans les lois de pouvoirs spéciaux. Le débat ayant resurgi à l'occasion de l'examen des lois-cadres [34], le législateur a fait désormais de cette obligation de consultation une disposition permanente pour cette catégorie d'arrêtés royaux. Pour le surplus, les demandes d'avis relatives à ces projets d'arrêtés sont soumises à la même procédure que les autres demandes : délai ne dépassant pas trois jours, délai ne dépassant pas un mois, absence de délai (en vigueur depuis le 20 août 1996).

9. - Enfin, la section de législation voit ses missions étendues dans le domaine d'une *meilleure lisibilité de la législation* belge et d'un meilleur accès à celle-ci [35]. Chargée, d'une part, de rédiger le texte de projets de loi, de décret ou d'ordonnance en vertu de l'article 6 des lois coordonnées et, d'autre part, de coordonner et de codifier des législations existantes en vertu des articles 2 et 3 de la loi du 13 juin 1961 relative à la coordination et à la codification des lois, la section de législation voit, par le nouvel article 6bis des lois coordonnées [36], ces missions renforcées et étendues à la « simplification » de la législation. Selon l'exposé des motifs (p. 5), « l'objectif ici poursuivi est, compte tenu de la complexité croissante des législations de permettre aux différents législateurs d'obtenir du Conseil d'Etat des suggestions en vue d'adapter de manière ordonnée des normes juridiques dépassées ou dont l'exécution, l'interprétation ou l'application soulève de sérieuses difficultés. Cette nouvelle initiative doit être mise en parallèle avec le rapport annuel récemment inséré dans les lois coordonnées (art. 119), dans lequel le Conseil d'Etat peut formuler des recommandations, attirer l'attention des législateurs sur toute une série de " nettoyages " de textes ou signaler d'autres difficultés qui n'ont jamais trouvé de solution ».

En outre, de telles demandes pourront émaner, par l'intermédiaire des présidents d'assemblées ou des gouvernements, non seulement des autorités fédérales mais aussi des autorités régionales et communautaires, lesquelles devront régler, chacune pour ce qui la concerne, la procédure de coordination, de codification ou de simplification [37].

B. -

Autres réformes

10. - Les autres mesures (en vigueur au 1^{er} octobre 1996) concernent le fonctionnement interne de la section de législation :

- le remplacement par tiers tous les ans des membres de la section de législation de même que la désignation de ceux-ci pour un terme de trois ans [38] ont été supprimés, ces dispositions n'ayant jamais été appliquées compte tenu des difficultés que leur application engendrait au niveau organisationnel;
- il en va de même de l'intervention de l'auditorat dans le contrôle de la concordance entre les versions française et néerlandaise des avis qui doivent être rédigés dans les deux langues, cette vérification étant désormais assurée par le seul membre bilingue de la chambre saisie [39];
- il est précisé que pour les demandes d'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, la chambre saisie peut siéger sans les deux assesseurs en raison du bref délai imparti à l'examen de ces demandes [40];
- enfin, la pratique en usage à la section de législation consistant à entendre le fonctionnaire ou le délégué désigné

II. - La section d'administration [32] est légalisée [41], ce qui donne un effet utile à l'obligation précitée d'en désigner un.

11. - Les réformes relatives à la section d'administration affectent la procédure en annulation (A), la procédure en suspension (B), la composition des chambres (C) et les effets des arrêts (D).

A. -

La procédure en annulation

12. - Les nouvelles règles de procédure qui touchent le plus le praticien sont celles qui étendent à la procédure en annulation faisant suite à une procédure en référé les dispositions existantes qui requièrent un intérêt persistant de la part des parties à la cause et qui, à défaut de cet intérêt, contiennent des sanctions sévères à l'égard de celles-ci.

Pour rappel, à la suite de leur modification par la loi du 17 octobre 1990, les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat comportent déjà de telles dispositions dans le chef de la partie requérante : présomption de perte d'intérêt si elle ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi des mémoires en réplique ou ampliatif; présomption de désistement d'instance lorsqu'elle n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification du rapport de l'auditeur dans lequel est proposé le rejet ou l'irrecevabilité du recours [\[43\]](#) .

L'article 17, § 4bis et § 4ter, des lois coordonnées, inséré par l'article 11, 6° et 7°, de la loi du 4 août 1996, distingue deux hypothèses destinées à contraindre les parties, à l'issue d'une procédure en référé, à s'interroger sur l'opportunité de poursuivre ou non la procédure en annulation eu égard aux indications quant à l'issue plausible du litige contenues éventuellement dans l'arrêt rendu en référé et, par la suite, à poser ou non un acte positif activant la procédure en annulation :

- à la suite d'un arrêt de suspension ou de confirmation d'une suspension provisoire : la partie adverse ou « celui qui a intérêt à la solution de l'affaire » [\[44\]](#) a trente jours à compter de la notification de l'arrêt pour introduire une demande de poursuite de la procédure. A défaut, le juge administratif *peut* annuler l'acte ou le règlement suspendu selon une procédure accélérée (art. 17, § 4bis) [\[45\]](#) ;
- à la suite d'un arrêt de rejet de la demande de suspension : la partie requérante a trente jours à compter de la notification de l'arrêt pour introduire une demande de poursuite de la procédure. A défaut, le juge administratif *peut* décréter le désistement d'instance selon une procédure accélérée (art. 17, § 4ter) [\[46\]](#) .

Comme le Conseil d'Etat l'a fait observer, ces nouvelles règles de procédure attachent des effets considérables au défaut de réaction des parties. Si elles créent une troisième présomption dans le chef de la partie requérante, elles innovent surtout en ce qui concerne l'absence de réaction de la partie adverse, laquelle n'avait pas été jusqu'ici sanctionnée de manière aussi radicale [\[47\]](#) . Partant de la conception que le moyen jugé sérieux - ce qui est, en effet, une condition nécessaire à la prononciation d'un arrêt de suspension - doit également être réputé fondé, cette nouvelle mesure suscite deux observations :

- Ne heurte-t-elle pas fondamentalement et, dès lors, de manière disproportionnée un des principes de base de notre droit public, à savoir la présomption de légalité d'un acte administratif et son corollaire, le privilège du préalable qui s'y attache? Il est vrai que cette sanction intervient après une décision de justice, l'arrêt de suspension ou de confirmation d'une suspension provisoire [\[48\]](#) , laquelle toutefois n'a renversé ladite présomption de légalité qu'au terme d'un examen sommaire et rapide. Le Conseil d'Etat et la doctrine ont de ce fait toujours pris soin de ne pas confondre moyen sérieux et moyen fondé [\[49\]](#) .
- Interprétée comme une obligation absolue d'annuler, cette nouvelle règle « ne laisse plus aucune latitude d'appréciation au Conseil d'Etat (...) et porte atteinte à la fonction juridictionnelle du Conseil d'Etat lui-même » [\[50\]](#) . Dans les arrêts déjà cités à propos de modifications antérieures et similaires des lois coordonnées, la Cour d'arbitrage s'était faite l'écho de ces préoccupations en considérant qu'« une telle mesure n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir réduire la durée de la procédure, compte tenu du principe général de droit selon lequel la rigueur de la loi peut être tempérée en cas de force majeure » [\[51\]](#) . Dès lors, l'article 17, § 4bis, nouveau des lois coordonnées prévoit une faculté d'annulation dans le chef du juge administratif, ce pouvoir d'appréciation étant cependant limité aux cas de force majeure ou d'erreur invincible dûment établi comme le précisent l'exposé des motifs (p. 7) et les articles 15bis, § 1^{er}, alinéa 3, et 15ter, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 [\[52\]](#) .

La procédure accélérée à suivre par la section d'administration en l'absence de demande de poursuite de la procédure est la même dans les deux hypothèses précitées et s'inspire des articles 14bis et 14quater du règlement général de procédure en annulation : rapport de l'auditorat dans les huit jours de l'expiration du délai de trente jours et, en tout cas, dans les soixante jours de la notification de l'arrêt rendu en référé, au président de la chambre qui a ordonné la suspension ou l'a rejeté, convocation des parties à l'audience dans les dix jours de la transmission du rapport, audition des parties et du membre de l'auditorat en son avis et prononciation de l'arrêt [\[53\]](#) .

Enfin, précisons que la demande de poursuite de la procédure doit être introduite par lettre recommandée à la poste (A.R. 5 déc. 1991, art. 15bis et 15ter) et que son contenu peut se limiter à la simple confirmation de ce que la partie requérante persiste dans sa requête ou la partie adverse dans le maintien de l'acte querellé, ce qui en fait une exigence de pure forme [\[54\]](#) .

Ces nouvelles dispositions sont applicables aux procédures dans lesquelles un arrêt statuant sur une demande de suspension ou sur la confirmation d'une suspension provisoire est prononcé *après le 1^{er} avril 1997* (art. 11 et 47, al. 3, L. 4 août 1996 et art. 5 et 6, A.R. 19 déc. 1996).

13. - Ces nouvelles règles de procédure peuvent avoir un impact sur le délai dans lequel le ou les mémoires en réponse doivent être déposés puisque selon l'article 9 du règlement de procédure en référé (A.R. 5 déc. 1991), ce délai court à partir de la notification à la partie adverse de l'arrêt statuant sur la demande de suspension. Il s'ensuit que la notification de

cet arrêt fait courir simultanément plusieurs délais : celui imparti à la partie adverse pour déposer un mémoire en réponse (60 jours) et celui imparti à la partie requérante ou à la partie adverse pour demander la poursuite de la procédure (30 jours). Deux hypothèses doivent à nouveau être distinguées :

- en cas d'arrêt ordonnant la suspension ou confirmant la suspension provisoire : sa notification fait courir les deux délais précités dans le chef de la même partie, à savoir la partie adverse. Si le règlement de procédure n'a pas été modifié pour faire coïncider les deux délais (réduction à trente jours du délai pour déposer le mémoire en réponse), on observera que, dans la pratique, ce sera le cas dès lors que le délai imparti pour déposer un mémoire en réponse est généralement réduit à trente jours par la chambre saisie conformément à l'article 91, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure. Le dépôt régulier par la partie adverse d'un mémoire en réponse dans le délai de trente jours vaut demande de poursuite de la procédure [55] ;
- en cas d'arrêt rejetant la demande suspension : en vue d'éviter d'obliger la partie adverse à entamer la rédaction d'un mémoire en réponse sans être certain que le requérant demandera la poursuite de la procédure, la notification de l'arrêt de rejet constitue le point de départ du seul délai de trente jours imparti au requérant pour demander la poursuite de la procédure et le délai relatif au mémoire en réponse ne court qu'à partir de la notification par le greffe de la demande de poursuite de la procédure (art. 9, al. 2, nouveau, A.R. 5 déc. 1991, inséré par art. 2, A.R. 19 déc. 1996). Toutefois, afin d'éviter que la durée totale de la procédure ne soit allongée à concurrence d'un mois (30 jours + 60 jours), ce dernier délai est réduit à trente jours, ce qui rompt, dans cette hypothèse [56], l'égalité de traitement procédural entre parties requérantes (60 jours pour déposer le mémoire en réplique ou ampliatif) et parties adverses (30 jours pour déposer le mémoire en réponse) [57] .

Tout comme les précédentes, ces nouvelles règles de procédure sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 1997.

14. - La loi du 4 août 1996 a également réglé le problème de l'intervention des parties intéressées dans le cadre de la procédure en annulation en cas de recours à la procédure accélérée lorsque le Conseil d'Etat est manifestement incompétent ou lorsque la demande est manifestement irrecevable, fondée ou non fondée (application des articles 93 et 94 du règlement général de procédure).

En effet, les délais prévus à l'article 21bis, § 1^{er}, (30 jours) et § 2 (60 jours) des lois coordonnées pour l'introduction d'une demande en intervention sont inconciliables avec les délais relatifs à cette procédure rapide. Il en résulte dans la pratique que lorsqu'une intervention est plausible, le membre de l'auditorat s'abstient, même lorsqu'il est en présence d'une des hypothèses prévues par les articles 93 et 94 précités, de mettre en oeuvre cette procédure, en tout cas tant que les délais permettant l'intervention ne sont pas expirés.

Selon l'article 21bis, § 3, nouveau des lois coordonnées (art. 14, L. 4 août 1996), le rapport est, dans ce cas [58], notifié par l'auditeur général à ceux qui ont intérêt à la solution de l'affaire et qui peuvent y intervenir. La demande en intervention exposant les moyens [59] doit être introduite dans les quinze jours [60] de la réception du recours et du rapport. Au plus tard le dixième jour après l'expiration de ce délai, les parties sont convoquées à l'audience. Cette nouvelle règle de procédure est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1996 (art. 47, al. 1^{er}, L. 4 août 1996).

Il résulte de cette nouvelle disposition que les personnes intéressées disposent d'un délai de quinze jours pour faire valoir par écrit leurs arguments alors que la partie requérante ou la partie adverse ne dispose que d'un délai d'au maximum dix jours pour préparer leur défense orale à l'audience [61]. Confronté à cette différence de traitement, le Conseil d'Etat a jugé [62] que « les exigences du procès équitable, et notamment le respect du principe de l'égalité des armes, ne sont, en l'espèce, pas satisfaites; qu'en effet, dans une procédure essentiellement écrite comme l'est celle du recours pour excès de pouvoir - même si elle est réduite à sa plus simple expression en cas d'application de l'article 93 précité -, le poids d'une plaidoirie, aussi argumentée soit-elle, ne peut être comparé à celui d'un écrit de procédure-, que l'application de ladite disposition doit tenir compte du « rôle éminent que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique » (C.E.D.H., arrêt Airey, 9 oct. 1979, sér. A, n° 32, § 24); que, dans les circonstances de la cause, la note d'audience qu'a déposée la requérante, après avoir obtenu le temps nécessaire pour la préparer, et qui a été portée à la connaissance des autres parties, doit être prise en considération à l'égal d'un écrit prévu par le règlement de procédure ».

15. - L'ensemble des mesures préalables à la mise en état de l'affaire de même que la procédure postérieure au dépôt du rapport de l'auditorat sont de la sorte strictement règles et enfermés pour la plupart dans des délais de rigueur dûment sanctionnés. Le seul élément de procédure à ne pas l'être est le dépôt du rapport de l'auditorat et ce, nonobstant le fait que l'article 24, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées permet d'ores et déjà au Roi de fixer un délai pour le dépôt de ce rapport.

Ce constat a conduit à l'adoption d'un amendement [63] remplaçant l'article 24, alinéa 1^{er}, précité (art. 15, L. 4 août 1996) aux termes duquel un délai de six mois, prorogeable une fois à la demande de l'auditeur général, prenant cours à la date de réception du dossier complet de l'affaire est imposé pour la transmission du rapport à la chambre. Ce délai est réduit à trois mois pour le dépôt d'un rapport complémentaire et peut être abrégé, en cas d'urgence, par ordonnance motivée du président de la chambre saisie et après avis de l'auditeur général.

Lors de la discussion du projet de loi devenu la loi du 17 octobre 1990, la Commission de l'intérieur du Sénat avait déjà exprimé, à l'unanimité, le souhait de voir l'article 24 précité être mis à exécution et le ministre de l'Intérieur s'était à l'époque engagé à rédiger un projet d'arrêté royal en ce sens [64] .

Le ministre actuel de l'Intérieur plus réservé à l'égard de cette initiative ne s'y est pas opposé mais a obtenu que la date

d'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition soit déterminée par le Roi, ce qui n'a pas encore été fait (art. 47, al. 3, L. 4 août 1996) [\[65\]](#).

16. - Les autres nouvelles règles de procédure constituent plutôt des précisions ou des clarifications ou n'appellent pas de commentaire particulier. On relèvera :

- la précision, correspondant à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, selon laquelle la sanction du non-respect des délais imposés à la partie requérante pour déposer un mémoire vise aussi bien le mémoire en réplique que le mémoire ampliatif (art. 21, al. 2, lois coordonnées, modifié par art. 13, 1^o, loi 4 août 1996, en vigueur au 1^{er} octobre 1996);
- la correction de langage et l'harmonisation des termes par le remplacement du terme « Signification » par le terme « notification » (art. 21, al. 6, lois coordonnées, modifié par art. 13, 2^e, loi 4 août 1996, en vigueur au 1^{er} octobre 1996);
- l'obligation pour la chambre saisie de statuer par voie d'arrêt sur les conclusions du rapport lorsque celui-ci se limite à l'examen de la recevabilité ou du moyen qui selon lui permet la solution du litige. Auparavant, le conseiller rapporteur pouvait inviter, par simple ordonnance, le membre de l'auditorat à déposer un rapport complémentaire en vue d'examiner les autres moyens; cette pratique principalement en usage du côté néerlandophone limitait le recours à cette mesure prévue par la loi du 17 octobre 1990 précitée et destinée à accélérer le traitement des dossiers. Désormais, il appartiendra à la chambre elle-même de décider un examen plus approfondi après audition des parties sur le choix opéré par l'auditeur. Si cette mesure est présentée comme destinée à « mettre fin à la notion jurisprudentielle de la recherche du moyen le plus étendu » [\[66\]](#), rien n'est moins sûr car elle n'interdit pas à la chambre de réouvrir les débats et de demander un rapport complémentaire, même si le moyen retenu conduit à l'annulation. Elle permettra, en réalité, au juge de déterminer, après un débat contradictoire, l'issue la plus favorable du litige tant du point de vue du requérant que du point de vue du droit (art. 24, al. 4, lois coordonnées, complété par art. 16, loi 4 août 1996, en vigueur au 1^{er} octobre 1996);
- l'application des règles relatives à la publicité des audiences et au déni de justice aux procédures en suspension, de mesures provisoires et d'astreinte, l'adaptation de ces dispositions n'ayant pas eu lieu lors de l'instauration de ces procédures (art. 27 et 29, lois coordonnées, modifiés par art. 17 et 19, loi 4 août 1996, en vigueur au 1^{er} octobre 1996);
- l'accessibilité de principe des arrêts du Conseil d'Etat au public, dès leur prononciation, les modalités de publication des arrêts étant par ailleurs déterminées par arrêté royal délibéré en conseil des ministres (art. 28, al. 3 et 4, lois coordonnées, inséré par art. 18, loi 4 août 1996, en vigueur au 1^{er} octobre 1996). On ne peut que se réjouir de cette innovation destinée à accélérer la publication des arrêts du Conseil d'Etat et à utiliser toutes les formes de publicité [\[67\]](#);
- la sélection par arrêté royal des cas dans lesquels les arrêts sont traduits (art. 63, al. 1^{er}, lois coordonnées, modifié par art. 21, loi 4 août 1996 *non encore en vigueur*). Actuellement, tous les arrêts sont, en principe, traduits sauf lorsque « le président de la chambre qui a rendu l'arrêt estime que la prise de connaissance par d'autres personnes ou autorités que les parties en cause est sans importance pour la compréhension de la jurisprudence » [\[68\]](#);

Cette mesure destinée essentiellement à désengorger les services de traduction ayant suscité des débats en Commission de l'Intérieur du Sénat notamment quant au respect des facilités linguistiques et au risque d'atteinte à l'unité de jurisprudence, le ministre de l'Intérieur s'est engagé à soumettre le projet d'arrêté à ladite Commission avant la signature royale [\[69\]](#);

- l'habilitation donnée au Roi de fixer des droits de timbre sur l'introduction d'une demande de suspension ou de mesures provisoires (art. 30, al. 1^{er}, lois coordonnées, remplacé par art. 20, loi 4 août 1996, en vigueur au 1^{er} octobre 1996), le ministre de l'Intérieur annonçant, par ailleurs, son intention de revoir les montants des droits de timbre fixés par l'article 70 du règlement général de procédure, montants qui n'ont plus été adaptés depuis 1983 [\[70\]](#). Pris en vertu de cette disposition, l'arrêté royal du 17 février 1997 [\[71\]](#) :

- a) soumet la requête en suspension (mais pas la demande en mesures provisoires) au paiement d'un droit de timbre;
- b) adapte le montant des taxes (7.000 F au lieu de 4.000 F pour les différentes requêtes introductives d'instance visées à l'art. 70, § 1^{er}, du règlement général de procédure et pour les demandes en suspension; 5.000 F au lieu de 3.000 F pour les demandes en intervention);
- c) diffère le paiement de la taxe sur la requête en annulation jusqu'au moment du dépôt de la demande de poursuite de la procédure;
- d) fait liquider tous les dépens par l'arrêt qui statue sur la requête en annulation;
- e) étend le bénéfice du « pro deo » aux demandes de suspension et aux demandes en intervention.

Cet arrêté est entré en vigueur le 1^{er} avril 1997 et ne s'applique pas aux procédures introduites avant cette date et en cours à cette date de même qu'aux actes ultérieurs de ces procédures dans la même cause (art. 8, A.R. 17 févr. 1997);

- en vue d'assurer l'unité de la jurisprudence, l'extension à l'auditeur général du pouvoir de saisir l'assemblée générale réservé jusqu'ici au premier président (art. 92, lois coordonnées,

B. - remplacé par art. 39, loi 4 août 1996, en vigueur au 1^{er} octobre 1996) [La procédure en suspension](#)

17. - En raison de la généralisation des chambres à conseiller unique pour ce qui concerne le référé administratif (voy. ci-après, C), la procédure de confirmation par une chambre à trois conseillers d'un arrêt de suspension provisoire décidée en cas d'extrême urgence par une chambre à conseiller unique est supprimée. Cette procédure est toutefois maintenue lorsque, dans les cas d'extrême urgence, la suspension a été prononcée sans qu'une partie ait pu être entendue : dans ce cas, la confirmation doit intervenir dans les trois jours devant une chambre à trois conseillers, le magistrat qui a prononcé la suspension provisoire ne pouvant pas y siéger (art. 17, § là, al. 2 et 3, lois coordonnées, remplacé par art. 11, 1^o et 2^o, loi 4 août 1996, en vigueur au 1^{er} octobre 1996).

Dans le même ordre d'idées, la procédure de confirmation des mesures provisoires suit le même sort et l'unanimité jusqu'ici requise pour les prononcer est dès lors supprimée (art. 18, al. 2 et 3, lois coordonnées, modifié par art. 12, loi 4 août 1996, en vigueur au 1^{er} octobre 1996).

C. - [La composition des chambres](#)

18. - La loi du 4 août 1996 a fondamentalement bouleversé le principe de la composition des chambres de la section d'administration à trois conseillers, du moins en ce qui concerne les procédures en référé et les procédures accélérées (art. 90, lois coordonnées, remplacé par art. 38, loi 4 août 1996, en vigueur au 1^{er} octobre 1996) :

- les demandes en suspension et en mesures provisoires relèvent désormais, en toutes matières, de chambres à juge unique. Echappent à cette règle générale la procédure de confirmation d'une suspension ou de mesures provisoires décidées dans les cas d'extrême urgence sans audition de l'une ou l'autre des parties (ce qui est désormais la seule hypothèse de confirmation, cf. *supra*) et la procédure par laquelle les arrêts ordonnant une suspension sont susceptibles d'être rapportés ou modifiés à la demande des parties;
- le juge unique est également de règle dans les procédures accélérées, à savoir lorsqu'il est fait application de l'article 17, § 4bis, et § 4ter, des lois coordonnées (pas de demande de poursuite de la procédure après un arrêt accueillant ou rejetant une demande en suspension) et de l'article 21, alinéa 2 (absence de mémoire en réplique ou ampliatif) et alinéa 6 (absence de dernier mémoire) ou lorsque le rapport de l'auditeur propose de déclarer le recours sans objet (acte retiré, annulé, abrogé ou modifié en cours d'instance), ou manifestement irrecevable, fondé ou non fondé, de décréter le désistement de l'instance ou de rayer l'affaire du rôle (absence de reprise d'instance ou non-apposition des timbres fiscaux sur la requête);
- les recours en annulation, les demandes d'avis et les demandes d'astreinte introduites sur la base de l'article 36, § 1^{er}, des lois coordonnées [\[72\]](#) demeurent soumis à une chambre à trois conseillers à l'exception des recours en annulation introduits contre les décisions administratives prises en application de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, lesquels relèvent d'une chambre à juge unique [\[73\]](#) ;
- dans tous les cas, le président de la chambre, à la demande du requérant ou d'office, a la possibilité de rétablir la collégialité. Il est précisé dans les travaux préparatoires que « le président de la chambre n'est nullement lié par cette demande et qu'il n'y répondra que si elle repose sur des motifs sérieux » [\[74\]](#) ; tel serait le cas « lorsque l'affaire soulève d'importantes questions de principe », « lorsque les éléments qu'il (le requérant) apporte n'étaient pas connus au présent (*sic*) lorsque le renvoi à une chambre à un conseiller fut décidé » [\[75\]](#) ou lorsque « le rapport de l'auditorat propose de retenir, à l'appui de la suspension, le moyen tiré du détournement de pouvoir » [\[76\]](#) .

D. - [Effets des arrêts](#)

19. - A l'instar de la Cour de justice des Communautés européennes (art. 174, al. 2, Traité C.E.E.) et de la Cour d'arbitrage (art. 8, al. 2, L. spéc. 6 janv. 1989), la section d'administration peut désormais tempérer dans le temps l'autorité des arrêts d'annulation d'actes réglementaires en « indiqu(ant), par voie de disposition générale, ceux des effets (...) qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine » (art. 14ter, lois coordonnées inséré par art. 10, loi 4 août 1996, en vigueur au 1^{er} octobre 1996) [\[77\]](#) .

On le sait, les arrêts d'annulation ont un effet rétroactif de sorte que l'acte annulé est censé n'avoir jamais existé et n'avoir jamais produit d'effets. Cette nouvelle disposition permet de tempérer cet effet en autorisant le Conseil d'Etat à décider que la norme réglementaire anéantie par lui puisse, malgré tout, encore sortir ses effets pendant une certaine période couvrant le passé et même l'avenir. Comme le relève M. Mahieu, « aucun critère n'est en ce cas imposé à la juridiction censurant la norme : seule sa sagesse peut et doit la guider, et spécialement le souci de ne pas porter une atteinte injustifiée au principe de la sécurité juridique » [\[78\]](#) .

Cette nouvelle faculté ne peut s'exercer qu'à l'égard des actes réglementaires; en outre, l'obligation faite au Conseil d'Etat de procéder « par voie de disposition générale » l'empêche de se prononcer sur le maintien d'actes individuels en tant que tels sans pour autant perdre de vue que l'ensemble ou une catégorie générale et abstraite d'actes individuels pris en exécution d'un acte réglementaire annulé pourront par le biais du nouvel article 14^{ter} être maintenus. Cette exclusion des actes individuels en tant que tels a été justifiée par le fait que « la jurisprudence et la doctrine ont développé des théories (fonctionnaire de fait, acte détachable), qui règlent les effets d'une annulation *ab initio* », le ministre de l'Intérieur indiquant qu'« il sera procédé à une évaluation de ce nouveau système » [79] .

20. - D'autre part, à la suggestion du Conseil d'Etat, la chambre saisie peut explicitement lever ou rapporter la suspension ordonnée lorsqu'elle n'annule pas l'acte ou le règlement qui fait l'objet du recours. Même s'il est généralement admis que la suspension prend automatiquement fin lorsque le recours en annulation est rejeté [80] , « la sécurité juridique et la clarté des rapports juridiques commandent qu'il soit mis fin à cette existence formelle » [81] par un acte explicite, à savoir un arrêt (art. 17, § 7, lois coordonnées, inséré par art. 11, 9^o, loi 4 août 1996, en vigueur au 1^{er} octobre 1996).

III. - La structure du conseil d'Etat

21. - Enfin, la loi du 4 août 1996 contient un certain nombre de réformes relatives à la structure du Conseil d'Etat. Si celles-ci concernent à première vue l'institution elle-même et les magistrats qui y vivent, elles intéressent également le praticien tant il est vrai que des dispositions d'apparence anodine peuvent révéler, en réalité, des réorientations dans la gestion de l'institution ou dans les rapports de force qui l'animent.

22. - Parmi celles-ci, on relèvera en premier lieu, du point de vue du praticien, la création de la fonction d'administrateur auprès du Conseil d'Etat et l'exigence d'un plan quadriennal de résorption de l'arriéré juridictionnel du Conseil d'Etat (art. 102^{bis} et 120, lois coordonnées, insérés par art. 42 et 45, loi 4 août 1996, en vigueur au 1^{er} octobre 1996).

A la suite des observations critiques de la section de législation portant principalement, au nom de la séparation des pouvoirs, sur un risque d'immixtion trop important du pouvoir exécutif dans l'exercice des missions juridictionnelles du Conseil d'Etat [82] , l'administrateur, nommé par le Roi pour un mandat de trois ans renouvelable, voit ses attributions limitées à la gestion administrative du Conseil d'Etat et à son infrastructure [83] , les exerce sous l'autorité et la direction du premier président et de l'auditeur général et leur transmet annuellement ses observations sur les aspects administratifs de l'exécution du plan quadriennal.

Quant à ce dernier, il est établi par l'assemblée générale du Conseil d'Etat et a pour but de lui permettre de « mettre au mieux en oeuvre, compte tenu de l'évolution des circonstances, les importants moyens humains, matériels et financiers qui lui sont alloués » [84] .

Le rapport annuel au conseil des ministres sur l'exécution de ce plan « ne peut être interprété autrement que comme une information à ce conseil sans la possibilité pour celui-ci d'adresser des injonctions au Conseil d'Etat » [85] .

On relèvera que cette mesure a été étendue depuis à la Cour de cassation [86] et aux cours d'appel [87] .

23. - Les autres modifications relatives à la structure du Conseil d'Etat concernent :

- l'extension du cadre pour les conseillers d'Etat (de 30 à 36), l'auditorat (de 50 à 60), le bureau de coordination (de 10 à 14) et le greffe (de 12 à 18) (art. 69, lois coordonnées);
- la création de deux chambres supplémentaires, une chambre de langue française et une chambre de langue néerlandaise, qui devront connaître par priorité des affaires qui relèvent du contentieux relatif aux étrangers (art. 86 et 87, lois coordonnées);
- les rapports entre le conseil et l'auditorat l'indépendance entre les deux corps au sein du Conseil d'Etat s'est accentuée au travers de différentes mesures : suppression de l'avis conforme du premier président pour les promotions au sein de l'auditorat, les détachements des membres de l'auditorat au sein d'organisations nationales ou internationales ou les dérogations pour les cumuls de fonctions; la saisine de l'assemblée générale par l'auditeur général en vue d'assurer l'unité de la jurisprudence (cf. *supra*); avis de l'auditeur général et de l'auditeur général adjoint sur le règlement d'ordre intérieur; autorité et direction conjointe du premier président et de l'auditeur général sur l'administrateur; participation des auditeurs généraux à l'élaboration du plan quadriennal précité;
- la création du grade de premier auditeur chef de section, lequel participe à la direction des travaux de l'auditorat;
- l'alignement de la procédure de nomination des assesseurs de la section de législation sur celle des conseillers d'Etat, laquelle a été récemment revue par la loi du 8 septembre 1997 [88]

[1]	Voy., pour un aperçu général, R. Andersen et P. Nihoul, « La réforme de la procédure administrative contentieuse - Chronique de droit administratif », <i>Rev. europ. dr. publ.</i> , 1992, n° 4, pp. 181-193.
[2]	Loi du 4 août 1996, exposé des motifs, <i>Doc. parl.</i> , Sénat, sess. 1995-1996, n° 321/1, p. 1, ci-après « exposé des motifs ».
[3]	P. Nihoul et Ph. Levert, « L'astreinte et le Conseil d'Etat - Eléments de jurisprudence », <i>A.P.T.</i> , 1993/1, pp. 12 -35; K. Baert, « L'astreinte et le Conseil d'Etat », in <i>Le contentieux interdisciplinaire</i> , pp. 301-312.
[4]	P. Nihoul, « La loi du 17 octobre 1990 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat », <i>J.T.</i> , 1991, pp. 345 -349 ; Ph. Bouvier, « Des remèdes pour désengorger la section d'administration du Conseil d'Etat », <i>Revue dr. communal</i> , 1992/1, pp. 5-26.
[5]	Ces données chiffrées proviennent de l'exposé des motifs, pp. 2 et 10. D'après les dernières données en notre possession, le nombre de recours introduits annuellement a recommencé à augmenter pour atteindre environ 6.500 recours en 1995-1996 et 6.900 recours en 1996-1997.
[6]	Exposé des motifs, p. 11.
[7]	Ce qui était déjà le cas de la loi du 17 octobre 1990 : voy. P. Nihoul, <i>op. cit.</i> , p. 345.
[8]	Rapport, <i>Doc. parl.</i> , Sénat, sess. 1995-1996, n° 321/6, pp. 3-4, ci-après « rapport Sénat ».
[9]	Proposition de loi relative à la création, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des tribunaux administratifs, déposée par J. Milquet (<i>Doc. parl.</i> , Sénat, sess. 1995-1996, n° 305/1); proposition relative à la création de tribunaux administratifs de première instance, déposée par J. Daras et E. Boutmans (<i>Doc. parl.</i> , Sénat, sess. 1995-1996, n° 382/1).
[10]	Voy. J. Velu, « La protection juridictionnelle du particulier contre le pouvoir exécutif en Belgique », in <i>Gerichtsschutz gegen die Exekutive</i> , Länderberichte 1, Cologne, 1969, p. 74; R. Vandekerckhove, « Essai de réformes du contentieux administratif », <i>A.P.T.</i> , 1976-1977, p. 175.
[11]	<i>M.B.</i> , 20 août 1996, p. 21709.
[12]	<i>M.B.</i> , 1 ^{er} févr. 1997, p. 1876.
[13]	<i>M.B.</i> , 27 févr. 1997, p. 4134.
[14]	Exposé des motifs, p. 14.
[15]	Par exemple, dix jours, un mois ou pour une date déterminée. Selon l'exposé des motifs, « pour l'année 1994-1995, sur 933 demandes d'avis, 252 n'indiquaient aucun délai, 366 invoquaient l'urgence sans recourir à l'article 84 et 318 étaient des demandes d'avis dans les trois jours » (p. 13).
[16]	Exposé des motifs, p. 13.
[17]	Remplacé par l'article 35 de la loi du 4 août 1996.
[18]	Exposé des motifs, p. 15.
[19]	Il s'ensuit que si un autre délai est indiqué dans la demande d'avis ou si la délibération gouvernementale n'y est pas jointe, la section de législation traitera cette demande comme une demande ordinaire, c'est-à-dire dans l'ordre de son

	inscription au rôle, ce qui est, en effet, la règle générale de l'article 84 (lettre du 13 février 1997 du président du Conseil d'Etat aux gouvernements, aux assemblées et aux administrations).
[20]	<i>Doc. parl.</i>, Sénat, sess. 1995-1996, n° 321/3.
[21]	Les projets de loi, de décret ou d'ordonnance n'ont ' en effet, pas de préambule. Selon la formule utilisée par la section de législation dans ses avis, le préambule des arrêtés réglementaires sera dans ce cas libellé comme suit : « Vu l'urgence motivée par la circonstance que... (reproduction littérale de la motivation spéciale figurant dans la lettre de demande d'avis adressée au Conseil d'Etat); » Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le... (mentionner la date), en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ».
[22]	Pour sa part, la section de législation opère elle-même un contrôle de l'urgence ainsi que cela ressort du passage suivant de la lettre du 13 février 1997 précitée : « La demande d'avis sera déclarée irrecevable lorsqu'elle n'est pas motivée ou lorsque la motivation constitue une tautologie ». Dans un avis du 30 janvier 1997 (<i>M.B.</i>, 18 juill. 1997, p. 18887), la section de législation estime que « dans l'exercice de son contrôle préventif de la légalité des projets de règlements qui lui sont soumis, il (lui) appartient également d'apprécier les motifs invoqués pour justifier l'urgence. Si cette section devait être d'avis que le recours à la procédure d'urgence n'est pas motivé de manière régulière ou n'est pas justifié conformément à la loi, elle constaterait un vice auquel l'autorité qui demande l'avis ne peut plus remédier, compte tenu de l'obligation de reproduire purement et simplement la motivation indiquée dans le préambule du règlement en projet. Pareille constatation rendrait dès lors parfaitement inutile un examen plus approfondi du projet. Il s'ensuit que la motivation correcte de la demande d'urgence constitue une condition de recevabilité de la demande d'avis ». On ne saurait dès lors trop conseiller aux auteurs de projet de textes législatifs ou réglementaires de ne recourir à cette procédure qu'en cas d'urgence dûment avérée.
[23]	Rien n'empêche toutefois la section de législation de formuler d'autres observations.
[24]	Lois coordonnées, article 2, § 1^{er}, alinéa 2, introduit par la loi du 6 avril 1995.
[25]	Exposé des motifs, p. 15.
[26]	Voy., à ce propos, la justification prémonitoire de l'amendement n° 30 de M. Forêt tendant à imposer la motivation de la demande d'avis « dans le mois » et sa reproduction dans le préambule de l'acte réglementaire (<i>Doc. parl.</i>, Sénat, sess. 1995-1996, n° 321/8, pp. 1 et 2), amendement rejeté en séance publique du Sénat (<i>Ann. parl.</i>, séance du 4 juillet 1996, p. 1350).
[27]	« Il va sans dire que la désignation de cette " personne la plus qualifiée " importe d'autant plus que, comme en l'espèce, un avis est demandé dans un délai de trois jours et que, dès lors, les éléments

	pertinents doivent pouvoir être communiqués à la section de législation dans un délai plus bref encore, en ce qui concerne, à tout le moins, le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites. En l'espèce, le fonctionnaire désigné par le ministre dans sa demande d'avis n'a pu être joint. Ce fonctionnaire n'a donc pas été en mesure de fournir des explications utiles à propos, notamment, du motif pour lequel le projet rétroagit au 1^{er} janvier 1997, bien que la prochaine indexation ne soit prévue que pour le 1^{er} juin 1997. Par conséquent, le projet n'est pas en état de pouvoir faire l'objet d'un avis du Conseil d'Etat, section de législation » (<i>M.B.</i>, 27 juin 1997, p. 17188).
[28]	Voy., dans ce sens, les amendements de M. Viseur (<i>Doc. parl.</i>, Chambre, sess. 1995-1996 n° 644/2) retirés par son auteur en vue du dépôt d'une proposition de loi (rapport, <i>Doc. parl.</i>, Chambre, sess. 1995-1996, n° 644/4, p. 4, ci-après « rapport Chambre »).
[29]	Voy., pour un exemple, l'avis du 15 février 1993 donné sur une proposition de loi « concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion établis dans la Région de Bruxelles-capitale », <i>Doc. parl.</i>, Chambre, sess. 1993-1994, n° 475/2.
[30]	Pour de plus amples développements, voy. P. Nihoul, « Les autorités bruxelloises », in <i>La Belgique fédérale</i> (dir. Fr. Delpérée), Bruylant, 1994, pp. 155-160; R. Witmeur, « La Commission Communauté française : une copie à revoir pour un Etat fédéral achevé? », in <i>Les inédits de droit public</i>, Bruylant, 1995.
[31]	Voy. notam., avis du 29 mars 1995, <i>Doc. Cocof</i>, sess. 1994-1995, n° 77/1.
[32]	Loi du 4 août 1996, articles 2, 3, 1^o, 3^o, 5^o et 6^o, 5 et 6 (en vigueur au 1^{er} octobre 1996).
[33]	Lois coordonnées, article 3, § 1^{er}, dernier alinéa, inséré par loi du 4 août 1996, article 3, 5^o.
[34]	Voy. la proposition Reynders (<i>Doc. parl.</i>, Chambre, sess. 1995-1996, n°s 633/1 à 5) reprise sous forme d'amendement au projet de loi devenu la loi du 4 août 1996 (<i>Doc. parl.</i>, Sénat, sess. 1995-1996, n°s 321/10 et 11).
[35]	Voy. P. Nihoul, « La coordination fiscale », in <i>La protection des droits fondamentaux du contribuable</i>, Bruylant, 1993, pp. 170-202; M. Penninckx et Y. Timmermans, « Qui est encore censé connaître la loi? », <i>J.T.</i>, 1993, pp. 253-264.
[36]	Loi du 4 août 1996, article 7 (en vigueur au 1^{er} octobre 1996).
[37]	Pour rappel, cette procédure est réglée pour l'Etat fédéral par la loi du 13 juin 1961 précitée.
[38]	Lois coordonnées, article 79, alinéas 1^{er} et 2, modifié par loi du 4 août 1996, article 30.
[39]	Lois coordonnées, article 83, alinéa 1^{er}, modifié par loi du 4 août 1996, article 34.
[40]	Lois coordonnées, article 81, complété par loi du 4 août 1996, article 32.
[41]	Lois coordonnées, article 82, alinéa 2, inséré par loi du 4 août 1996, article 33.
[42]	Un amendement tendant à remplacer la dénomination « section d'administration » en « section du contentieux » a été retiré par son auteur, le ministre de l'Intérieur ayant relevé que nombre de matières non contentieuses sont du

	ressort de cette section (mines, entérinement des statuts des unions professionnelles, avis dans les affaires non litigieuses, ...) (rapport Sénat, p. 6).
[43]	Lois coordonnées, article 21, alinéas 2 et 6 voy. P. Nihoul, <i>op. cit.</i> , pp. 345-347, Ph. Bouvier, <i>op. cit.</i> , pp. 19-25. La Cour d'arbitrage a, à plusieurs reprises, confirmé la validité de ces dispositions au regard des principes d'égalité et de non-discrimination : voy. les arrêts n° 32/95 du 4 avril 1995 (<i>M.B.</i> , 19 mai), n° 67/95 du 28 septembre 1995 (<i>M.B.</i> , 26 oct.), n° 27/97 du 6 mai 1997 (<i>M.B.</i> , 10 juin).
[44]	Conformément à l'avis du Conseil d'Etat, ces termes ont été préférés à ceux de « partie intervenante » : « le référé et le contentieux d'annulation sont, en effet, conçus de manière telle qu'une intervention doit avoir lieu séparément, tant dans la procédure de suspension que dans la procédure d'annulation. Dès lors, une partie intéressée peut attendre jusqu'après la suspension pour intervenir, le cas échéant, dans la procédure d'annulation » (avis du C.E., <i>Doc. parl.</i> , Sénat, sess. 1995-1996, n° 321/1, p. 43, ci-après « avis du C.E. »). L'autre formulation aurait conduit à obliger celui qui justifie d'un intérêt à intervenir déjà dans la procédure de suspension. C'est la raison pour laquelle le règlement de la procédure en référé devant le Conseil d'Etat prévoit désormais que l'arrêt statuant sur la demande de suspension est notifié non seulement aux parties mais aussi à ceux qui « ont intérêt à la solution de l'affaire » (A.R. du 5 déc. 1991, art. 5, al. 1 ^{er} , modifié par A.R. du 19 déc. 1996, art. 1 ^{er}).
[45]	En cas de pluralité de parties adverses, hypothèse non réglée par le règlement de procédure en référé, « il paraît raisonnable de considérer que la procédure ordinaire est poursuivie à la demande d'une seule d'entre elles » (avis du C.E. précédant l'A.R. du 19 décembre 1996, <i>M.B.</i> , 1 ^{er} févr. 1997).
[46]	En cas de pluralité de requérants ayant d pose une demande de suspension et une requête en annulation communes, l'arrêt prononcé au terme de la procédure ordinaire en annulation statue, dans un souci de simplification, à la fois sur le désistement présumé du ou des requérants qui n'a ou n'ont pas régulièrement introduit de demande de poursuite de la procédure et sur la requête en annulation pour les autres requérants (A.R. 5 déc. 1991, art. 15 ^{ter} , § 1 ^{er} , al. 5, inséré par A.R. 19 déc. 1996, art. 4).
[47]	La loi du 17 octobre 1990 prévoit d'écarter des débats les mémoires en réponse tardifs et de présumer exacts les faits avancés par le requérant en l'absence de dossier administratif déposé dans les délais (lois coordonnées, art. 21, al. 3 et 5). Aucune sanction n'est attachée au défaut de dépôt de dernier mémoire en cas de rapport de l'auditorat concluant au bien-fondé du recours.
[48]	Et non à la suite du rapport de l'auditorat concluant au bien fondé du recours, même si la Cour d'arbitrage a jugé que ce rapport, « s'il ne met pas fin au traitement de l'affaire (...) indique néanmoins qu'il existe des raisons sérieuses de considérer que le recours introduit est irrecevable ou dépourvu de fondement » ou fondé (arrêt n° 67/95 du 28 sept. 1995, <i>M.B.</i> , 26 oct.).
[49]	« Le moyen est reconnu comme sérieux lorsqu'il revêt une apparence de fondement au terme d'un

	premier examen » (P. Lewalle, « Le référé administratif », <i>Fac. dr. Liège</i> , 1993, p. 115).
[50]	Avis du C.E., <i>op. cit.</i> , p. 43.
[51]	Arrêts n ^{os} 32/95 et 27/97 cités à la note 43.
[52]	Insérés par A.R. du 19 décembre 1996, articles 3 et 4; voy. sur l'étendue du pouvoir d'appréciation du juge administratif en l'absence de demande de poursuite de la procédure, la différence d'interprétation entre la section de législation et le ministre de l'Intérieur dans le rapport au Roi et l'avis du Conseil d'Etat précédant l'A.R. du 19 décembre 1996, <i>M.B.</i> , 1 ^{er} févr. 1997.
[53]	A.R. du 5 décembre 1991, articles 15 <i>bis</i> et 15 <i>ter</i> , insérés par A.R. du 19 décembre 1996, articles 3 et 4. L'insertion de règles de procédure relatives à la procédure en annulation dans l'arrêté royal déterminant la procédure en référé ne contribue pas à la lisibilité des règles de procédure devant le Conseil d'Etat, lesquelles sont, en effet, éparpillées dans plusieurs règlements et ce, d'autant plus que celles-ci comportent, en cas d'inobservation, des sanctions radicales qui ont déjà fait trébucher des plaideurs mal conseillés ou peu habitués au prétoire de la rue de la Science. Selon le ministre de l'Intérieur, « une solution à ce débat devrait être trouvée dans le Code de procédure devant le Conseil d'Etat, actuellement en préparation ».
[54]	C. Arb., arrêts n ^{os} 32/95 et 27/97 cités à la note 43.
[55]	Rapport au Roi et avis du C.E. précédant l'A.R. du 19 décembre 1996, <i>op. cit.</i> , pp. 1879 et 1883.
[56]	En effet, en l'absence de procédure en suspension, le délai pour déposer le mémoire en réplique demeure de soixante jours.
[57]	Cette réduction de délai est présentée dans le rapport au Roi comme une suggestion du Conseil d'Etat alors que si, dans son avis, celui-ci avait, en effet, relevé le problème, il avait, au contraire, considéré que « ce ne sont pas les mesures préalables qui, <i>de facto</i> constituent le principal facteur expliquant la durée de la procédure; de surcroît, il faut éviter que la position de la partie adverse soit déforcée par rapport à celle du requérant qui dispose ensuite de soixante jours pour déposer un mémoire en réplique ou ampliatif ».
[58]	En l'absence d'intervention potentielle, la procédure suit son cours tel qu'il est réglé par les articles 93 et 94 du règlement général de procédure. A nouveau, un hiatus dans le choix des textes qui devra être réglé dans le futur Code de procédure.
[59]	En d'autres termes, dans cette procédure accélérée, demande et mémoire en intervention ne sont pas dissociés comme dans la procédure ordinaire, ce qui se justifie par le fait que « ceux qui ont reçu notification du recours reçoivent en même temps le rapport de l'auditeur » (avis du C.E., <i>op. cit.</i> , p. 45).
[60]	Ce délai s'inspire de celui qui est accordé à celui qui veut intervenir dans la procédure en suspension qui est également une procédure rapide (A.R., 5 déc. 1991, art. 10, al. 2).
[61]	L'article 93 du règlement général de procédure n'autorise, en effet, pas le requérant ou la partie adverse à répliquer ou à répondre au rapport du membre de l'auditorat par 'un écrit de procédure.

[62]	C.E., s.a. Cinés Wellington, n° 66.534, du 4 juin 1997, J.T., 1997, p. 541 et J.L.M.B., 1997, p. 1480 , obs. J.-F. Neuray.
[63]	Amendements n°s 10 et 21 de Mme Milquet (<i>Doc. parl.</i> , Sénat, sess. 1995-1996, n°s 321/2 et 321/3).
[64]	P. Nihoul, <i>op. cit.</i> , p. 348.
[65]	Voy., pour les réserves suscitées par cette réforme, P. Gilliaux, « Le temps, le Conseil d'Etat et Strasbourg », A.P.T., 1994, p. 35 .
[66]	Exposé des motifs, p. 8; rapport Sénat, p. 14.
[67]	Amendement n° 29 de M. Pinoie et consorts, <i>Doc. parl.</i> , Sénat, sess. 1995-1996, n° 321/5. Sur cette base, a été pris l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'Etat (<i>M.B.</i> , 8 août 1997), lequel organise, sans préjudice de la possibilité pour toute personne de consulter au greffe le texte entier de tout arrêt du Conseil d'Etat et d'en prendre copie moyennant paiement des droits, deux modes de publication des arrêts de la section d'administration (un réseau d'informations accessible au public et un support magnétique), ceux-ci pouvant être dépersonnalisés à la demande de toute partie au litige.
[68]	A.R. du 12 juin 1990 relatif à la traduction des arrêts du Conseil d'Etat, <i>M.B.</i> , 28 juin 1990.
[69]	Rapport Sénat, pp. 16, 17 et 31.
[70]	Exposé des motifs, p. 9 et rapport Sénat, p. 16.
[71]	<i>M.B.</i> , 27 févr. 1997.
[72]	Lorsque la demande d'astreinte figure dans la requête en suspension, en mesures provisoires ou en annulation, elle constitue l'accessoire de la demande principale et suit le sort de celle-ci en ce qui concerne la composition de la chambre (voy. rapport, p. 16).
[73]	Cette dernière disposition figurait déjà à l'article 90, alinéa 3, des lois coordonnées, tel qu'inséré par l'article 38 de la loi du 6 mai 1993, et a été jugée par la Cour d'arbitrage comme ne violant pas les articles 10 et 11 de la Constitution (C. Arb., arrêt n° 61/94 du 14 juillet 1994, <i>M.B.</i> , 9 août et J.L.M.B., 1995, p. 411 , obs. D. Renders).
[74]	Exposé des motifs, p. 17 et rapport, p. 25.
[75]	<i>Ibidem</i> .
[76]	Exposé des motifs, p. 6 et avis du C.E., p. 44.
[77]	Cet article a pour origine l'amendement n° 9 de Mme Milquet (<i>Doc. parl.</i> , Sénat, n° 321/2, p. 7). Voy. également les propositions de loi de M. Viseur (<i>Doc. parl.</i> , Chambre, sess. 1995-1996, n° 281/1) et de M. Vandeurzen (<i>Doc. parl.</i> , Chambre, sess. 1995-1996, n° 341/1) jointes à la discussion du projet de loi devenu la loi du 4 août 1996.
[78]	Obs. sous C. Arb., arrêt n° 8/97, du 19 février 1997, J.T., 1997, p. 294 . Voy. C.E., a.s.b.l. Gerfa, n° 63.464, du 9 décembre 1996, <i>J.T.</i> , 1997, refusant de faire usage de la faculté ouverte par l'article 14 ^{ter} précité avec avis contraire de M. l'auditeur Bouvier.
[79]	Rapport Chambre, pp. 5, 6 et 7.
[80]	Cf. C.E., Verhulst, n° 54.446, du 10 juillet 1995.
[81]	Avis du C.E., <i>op. cit.</i> , p. 44.
[82]	Avis du C.E., <i>op. cit.</i> , p. 52.
[83]	L'exposé des motifs précise à ce propos qu'il s'agit d'« assurer la gestion du personnel administratif, des biens, tant mobiliers qu'immobiliers, ainsi que

	des infrastructures comme l'informatique » (p. 17).
[84]	Exposé des motifs, p. 18.
[85]	Avis du C.E., p. 53.
[86]	Article 136 <i>bis</i> et 136 <i>ter</i> du Code judiciaire, insérés par l'article 4 de la loi du 6 mai 1997 visant à accélérer la procédure devant la Cour de cassation (<i>M.B.</i> , 25 juin 1997).
[87]	Article 342<i>bis</i> du Code judiciaire , inséré par l'article 22 de la loi du 9 juillet 1997 contenant des mesures en vue de résorber l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel (<i>M.B.</i> , 13 août 1997).
[88]	<i>M.B.</i> , 16 oct. 1997.