



# Conseil d'État



## **LA FONCTION CONSULTATIVE DU JUGE ADMINISTRATIF SUPRÊME ET SON IMPACT SUR L'ACTIVITÉ ADMINISTRATIVE**

Geert Debersaques

Président de chambre au Conseil d'État de Belgique



# La Section du législation

- 2 sections dans une institution :
- **Section du contentieux administratif**
  - ⇒ Cour administrative supreme
  - ⇒ JURIDICTIONNELLE
- **Section de législation**
  - ⇒ Organe d'avis pour les projets des normes juridiques
  - ⇒ CONSULTATIVE





# La Section de législation: composition

- 4 chambres (2N et 2F) de 3 magistrats, plus (2) assesseurs (prof. de droit)
  - Modalités particulières:
    - chambres réunies = chambres 1N + 1F
    - assemblée générale = 2N + 2F
- 24 auditeurs (12N et 12F) – examen de la demande d’avis + rapport à la chambre

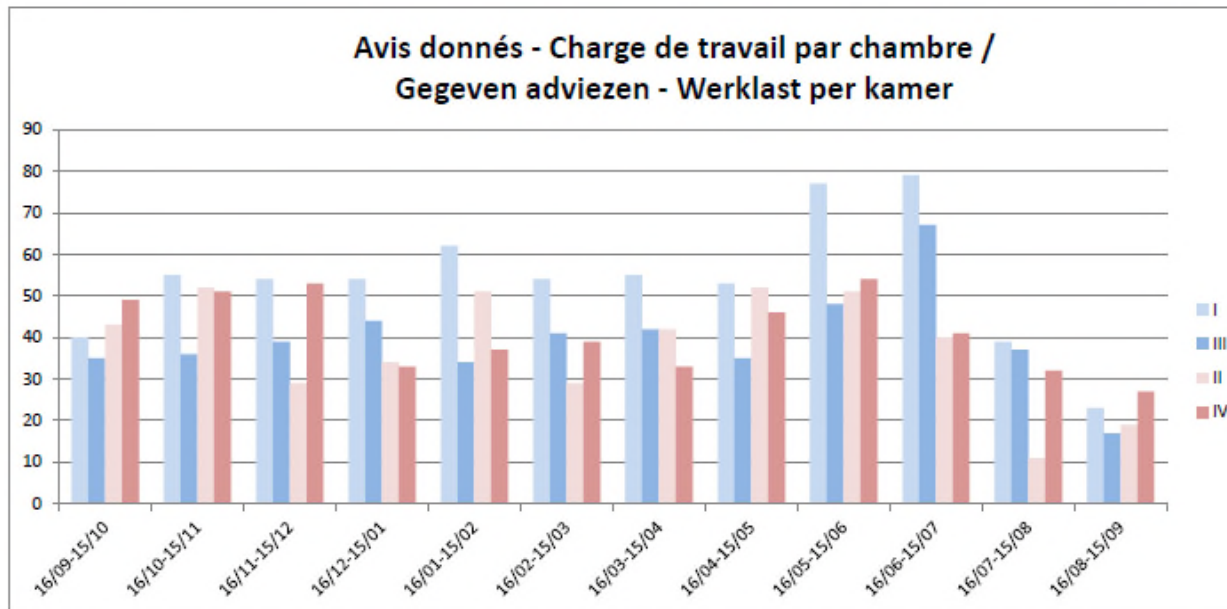




# La Section de législation: composition

CHARGE DE TRAVAIL PAR CHA / WERKLAST  
2020 - 2021

	16/09-15/10	16/10-15/11	16/11-15/12	16/12-15/01	16/01-15/02	16/02-15/03	16/03-15/04	16/04-15/05	16/05-15/06	16/06-15/07	16/07-15/08	16/08-15/09	
I	40	55	54	54	62	54	55	53	77	79	39	23	645
III	35	36	39	44	34	41	42	35	48	67	37	17	475
TOT NL	75	91	93	98	96	95	97	88	125	146	76	40	1120
II	43	52	29	34	51	29	42	52	51	40	11	19	453
IV	49	51	53	33	37	39	33	46	54	41	32	27	495
TOT FR	92	103	82	67	88	68	75	98	105	81	43	46	948
TOTAL	167	194	175	165	184	163	172	186	230	227	119	86	2068





# La Section de législation: rôle

- Donner un avis juridique
  - Examen de :
    - la compatibilité avec les normes supérieures (« *core business* ») : « *rule of law* »
    - la qualité formelle (si possible)
  - Pas d'appréciation de l'opportunité du règle en projet
- Contrôle préventif des règles
  - Contrôle *a posteriori*: p.ex. par la Cour Constitutionnelle (lois/décrets/ordonnances) et par la Section du contentieux administratif du CE (arrêtés)
- Indépendante et impartiale
  - Donc structurée comme une juridiction (mais sans les parties)





# La Section de législation: rôle

- Rend des avis juridiques sur:
  - des projets de textes législatifs
  - des projets des arrêtés des gouvernements
- Tant pour l'autorité fédérale que pour les entités fédérées (Etat fédéral, les Régions et les Communautés)





# La Section de législation rend avis sur...

- Propositions et avant-projets de :
  - Loi (autorité fédérale)
  - Décret (Comm française, Région wallonne, Comm/Région flamande, Comm. Germanophone, Commission communautaire francophone (COCOF))
  - Ordonnance (Région Brux. Capitale et Commission communautaire commune (COCOM))
- Amendements à ces propositions et avant-projets
- Projets de :
  - Arrêté royal (AR) (autorité fédérale)
  - Arrêté des Gouvernements, des Communautés et des Régions
  - Arrêté ministériels (AM)(toutes les autorités)





# La Section de législation: rôle

- Des règles juridiques toutes prêtes, pas des notes de politique, des idées ou des questions
  - Désavantage: le CE intervient parfois trop tard pour avoir encore une influence dans le processus décisionnel
- Pas de décisions individuelles (p.ex. nomination, agrément, permis, ...)
- Seulement les règles “centrales” (pas de règles des communes ou des provinces (« pouvoirs locaux »))
- Pas de dispositions constitutionnelles belges
- Pas de règles internationales (traités, règlements et directives européens) – exception: à l’occasion de la mise en œuvre interne







# Obligation de demander l'avis ?

- Principes générales :
  - Obligation des Gouvernements de demander l'avis
  - Possibilité d'avis pour les Parlements
- Grande exception : l'urgence
  - Les Gouvernements ne doivent pas soumettre pour avis les arrêtés (AR, arr. Gouv, AM) qui sont vraiment très urgents.
  - Quelle urgence? Si un avis dans les cinq jours ouvrables intervenait trop tard!
  - Mais cette urgence est-elle invoquée à juste titre? Pas toujours...  
**Sanction:** annulation par la section du contentieux administratif du CE...





# Dans quel délai l'avis est demandé?

- Le demandeur d'avis choisit librement !
- Cinq jours ouvrables (« *menu fastfood* »)
  - 10 % – 14 % ! contrôle de la motivation de l'urgence
  - Examen est obligatoirement limité aux « trois points »
    - Compétence
    - Fondement juridique (« *rule of law* »)
    - Formalités préalables (p.ex. notification à la Commission EU (p.ex. l'aide d'état), ...)
- Trente jours (« *plat du jour* »)
  - 85 %
  - Un examen « ouvert » et relativement approfondi
- Sans délai (« *menu gastronomique* »)
  - < 1 %





# Effets du dépassement du délai d'avis?

- Demands d'avis sur les arrêtés : la demande (et l'obligation) d'avis devient **caduque**, et la décision peut être prise sans attendre l'avis.
- Demands d'avis sur des textes législatifs : aucune conséquence du dépassement du délai (« délai de procédure »), mais dans la pratique, les avis sont presque toujours rendus dans les délais et exceptionnellement avec un léger retard.
- En cas de charge de travail excessive : certaines demandes d'avis ne peuvent plus être « accueillies » - laisser expirer le délai (uniquement pour les arrêtés): « **laisser-passer** »
  - Jusqu'à 20-25 % des cas par an en période de pointe
  - Pas de principe de gestion





# Et après l'avis ? L'impacte sur l'activité administrative

- L'avis n'est pas contraignant :
  - « Primat du politique » : le ministre / le gouvernement / le parlement décide et n'est pas lié par l'avis
  - Pas d'obligation de répondre aux observations figurant dans les avis (cf. Pays-Bas)
  - MAIS en cas de litige: contrôle juridique *a posteriori* p.ex. par la Cour Constitutionnelle (lois/décrets/ordonnances) et par la section du contentieux administratif du CE (arrêtés)
- Renforce la transparence des choix politiques, notamment dans les débats (parlementaires)
  - => Les raisons de la non-conformité sont mieux expliquées dans l'exposé des motifs (textes législatifs) ou éventuellement dans le rapport au Roi/Gouvernement (arrêtés).
  - *Source matérielle* pour comprendre la *ratio legis* (citation dans la doctrine, jurisprudence, ...).





# Et après l'avis ? L'impacte sur l'activité administrative

- Les avis sont publiés
  - Transparence dans la société civile
  - Communication via les médias (sociaux) des avis importants (p.ex. loi pandémie, loi climate, ...)
- La valeur juridique élevée de l'obligation de demander l'avis
  - Le caractère « d'ordre public » de l'obligation de demander l'avis => en cas d'inobservation => annulation par le CE
- En pratique: la fonction « législative » des avis
  - p.ex. en matière de « *rule of law* », les principes nationaux de compétence de l'autorité fédérale/entité fédérée
- La fonction « d'éducation » auprès les fonctionnaires et les membres des cabinets ministériels





# ANY QUESTIONS?

