



Bruxelles, le 26 avril 2013

Communiqué de presse

Approbation de la réforme du Conseil d'Etat : améliorer l'efficacité de la justice administrative au bénéfice de tous

La Vice-Première ministre, ministre de l'Intérieur et de l'Egalité des chances, Joëlle Milquet, se réjouit de l'approbation aujourd'hui par le Conseil des ministres de l'avant-projet de loi relatif à la réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat.

Les objectifs qui se trouvent au centre de cette réforme sont de faciliter l'accès au Conseil d'Etat lorsqu'un tel recours s'avère nécessaire pour protéger les intérêts des justiciables, tout en permettant à cette institution d'assurer au mieux ses missions premières.

1. Introduction

Certaines affaires récentes ont fait l'actualité et ont révélé que les effets des arrêts d'annulation pouvaient être ressentis comme inadéquats, tantôt par le justiciable, tantôt par les autorités publiques, tantôt par les deux. Des voix se sont élevées afin de confier à la plus haute juridiction administrative du pays des instruments plus adaptés pour rencontrer les attentes légitimes tant du justiciable que des autorités publiques.

Le rôle du Conseil d'Etat est de trancher des litiges. Néanmoins, son contrôle de légalité mériterait d'être affiné, nuancé, ce qui ne lui est pas permis aujourd'hui. Des annulations imposées par le respect d'un certain formalisme doivent aussi être évitées.

C'est dans ce contexte que l'accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011, précise, d'une part, que « *L'article 144 de la Constitution sera adapté afin qu'y soit consacré le principe selon lequel le Conseil d'Etat et, le cas échéant, des tribunaux administratifs fédéraux, puissent aussi se prononcer sur les effets en droit privé d'une annulation* » et, d'autre part, qu'« *afin de répondre davantage à des préoccupations concrètes dans l'intérêt du justiciable et des autorités administratives, le Gouvernement, en coopération avec le Conseil d'Etat,*

examinera et adoptera des propositions visant à améliorer la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ».

L'avant-projet présenté par la ministre de l'Intérieur prend en charge le second volet de l'accord du Gouvernement et entend rendre plus efficace la justice rendue par cette institution, au bénéfice de tous.

Les mesures adoptées s'articulent autour de trois axes :

- les unes favorables au justiciable,
- les autres favorables à l'action administrative,
- et enfin celles améliorant la gestion interne du Conseil d'Etat,

le tout destiné à assurer une meilleure justice administrative.

Cet avant-projet de loi est le fruit d'un délicat compromis entre des demandes et des besoins nombreux et multiples. Le Conseil d'Etat est composé des sections de législation et du contentieux, lesquelles sont chacune confrontées à des difficultés qui leur sont propres. Il comprend deux corps de magistrats, les conseillers d'Etat et les auditeurs, dont la nature du travail diverge. Il s'agit d'une instance fédérale qui comprend deux rôles linguistiques, néerlandophone et francophone. Enfin et peut-être surtout, c'est une juridiction qui, au-delà de ses besoins propres, est là pour rendre la justice – une justice qui opposera toujours des justiciables et des autorités publiques.

Toute la subtilité du présent accord a été de rencontrer, autant que faire se peut, au demeurant dans le contexte budgétaire difficile actuel, les nécessités de chacun.

2. Le contenu de la réforme du Conseil d'Etat

A- Pour le justiciable

La procédure et les conditions du **référé**, dans lequel le Conseil d'Etat statue sur une demande de suspension et donne une solution provisoire au recours, a été nettement améliorée. Désormais, une telle demande pourra être introduite à tout moment de la procédure, dès l'apparition d'une urgence justifiant une décision provisoire de la Haute juridiction. Les conditions actuelles (de démonstration d'un risque de préjudice grave difficilement réparable), ressenties comme formalistes et parfois aléatoires sont donc supprimées, de même que la condition formelle de l'introduction d'un recours dans un délai de soixante jours.

Dans la même optique, les **conditions d'action des personnes morales** ont été allégées. Comme au judiciaire, la simple intervention de l'avocat suffira, sans qu'elles ne doivent encore justifier de décisions d'agir.

L'**accès à la médiation**, mode alternatif de règlement des conflits, a été largement encouragé par une meilleure articulation entre cette procédure et celle en vigueur devant la Haute juridiction. Désormais, le délai pour aller au Conseil d'Etat sera suspendu pendant quatre mois à compter du moment où la plainte sera introduite. De même, le médiateur pourra continuer son travail de médiation

alors qu'un recours sera pendant au Conseil d'Etat. Ces mesures favorisent le dialogue entre les parties et diminuent le risque de recours en favorisant un accord amiable.

Comme au judiciaire, la **répétibilité des honoraires d'avocats** a aussi été instituée, afin de permettre à la partie qui a obtenu gain de cause devant le Conseil d'Etat de récupérer une partie de ses frais d'avocats. Les montants devront être fixés en partenariat avec les barreaux. Mais l'on peut déjà dire que le frein à la justice que constituent les honoraires d'avocat, en particulier pour les justiciables les plus modestes, sera désormais allégé. Il faut le préciser aussi, la répétibilité est un instrument de dissuasion contre les recours dilatoires ou fantaisistes qui encombrant le Conseil d'Etat et qui entravent inutilement l'action des pouvoirs publics. Cet instrument sélectif permettra d'encourager l'introduction de recours sérieux et de dissuader de recours fantaisistes. Dans cette mesure, elle est profitable tant aux autorités publiques qu'au justiciable.

Le **régime d'astreinte** va également être amélioré. Ce régime permet de lutter contre une autorité publique qui fait obstacle au respect des arrêts du Conseil d'Etat, ce que l'on ne peut accepter dans notre Etat de droit. Non seulement le pouvoir du Conseil d'Etat va être en pareil cas renforcé, mais aussi le produit financier de la condamnation à l'astreinte sera, pour moitié, versé au justiciable, qui a dû subir la mauvaise exécution d'un arrêt qui lui était favorable.

Enfin, l'extension du **pouvoir de réformation** du Conseil d'Etat, dans le contentieux des amendes administratives, présente l'avantage, sur le pouvoir d'annulation, d'éviter une navette entre le Conseil d'Etat et les pouvoirs publics : désormais, la juridiction, saisie d'un recours, pourra substituer sa décision à celle de l'administration, au lieu simplement de l'annuler tout en devant renvoyer le dossier à l'administration.

B- Pour l'action administrative

Du point de vue de l'action administrative, si le contrôle du Conseil d'Etat sur les autorités publiques est indispensable et réaffirmé avec force par la ministre de l'Intérieur, il est des **hypothèses où l'annulation pure et simple se présente comme une arme trop lourde**, au regard des irrégularités en cause. Cet instrument a donc été **affiné**, offrant au Conseil d'Etat des alternatives et donc plus de souplesse dans l'exercice de son contrôle.

Ces mesures doivent, néanmoins, toujours être accompagnées de garanties pour le justiciable, en termes de respect de droit de la défense. Le Conseil d'Etat demeure à équidistance du justiciable et de l'administration. La diversification de ses instruments ne porte pas préjudice à son indépendance ni à son objectivité.

Quatre mesures phares viennent consacrer cette flexibilité nouvelle :

- la consécration de l'intérêt au moyen,
- la boucle administrative,
- les indications dans l'arrêt,
- et la faculté de moduler la rétroactivité de l'annulation.

Les exemples des Etats voisins ont inspiré plusieurs de ces mesures.

Ainsi, en amont de la procédure, une inspiration a été trouvée auprès d'une jurisprudence récente de l'assemblée générale du Conseil d'Etat de France, pour consacrer légalement la notion d'**intérêt au moyen**. Concrètement, ne pourront plus être invoquées que les irrégularités qui influent de manière effective sur les décisions litigieuses. Le Conseil d'Etat ne devra donc plus, à l'avenir, examiner les moyens fondés sur des irrégularités purement formalistes qui ne présentent pas d'intérêt pour le requérant.

La **boucle administrative** est quant à elle importée des Pays-Bas et même de Flandre, où elle a été introduite il y a peu. Cette boucle doit permettre à l'autorité publique de réparer une illégalité mineure sous le contrôle du Conseil d'Etat. Ainsi la décision finale aura été soumise à un débat contradictoire et validée par un juge, en telle sorte que cette décision sera mise à l'abri des recours à répétition. Par irrégularités mineures, on entend celles survenues en fin de procédure administrative et qui, de nouveau, n'ont pas eu d'incidence sur le dispositif de la décision. La boucle permettra d'y remédier à moindres frais.

Le nouveau système des **indications dans les arrêts d'annulation du Conseil d'Etat** trouve, pour sa part, une lointaine origine dans la section des études et du rapport du Conseil d'Etat de France qui a, notamment, pour mission d'aider les autorités à refaire les actes annulés, dans le respect de l'autorité de chose jugée des arrêts d'annulation. Sans aller jusqu'à la création de cette nouvelle section au Conseil d'Etat de Belgique, l'objectif n'en est pas très éloigné. La démarche se veut pédagogique et doit permettre, ici encore, d'éviter les recours à répétition tout en préservant le principe de légalité. Lorsqu'une partie en fera la demande, le Conseil d'Etat devra préciser dans son arrêt comment remédier à l'irrégularité retenue.

Enfin, la **faculté de modérer la rétroactivité de l'annulation** a été jusque-là limitée aux seuls règlements. Il est prévu de l'étendre aux actes individuels, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient. L'annulation intervient avec effet rétroactif, lequel peut parfois remonter à plusieurs années. Cela ne va pas sans poser certains problèmes pratiques parfois insurmontables. Pour ces motifs, le Conseil d'Etat pourra, à l'avenir, au terme d'un débat contradictoire, estimer devoir moduler cette rétroactivité en fonction des circonstances propres de la cause.

Contrairement à certaines idées reçues, ces différentes mesures ne visent pas à faire du Conseil d'Etat une « béquille de l'administration ». Elles n'ont pour autre perspective que de renforcer l'efficacité de la justice administrative, tout en garantissant le plus strict respect du débat contradictoire.

C- Sur le plan de la gestion interne

Le troisième volet contient des mesures visant à **simplifier l'organisation du Conseil d'Etat lui-même**. Elles sont moins nombreuses, dès lors qu'à l'origine, l'accent devait être mis sur l'amélioration de la procédure. L'objectif est cependant de revoir certaines pratiques pour permettre aux magistrats de se

concentrer davantage sur l'examen de leurs dossiers et donc trancher plus rapidement les litiges.

Ainsi, le **système d'évaluation** des titulaires de fonction a été modernisé. De même, au titre de simplification et de transparence administrative, les différents rapports d'activité ont été regroupés en un seul **rapport annuel**.

Enfin, la fonction de conseiller d'Etat a été élargie à des avocats expérimentés, le système de désignation des chefs de corps de l'auditorat et l'organisation de ce corps ont été aménagés et l'accès à la fonction de Greffier a été objectivée.

Pour tout renseignement complémentaire :
Emilie Rossion (0473 13 97 58) (FR)
Ingrid Van Daele (0470 32 02 62) (NL)