

**Conseil
d'État**

**Rapport d'activité
2018-2019**



INTRODUCTION

Le présent document constitue le rapport annuel d'activité prévu à l'article 119 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il se compose de quatre parties concernant :

- la section du contentieux administratif du Conseil, rédigée par le Premier Président, Monsieur Roger Stevens, qui dirige également cette section;
- la section de législation du Conseil, rédigée par le Président, Monsieur Jacques Jaumotte, qui dirigeait cette section;
- l'Auditorat, rédigée par l'Auditeur général, Monsieur Luc Vermeire, et par l'Auditeur général adjoint, Monsieur Eric Thibaut, qui dirigent respectivement la section N et la section F;
- la gestion du Conseil d'État et de son infrastructure au cours de l'année budgétaire 2019, rédigée par le Premier Président, Monsieur Roger Stevens, avec la collaboration de l'Administrateur, Monsieur Klaus Vanhoutte, et du Directeur d'encadrement du personnel et de l'organisation, Monsieur Christophe Stassart.

Le Greffier en chef, Monsieur Gregory Delannay, a participé à la rédaction des parties consacrées à la section du contentieux administratif et à la section de législation. Il a également assuré la coordination de l'ensemble du rapport d'activité.

La finalisation et la publication tardives du présent rapport d'activité sont essentiellement imputables à la situation induite par la crise du coronavirus.

Cette crise sanitaire a eu pour conséquence que depuis mars 2020, les chefs de corps, le greffier en chef, l'administrateur et les directeurs d'encadrement chargés de la gestion de l'institution ont dû s'atteler en priorité et quasi exclusivement, durant des mois, à la conversion urgente d'une institution comptant plus de 400 magistrats et collaborateurs en vue de l'implémentation du télétravail pour tous ses membres, sans oublier les responsabilités dans le domaine de la mise en œuvre des différents arrêtés COVID sur le lieu de travail.

Ces missions de gestion étaient de toute évidence prioritaires.

Par ailleurs, sur le plan juridictionnel, il a fallu faire face, notamment, à un afflux de demandes de suspension d'extrême urgence concernant des décisions et des arrêtés corona, qui ont nécessité des efforts supplémentaires considérables en matière de gestion.

Enfin, en raison de la situation difficile sur le plan des moyens disponibles en personnel et en matériel informatique, les chefs de corps responsables du Conseil d'État n'ont pu finaliser et publier que maintenant le rapport d'activité concerné.

Ils s'engagent néanmoins à déposer les futurs rapports d'activité plus tôt.

Pour les chefs de corps,

Roger Stevens,
Premier Président

I. FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES – SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A. Contexte introductif

B. Statistiques et analyse

B.1. Notions

B.2. Statistiques

B.2.1. Aperçu des affaires pendantes à la section du contentieux administratif

B.2.2. Nouvelles affaires

B.2.3. Évolution de la production

B.2.4. Nombre d'affaires pendantes au 31/08/2019 par année d'introduction

B.3. Analyse des statistiques

B.3.1. Évolution du nombre total d'ordonnances et d'arrêts prononcés

B.3.2. Évolution du nombre d'affaires pendantes devant les chambres à la fin de l'année judiciaire

B.3.3. Délais de traitement au niveau des chambres

B.3.4. Aperçu succinct de l'application de la procédure de cassation et plus particulièrement de la procédure d'admissibilité (art. 119, alinéa 2, 3°, des L.C.C.E.)

C. Analyse du contenu

C.1. Réforme du Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014

C.1.1. Généralités

C.1.2. Modernisation du référé administratif

C.1.3. Mesures en vue du règlement définitif du contentieux

C.2. Indemnité réparatrice

D. E-justice

E. Exposé sur la mise en œuvre du plan de gestion du premier président

F. Affectation des conseillers d'État visés à l'article 122, § 1^{er}, des L.C. et progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs fixés dans cette disposition (art. 122, § 2, L.C.)

G. Conclusion générale

II. FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES – SECTION DE LÉGISLATION

A. Charge de travail 2018-2019

A.1. Nombre de demandes d’avis et d’avis donnés

A.2. Ventilation en fonction du demandeur d’avis

A.3. Ventilation en fonction des délais d’examen

A.3.1. Les procédures d’urgence

A.3.2. La procédure ordinaire

A.3.3. Graphique relatif aux demandes d’avis et avis donnés par délai 2018-2019

A.4. Ventilation en fonction de la composition de la section de législation

A.5. Ventilation des avis en fonction du rôle linguistique

B. Évolution des moyens mis à disposition de la section de législation

B.1. Magistrats et greffiers

B.2. Assesseurs – recours à des experts

B.3. Personnel administratif et informatisation

C. Vade-mecum

D. Publication des avis de la section de législation

E. Perspectives d'avenir

III. FONCTIONNEMENT DE L’AUDITORAT

A. La section du contentieux administratif

A.1. Affaires pendantes

A.1.1. Évolution

A.1.2. Commentaires

A.2. Requêtes entrées

A.2.1. Le contentieux de la suspension et de l’annulation

A.2.2. Le contentieux de la cassation

A.2.3. Le contentieux de la suspension et de l’annulation et le contentieux de la cassation considérés ensemble

A.2.4. Commentaires

A.3. Rapports déposés

A.3.1. Le contentieux de la suspension et de l'annulation

A.3.2. Le contentieux de la cassation

A.3.3. Le contentieux de la suspension et de l'annulation et le contentieux de la cassation considérés ensemble

A.3.4. Commentaires

B. La section de législation

B.1. Évolution du nombre de demandes d'avis et de rapports rédigés

B.2. Commentaires

C. Organisation de l'auditorat

C.1. Les auditeurs

C.1.1. Situation organique au 1^{er} septembre 2018

C.1.2. Évolution et situation réelle en ETP

C.2. Les attachés administratifs

C.3. Autres collaborateurs

D. Rapport sur l'exécution des plans de gestion des auditeurs généraux

D.1. Résorption de l'arriéré et réduction des délais de traitement – interaction entre la section du contentieux administratif et la section de législation

D.1.1. Sections néerlandophones

D.1.2. Sections francophones

D.1.3. Cassation

D.2. Gestion des banques de données – alimentation et amélioration des banques de données – moyens documentaires temporaires relatifs à l'application des nouvelles procédures et compétences

D.3. Incidence de la charge de travail sur les moyens disponibles

D.3.1. Le nombre d'auditeurs et leur affectation

D.3.2. Le personnel de soutien

D.4. Relations avec la presse et les justiciables – les magistrats de presse à l'Auditorat

D.5. Formation et information

D.6. Relations au sein de l'Auditorat et entre le Conseil et l'Auditorat

D.7. Situation particulière des documentalistes et des experts en documentation affectés à l'Auditorat

D.8. Observation finale

IV. GESTION DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE SES INFRASTRUCTURES À LA LUMIÈRE DE L'EXÉCUTION DU PLAN DE GESTION DU PREMIER PRÉSIDENT

A. Budgets 2019

B. Personnel

B.1. Les titulaires de fonction

B.1.1. Effectifs

B.1.2. Formations continues nationales

B.1.3. Entretien et renforcement des relations internationales

B.2. Le personnel administratif

B.2.1. Effectifs

B.2.2. Initiatives en vue d'améliorer la gestion des ressources humaines

C. Infrastructure

D. Politique TIC

**I. FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES –
SECTION DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF**

A. Contexte introductif

En vertu de l'article 73/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le premier président du Conseil d'État est actuellement responsable de la section du contentieux administratif.

Concrètement, cela signifie que ce chef de corps, outre ses responsabilités en tant que premier président, assume la responsabilité du fonctionnement des chambres de cette section.

Le présent chapitre du rapport d'activité comporte les statistiques, et une analyse de celles-ci, concernant le fonctionnement de la section du contentieux administratif examiné au regard de cette compétence.

Il fait également état de l'aperçu de l'application de la procédure d'admission des recours en cassation, visé à l'article 119, alinéa 2, 3°.

En outre, il expose, comme le prescrit l'article 119, alinéa 2, 2°, la mise en œuvre du plan de gestion du chef de corps concerné.

Enfin, le présent chapitre fait rapport, au sens de l'article 122, § 2, des lois coordonnées, sur l'affectation des conseillers d'État supplémentaires visés à l'article 122, § 1^{er}, des mêmes lois et sur les progrès accomplis dans la poursuite des objectifs.

B. Statistiques et analyse

B.1. Notions

Les affaires pendantes sont réparties par type de contentieux (le contentieux de cassation concernant les étrangers, l'autre contentieux de cassation et les autres contentieux - le contentieux général - notamment les annulations, les référés, le contentieux de pleine juridiction et tous les règlements de procédure particuliers).

Par nombre total d'affaires pendantes, on entend : tout numéro de rôle pour lequel au moins un arrêt final ou une ordonnance de non-admission d'un recours en cassation doit encore être prononcé afin de trancher définitivement l'affaire et clore le numéro de rôle. Un seul numéro de rôle est attribué par affaire introduite, même si elle donne lieu à plusieurs recours.

On entend par « nouvelle affaire » tout nouveau numéro de rôle.

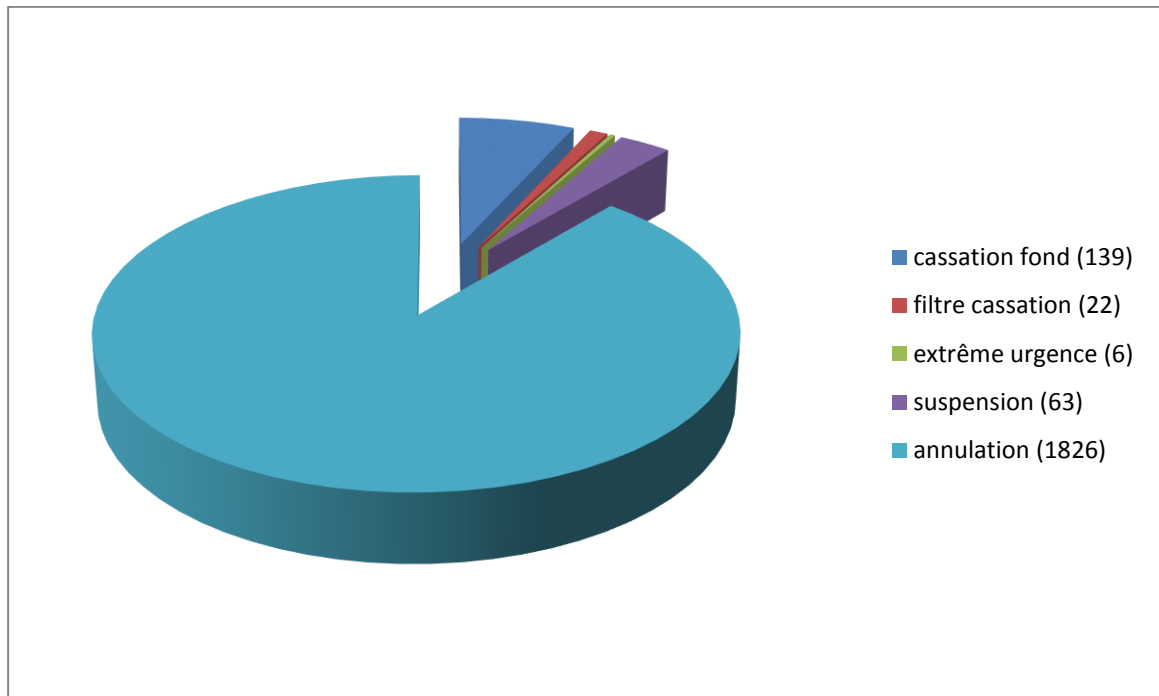
La rubrique « arrêts prononcés » concerne tous les arrêts prononcés. Parmi les arrêts prononcés au contentieux de cassation, une distinction est faite entre les arrêts prononcés au contentieux des étrangers (« Étrangers ») et les arrêts prononcés dans les autres affaires (« Général »).

Les ordonnances prises dans le cadre de la procédure de filtrage au contentieux de cassation figurent dans une rubrique distincte. Parmi les ordonnances, une distinction est opérée entre les ordonnances rendues au contentieux des étrangers (« Étrangers ») et les ordonnances prononcées dans les autres affaires (« Général »).

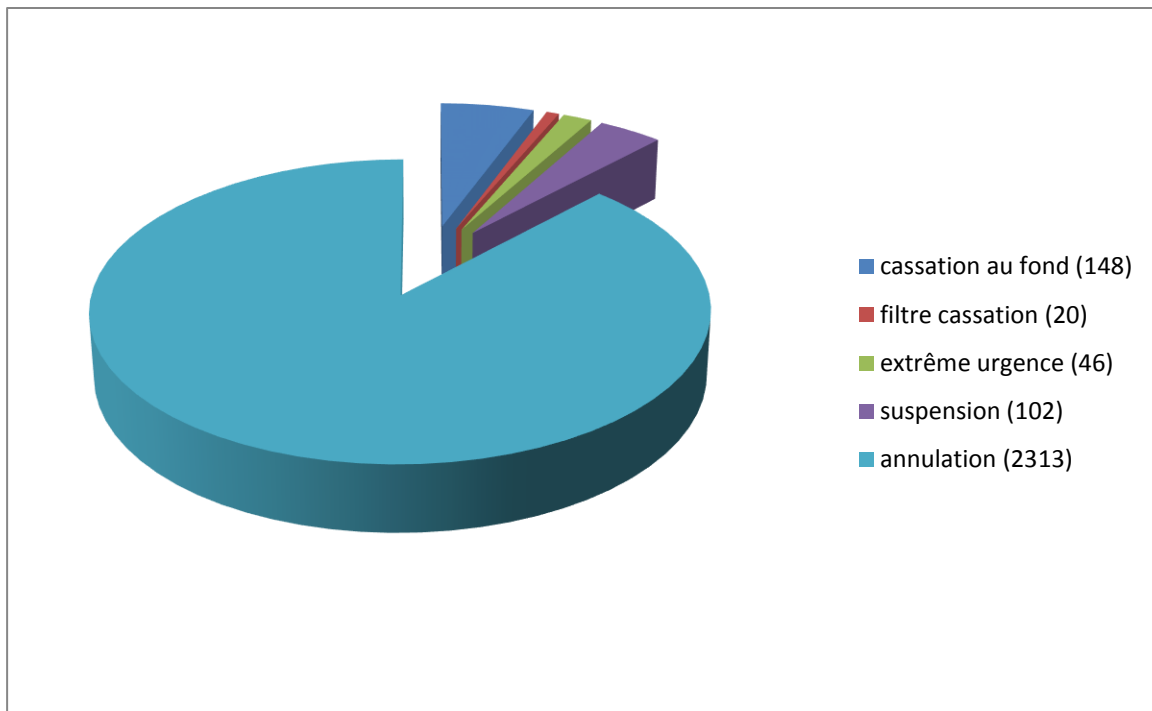
B.2. Statistiques

B.2.1. Aperçu des affaires pendantes à la section du contentieux administratif ⁽¹⁾

1.1. Affaires en langue néerlandaise ⁽²⁾ : 2.056



1.2. Affaires en langue française ⁽³⁾ : 2.629

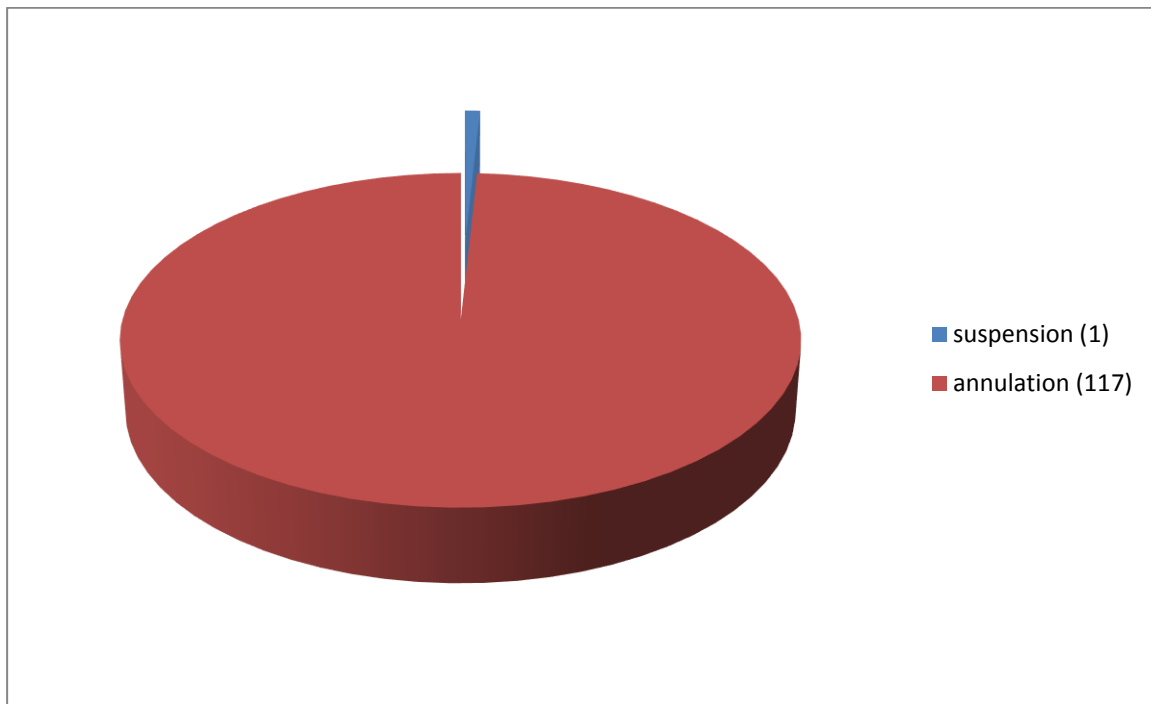


(1) Il s'agit de toutes les affaires pendantes, quelle que soit la phase dans laquelle elles se trouvent ou quelle que soit la composante du Conseil d'État auprès de laquelle elles se trouvent (Chambres, Auditorat, Greffe).

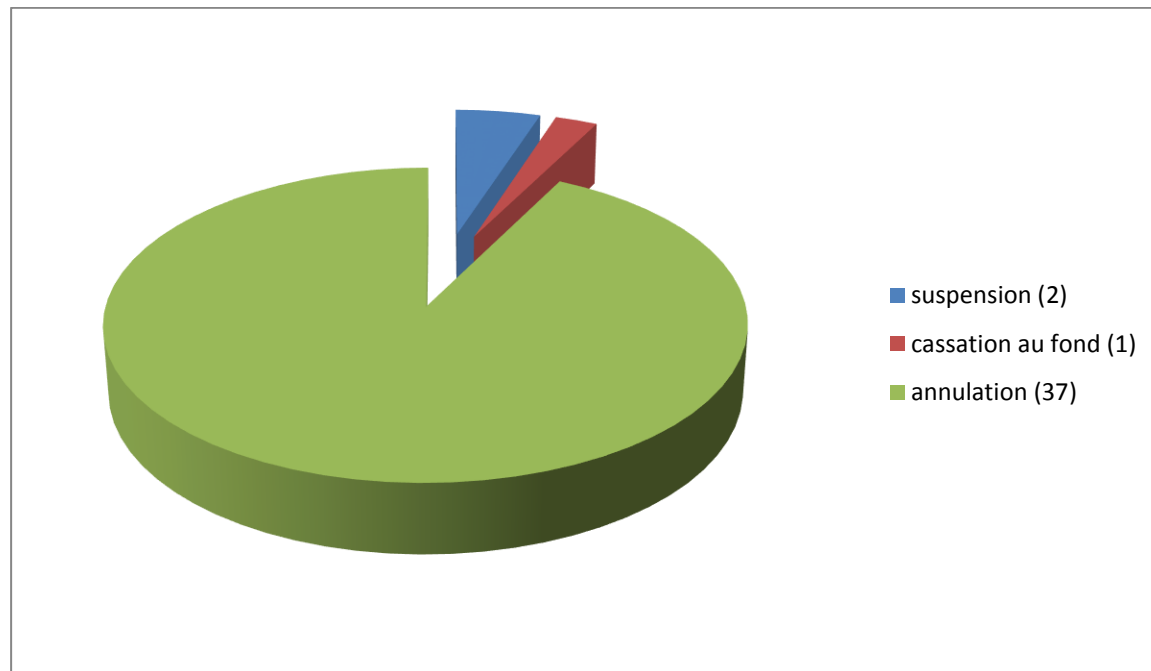
(2) Il s'agit des affaires traitées par les chambres VII, IX, X, XII et XIV.

(3) Il s'agit des affaires traitées par les chambres VI, VIII, XI, XIII et XV

1.3. Affaires bilingues ⁽¹⁾ : 118



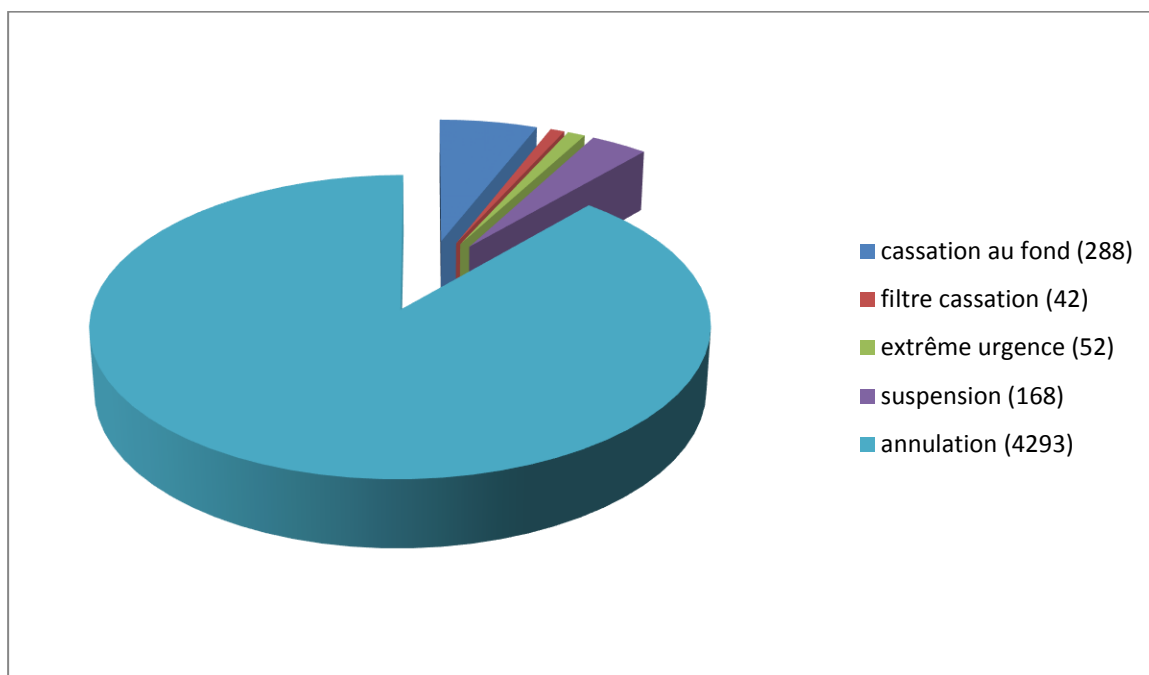
1.4. Affaires en langue allemande ⁽²⁾ (Chambre *Vbis*) : 40



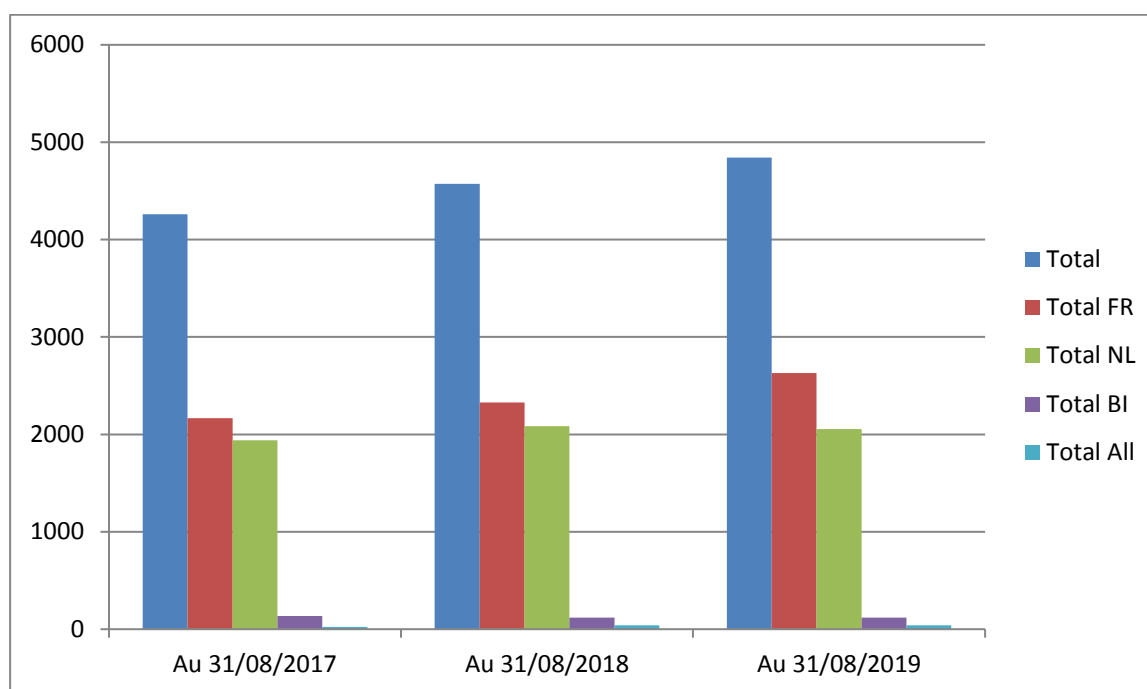
(1) Sont ainsi visées toutes les affaires dans lesquelles les langues française et néerlandaise doivent être utilisées. Ces affaires sont traitées par la Ve chambre.

(2) Sont ainsi visées toutes les affaires dans lesquelles la langue allemande doit être utilisée. Ces affaires sont traitées par la chambre *Vbis*.

1.5. Total des affaires pendantes : **4.843**



1.6. Graphique de l'évolution du nombre global d'affaires pendantes par rôle linguistique



	Total	Total FR	Total NL	Total BI	Total All
Au 31/08/2017	4261	2165	1939	134	23
Au 31/08/2018	4571	2328	2085	118	40
Au 31/08/2019	4843	2629	2056	118	40

B.2.2. Nouvelles affaires

	Contentieux général en français	Contentieux général en néerlandais	Contentieux général bilingue	Contentieux général en allemand	Total général
2016 – 2017	1.303	1.079	8	16	2.406
2017 – 2018	1.493	1.030	4	17	2.544
2018 – 2019	1.417	1.006	18	11	2.452

	Contentieux de cassation en français			Contentieux de cassation en néerlandais			Contentieux de cassation bilingue			Contentieux de cassation en allemand			Total général
	Général	Étrangers	Total	Général	Étrangers	Total	Général	Étrangers	Total	Général	Étrangers	Total	
2016-2017	12	199	211	63	127	190	0	0	0	0	0	0	401
2017-2018	12	207	219	74	163	237	0	0	0	1	0	1	457
2018-2019	7	236	243	84	141	225	0	0	0	0	0	0	468

Total des nouvelles affaires tous contentieux confondus

	En français	En néerlandais	Bilingue	En allemand	Total général
2016 – 2017	1.514	1.269	8	16	2.807
2017 – 2018	1.712	1.267	4	18	3.001
2018 – 2019	1.660	1.231	18	11	2.920

B.2.3. Évolution de la production

B.2.3.1. Arrêts prononcés

Contentieux général												
	En français			En néerlandais			Bilingue			En allemand		
	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Arrêts finaux	1.282	1.327	1.132	1.017	931(2)	945(4)	7	13	19	8	9	12
Arrêts intermédiaires	459	458(1)	511	303	309 (3)	246(5)	1	3	4	7	8	7
Total	1.741	1.785	1.643	1.320	1.240	1.191	8	16	23	15	17	19

Contentieux de cassation général												
	En français			En néerlandais			Bilingue			En allemand		
	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Arrêts finaux	11	3	1	67	56	76	0	0	0	0	0	0
Arrêts intermédiaires	0	0	1	8	7	6	0	0	0	0	0	0
Total	11	3	2	75	63	82	0	0	0	0	0	0

(1) dont 2 arrêts intermédiaires Assemblée générale (F).

(2) dont 1 arrêt final *Abis*.

(3) dont 10 arrêts intermédiaires *Abis*.

(4) dont 1 arrêt Assemblée générale et 4 arrêts *Abis*.

(5) dont 3 arrêts intermédiaires Assemblée générale.

Contentieux de cassation Étrangers												
	En français			En néerlandais			Bilingue			En allemand		
	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Arrêts finaux	99	67	85	59	42	35	0	0	0	0	0	0
Arrêts intermédiaires	6	6	11	5	0	4	0	0	0	0	0	0
Total	105	73	96	64	42	39	0	0	0	0	0	0

Total général des arrêts prononcés et des numéros de rôle traités						
	2016-2017		2017-2018		2018-2019	
	ARRÊTS	NUMÉROS DE RÔLE	ARRÊTS	NUMÉROS DE RÔLE	ARRÊTS	NUMÉROS DE RÔLE
EN FRANCAIS	1.857	1.906	1.861	1.896	1.741	1.779
EN NÉERLANDAIS	1.459	1.487	1.345	1.355	1.312	1.339
BILINGUE	8	8	16	20	23	19
EN ALLEMAND	15	16	17	17	19	16
TOTAL	3.339	3.417	3.239	3.288	3.095	3.153

Procédure de filtrage en français

	Nouvelles affaires		Ordonnances d'admission				Ordonnances de non-admission			
	Général	Étrangers	Général		Étrangers		Général		Étrangers	
2016-2017	12	199	5	39%	78	38%	8	61%	125	62%
2017-2018	12	208	11	92%	93	47%	1	8%	104	53%
2018-2019	7	236	4	80%	109	46%	1	20%	129	54%

Procédure de filtrage en néerlandais

	Nouvelles affaires		Ordonnances d'admission				Ordonnances de non-admission			
	Général	Étrangers	Général		Étrangers		Général		Étrangers	
2016-2017	63	127	63	95%	38	29%	3	5%	95	71%
2017-2018	74	163	70	100%	32	20%	0	0%	130	80%
2018-2019	84	141	82	98%	40	29%	2	2%	97	71%

Procédure de filtrage total contentieux de cassation général et total contentieux de cassation Étrangers

	Nouvelles affaires		Ordonnances d'admission				Ordonnances de non-admission			
	Général	Étrangers	Général		Étrangers		Général		Étrangers	
2016-2017	75	326	68	91%	116	34%	11	7%	220	66%
2017-2018	86	371	81	99%	125	35%	1	1%	234	65%
2018-2019	91	377	86	97%	149	40%	3	3%	226	60%

Procédure de filtrage total général

	Nouvelles affaires	Ordonnances d'admission		Ordonnances de non-admission	
2016-2017	401	184	44%	231	56%
2017-2018	457	206	47%	235	53%
2018-2019	468	235	51%	229	49%

B.2.4. Nombre d'affaires pendantes au 31/08/2019 par année d'introduction

Année	Francophones		Néerlandophones		Bilingues		Allemands	
	Général	Cassation	Général	Cassation	Général	Cassation	Général	Cassation
2019	862	100	529	88	1		6	
2018	887	59	661	60	3		11	1
2017	446	8	458	9	15		11	
2016	140	1	210	2	3		2	
2015	35	1	62	1	12		2	
2014	23		9	1	3		2	
2013	13		5		16			
2012	5		4		17			
2011	2			1	28			
2010	5				13			
2009	4				4			
2008					3			
2007	1		1					
2006	1							
2005			1					
2004								
2003			1					

B.3. Analyse des statistiques

Dans son ensemble, le nombre d'affaires pendantes devant l'institution, quelle que soit la phase de la procédure où elles se trouvent, a augmenté de 272 unités, soit 6%, par à l'année précédente pour s'établir à un total de 4.843 affaires.

Le nombre de nouvelles affaires introduites auprès de la section du contentieux administratif au cours de l'année judiciaire sous revue s'élève à 2.920, ce qui représente une diminution de 2,7% (pour l'année judiciaire 2017-2018, 3.001 nouvelles affaires avaient été introduites). Le nombre de nouvelles affaires a augmenté de 5% dans le contentieux général en français. Dans le contentieux général en langue néerlandaise, on observe une diminution de 2,3%. Dans le contentieux de cassation général, le nombre de nouvelles affaires introduites en langue française a diminué de 41,6%, tandis que le nombre d'affaires introduites dans le contentieux général en langue néerlandaise a augmenté de 13%. Dans le contentieux de cassation Étrangers en langue française, le nombre de nouvelles affaires a augmenté de 14% tandis que le nombre d'affaires introduites en néerlandais a diminué de 13,5%.

Le fonctionnement des chambres est analysé d'une manière approfondie ci-après.

B.3.1. Évolution du nombre total d'ordonnances et d'arrêts prononcés

Au cours de l'année judiciaire 2018-2019, ce sont au total 3.095 arrêts (arrêts finaux et intermédiaires) qui ont été prononcés : 1.312 en langue néerlandaise - 1.741 en langue française - 23 bilingues néerlandais/français - 19 bilingues français/allemand.

Les 3.095 arrêts prononcés, mentionnés ci-dessus, portaient sur 3.153 numéros de rôle.

En outre, 464 ordonnances relatives à l'admission de recours en cassation ont été prononcées (243 F et 221 N).

Dès lors que les ordonnances de non-admission requièrent une motivation relativement détaillée, et qu'aucune intervention de l'auditorat n'est prévue dans ces procédures, ces

ordonnances donnent lieu à une charge de travail pour les chambres qui est plus ou moins comparable à celle d'un arrêt ordinaire.

Au total, 3.559 décisions ont donc été prononcées, et ce sans tenir compte d'ordonnances particulières, comme celles relatives à la recevabilité des interventions. Cela représente une diminution de 121 décisions, soit 3,3%, par rapport à l'année judiciaire précédente, au cours de laquelle 3.680 décisions avaient été prononcées.

En moyenne, 28,84 conseillers d'État ETP étaient affectés à la section du contentieux administratif au cours de l'année judiciaire 2018-2019 (13,8 conseillers d'État ETP francophones et 15 conseillers d'État ETP néerlandophones). Au total, ont été prononcées 1.984 décisions en français, 1.533 décisions en néerlandais, 23 décisions bilingues néerlandais/français et 19 décisions bilingues français/allemand. Ce qui signifie qu'environ 123 décisions ont été prononcées par conseiller d'État ETP (143,77 par conseiller d'État ETP francophone et 102 par conseiller d'État ETP néerlandophone).

B.3.2. Évolution du nombre d'affaires pendantes devant les chambres à la fin de l'année judiciaire

À la fin de l'année judiciaire sous revue, c'est-à-dire le 31 août 2019, il y avait au total 1.253 affaires aux chambres. Il s'agit principalement : des affaires qui ont été portées devant les chambres en vue de la prononciation d'un arrêt d'extrême urgence, des affaires dans lesquelles l'ordonnance d'admission en cassation est attendue, ainsi que des affaires de suspension et d'annulation qui se trouvent aux chambres en vue de la fixation d'une audience, celles qui sont déjà fixées à une audience déterminée, et celles qui ont déjà été examinées à l'audience, mais pour lesquelles un arrêt doit encore être prononcé, c'est-à-dire les affaires en délibéré.

Si l'on compare ce chiffre avec la situation au début de l'année judiciaire, on arrive à la conclusion que le nombre total d'affaires dont les chambres sont saisies a augmenté de 235 unités et est passé de 1.018 affaires à la date du 31/08/2018 à 1.253 affaires à la date du 31/08/2019, soit une augmentation de 23%.

B.3.3. Délais de traitement au niveau des chambres

Le délai de traitement moyen d'une affaire au fond dans le contentieux hors cassation au sein des chambres (c'est-à-dire entre la réception du dossier par la chambre et la décision finale) s'élevait à 242 jours (l'année judiciaire précédente : 223 jours).

La durée moyenne du traitement d'une affaire de suspension par les chambres s'élevait à 71 jours.

Au contentieux de la cassation, la durée moyenne entre l'ordonnance d'admission et l'arrêt final est d'environ 12 mois tandis que la durée moyenne entre le rapport de l'auditorat et l'arrêt final est d'environ 6,5 mois.

Les ordonnances d'admission ou de non-admission dans ce contentieux ont été prononcées par les chambres dans un délai moyen de 19 jours (l'année judiciaire précédente : 16 jours), celui-ci s'inscrivant largement dans le délai légal d'un mois.

Globalement, l'on peut constater que la plupart des délais de traitement sont restés les mêmes que ceux de l'année judiciaire précédente.

B.3.4. Aperçu succinct de l'application de la procédure de cassation et plus particulièrement de la procédure d'admissibilité (art. 119, alinéa 2, 3°, des L.C.C.E.)

Au cours de l'année judiciaire 2018-2019, 219 arrêts ont été rendus au contentieux de la cassation : 121 N - 98 F.

Normalement, un arrêt de cassation, eu égard aux délais de procédure applicables, est prononcé dans le courant de l'année judiciaire suivant celle de l'introduction du recours en cassation. Il en résulte que le flux d'arrêts sortants suit plus ou moins le flux entrant de l'année judiciaire précédente.

De telles affaires sont en effet examinées prioritairement par les chambres.

En vertu de l'article 20, § 4, des lois coordonnées, la chambre se prononce sur un recours en cassation déclaré admissible dans les six mois suivant le prononcé de l'ordonnance d'admission.

L'auditorat n'intervient et ne rédige un rapport que pour les recours en cassation déclarés admissibles par un conseiller d'État ayant au moins trois années d'ancienneté de grade et désigné par le Président.

Le délai entre la réception du rapport de l'auditorat et le prononcé de l'arrêt est d'environ 6 mois (voir B.3.3).

Le nombre d'ordonnances d'admission (de non-admission), procédure dans laquelle l'auditorat n'intervient pas et dans laquelle, dans les deux régimes linguistiques, un conseiller d'État siégeant seul avec un greffier supporte la charge de travail, était, comme il a déjà été indiqué plus haut, de : 464.

En ce qui concerne ces ordonnances, le délai légal d'un mois est largement respecté. Le délai effectif moyen est même d'à peine 19 jours, comme il a également déjà été indiqué au B.3.3.

C. Analyse du contenu

C.1. Réforme du Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014

C.1.1. Généralités

Le rapport d'activité 2013-2014 a donné un aperçu des compétences et des instruments nouveaux instaurés par la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État (voir les pages 22 et suivantes de ce rapport).

Comme l'a rappelé le rapport d'activité précité, les principales modifications apportées aux compétences de la section du contentieux administratif peuvent être scindées en deux catégories : la modernisation du référé administratif et les mesures prises en vue du règlement définitif du contentieux. Les chiffres de l'année judiciaire 2018-2019 pour chacune de ces catégories sont reproduits ci-après.

C.1.2. Modernisation du référé administratif

En ce qui concerne la modernisation du référé administratif (page 23 du rapport d'activité 2013-2014), force est de constater que durant l'année judiciaire 2018-2019 sous revue, la possibilité de ne pas introduire la demande de suspension par une requête unique en annulation et en suspension, mais de le faire après l'introduction du recours en annulation, à tout moment de la procédure, plus particulièrement dans la phase où l'affaire commence à devenir vraiment urgente, n'a été utilisée que dans 24 cas (par rapport à l'année judiciaire 2017-2018 : 32).

Il convient donc de constater que la nouvelle possibilité d'introduire une demande de suspension après l'introduction de la requête en annulation est encore et toujours peu utilisée. Or, l'un des objectifs de ce nouveau dispositif consistait à éviter, dans la mesure du possible, que de telles demandes soient introduites quasi automatiquement en même temps que le recours en annulation, et visait ainsi – parallèlement au remplacement de la condition relative au préjudice grave difficilement réparable par une condition d'urgence - à accélérer le traitement des procédures d'annulation.

À titre de comparaison : au cours de l'année judiciaire 2018-2019, la suspension a été demandée en même temps que l'annulation dans pas moins de 361 cas.

C.1.3. Mesures en vue du règlement définitif du contentieux

Pouvoir d'injonction (art. 36, § 1^{er}, L.C.) :

dans 1 arrêt, il a été fait application de l'article 36, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État¹.

Cet arrêt, à l'instar de tous les autres arrêts, peut être consulté sur le site Internet du Conseil d'État : www.conseildetat.be.

C.2. Indemnité réparatrice

Le rapport d'activité 2013-2014 avait attiré l'attention sur la nouvelle compétence, inscrite à l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, relative à l'octroi d'une indemnité réparatrice (pages 25 et suivantes de ce rapport).

Au cours de l'année judiciaire 2018-2019, 9 arrêts ont accordé une telle indemnité².

Au cours de la même année, 55 demandes d'obtention de cette indemnité ont été introduites.

D. E-justice

D.1. L'e-Justice désigne la possibilité offerte aux parties depuis le 1^{er} février 2014 d'introduire leurs recours via une plateforme numérique et, corrélativement, d'échanger électroniquement via cette même plateforme numérique des pièces de procédure liées à la requête introductive.

¹ Concrètement : l'arrêt n° 243.790 du 22 février 2019.

² Concrètement : les arrêts n°s 243.203 du 11 décembre 2018, 243.207 du 11 décembre 2018, 243.917 du 12 mars 2019, 244.178 du 4 avril 2019, 244.534 du 17 mai 2019, 244.847 du 19 juin 2019, 244.982 du 27 juin 2019, 244.991 du 27 juin 2019 et 245.067 du 2 juillet 2019.

Cette procédure facilite considérablement l'envoi et la réception de pièces de procédure.

Compte tenu des évolutions technologiques dans le domaine de la communication, on a opté pour un système hébergé sur un site Internet géré par le Conseil d'État, qui fait office de plateforme d'échange sécurisée. L'utilisateur qui souhaite avoir accès à cette plateforme doit simplement se faire connaître au moyen d'une carte d'identité électronique afin de pouvoir s'identifier de manière fiable.

Cette procédure fait l'objet de l'arrêté royal du 13 janvier 2014 modifiant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État et l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, en vue d'instaurer la procédure électronique (M.B., 16 janvier 2014).

Sur le site Internet du Conseil d'État www.raadvst-consetat.be, figure un onglet « e-Procédure » contenant les explications nécessaires et un guide pratique. On y trouve également un « Registre des indisponibilités » mentionnant les période a cours desquelles le site Internet a été indisponible (et ce conformément à l'article 85bis, § 14, RGP).

D.2. Au cours de l'année judiciaire 2018-2019, 46,4% des dossiers ont été, au moins partiellement, traités par la voie électronique. Il s'agit des dossiers dits « mixtes » ou « asymétriques ».

Au cours de cette même période, 14,6% des dossiers étaient totalement électroniques. Cela constitue une augmentation sensible par rapport à l'année judiciaire précédente (5% en 2017-2018).

E. Exposé sur la mise en œuvre du plan de gestion du premier président

E.1. Le présent rapport d'activité s'inscrit dans le cadre du plan de gestion qui a été rédigé le 10 mars 2017 en vue de la nomination aux fonctions de premier président du Conseil d'État, également responsable de la section du contentieux administratif.

Le premier objectif stratégique de ce plan est qu'il soit statué dans un délai adéquat.

Le *premier objectif opérationnel* est de « veiller à consolider la situation favorable actuelle dans les chambres ».

Il ressort de l'analyse chiffrée ci-dessus (voir B.3.3.) que les chambres traitent les affaires dans un délai raisonnable.

E.2. En ce qui concerne le *deuxième objectif opérationnel* du plan de gestion du Président, à savoir la volonté de réduire les délais de traitement dans le contexte actuel en termes de procédure, il peut, eu égard à ses compétences, être renvoyé pour l'essentiel aux délais de traitement dans les chambres exposés ci-dessus.

E.3. *Troisième objectif opérationnel* exposé dans ce plan de gestion.

E.3.1. Tout d'abord, l'attention a été entièrement consacrée au traitement prioritaire des affaires les plus anciennes.

La section consacrée aux statistiques générales (voir B.2.) donne un aperçu du nombre d'affaires pendantes par année d'introduction, toutes composantes du Conseil confondues.

Une comparaison avec l'aperçu donné dans le précédent rapport d'activité indique que le nombre d'affaires anciennes continue de diminuer.

Les chambres continuent à donner la priorité au traitement des affaires les plus anciennes. Puisque les affaires transmises par l'auditorat sont traitées très rapidement, il en va de même à plus forte raison pour les affaires les plus anciennes.

E.3.2. Par ailleurs, il ressort d'emblée de ce qui précède que les chambres poursuivent un autre objectif, à savoir celui du respect des délais légaux et réglementaires en consacrant une attention toute particulière au traitement des référés administratifs et des recours en cassation.

E.4. *Le deuxième objectif stratégique* du plan de gestion vise une jurisprudence d'un niveau de qualité encore plus élevé.

À cette fin, il a été fixé un objectif opérationnel visant principalement à assurer et à réaliser l'unité de la jurisprudence.

L'un des projets avancés consiste à assurer le suivi de la jurisprudence et à éviter, par une approche préventive, le renvoi d'affaires devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, où la procédure applicable est lourde et requiert énormément de temps.

Cette année judiciaire encore, diverses initiatives ont été prises afin de parvenir à une approche aussi uniforme et qualitative que possible des différentes chambres.

Grâce à la concertation, initiée par le président de la section, le Conseil tente en permanence et d'une manière proactive, d'éviter une jurisprudence contradictoire, entre autres par une concertation des présidents de chambre organisée à intervalles réguliers et par un échange de courriels organisé d'une manière plus informelle au sein de la section.

En outre, le rôle de la commission de la procédure reste crucial, et celle-ci intervient très fréquemment et promptement.

Tout cela exige de la part des membres de la section des efforts supplémentaires importants qui se traduisent à terme par une production plus importante et de meilleure qualité.

Grâce notamment à ces actions, l'intervention de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a pu être réduite à un minimum.

Durant la période sous revue, 4 arrêts ont été prononcés par l'assemblée générale « ordinaire » de la section du contentieux administratif.

Vous trouverez ci-dessous un bref aperçu de ces arrêts.

1) Poursuite de la procédure après le rapport de l'auditorat (art. 14quinquies du règlement de procédure)

En vertu des règles de procédure applicables, la décision dont l'annulation est poursuivie "peut" être annulée suivant une procédure accélérée si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige 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 l'annulation est proposée.

Par le passé, le Conseil d'État a considéré que le législateur visait en pareil cas une annulation automatique.

Dans son arrêt n° 243.249 du 14 décembre 2018, le Conseil a cependant estimé en assemblée générale que, dans un tel cas, il n'est procédé à l'annulation qu'après avoir constaté, selon la procédure accélérée, que le moyen dont le rapport de l'auditorat reconnaît le bien-fondé justifie effectivement l'annulation.

2) Examen de l'intérêt actuel d'une partie requérante

Dans son arrêt n° 243.406 du 15 janvier 2019, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a adapté la jurisprudence relative à l'intérêt actuel d'une partie requérante. Des enseignements ont été tirés à cet égard de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'affaire soumise à l'assemblée générale, concernait la fermeture d'une (implantation d'une) école. Dans les circonstances concrètes de l'affaire, il ne peut être reproché à la partie requérante qui attaque cette fermeture de ne plus faire partie du conseil scolaire. Compte tenu de ce contexte, se fonder sur ce motif pour dénier tout intérêt actuel au requérant porterait atteinte de manière disproportionnée à son droit d'accès au juge.

3) Intérêt actuel et indemnité réparatrice

Dans l'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, l'assemblée générale a précisé l'incidence de l'article 11bis des lois sur le Conseil d'État (indemnité réparatrice) sur les possibilités dont dispose le Conseil d'État pour statuer au contentieux de l'annulation. Si une partie requérante perd son intérêt à l'annulation demandée au cours de la procédure et en raison de circonstances qui ne lui sont pas imputables, elle peut, en introduisant une demande d'indemnité réparatrice - avant la clôture des débats – faire en sorte que les moyens qu'elle a soulevés soient encore examinés dans la mesure où cet examen est nécessaire pour statuer sur cette demande³.

Ces arrêts, à l'instar de tous les autres arrêts, peuvent être consultés sur le site Internet du Conseil d'État : www.conseildetat.be.

E.5. La loi spéciale du 19 juillet 2012 portant modification de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite « de pacification communautaire ») et de la loi spéciale du

³ Le 4e arrêt de l'AG (n° 243.405 du 15 janvier 2019) a décrété purement et simplement un désistement d'instance.

8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques (M.B., 22 août 2012) a instauré une nouvelle procédure de nomination pour les bourgmestres des communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (les communes dites « de la périphérie » : Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem), selon laquelle les bourgmestres qui sont désignés par un acte de présentation confirmé par le conseil communal peuvent contester la décision de refus de nomination du Gouvernement flamand devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Cette nouvelle compétence juridictionnelle a été fixée dans le nouvel article 13bis de la nouvelle loi communale.

Dans ces cas spécifiques, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif est présidée alternativement par le premier président et par le président du Conseil d'État, en fonction de l'inscription au rôle des affaires qui relèvent de cette nouvelle compétence juridictionnelle.

Ce point est important car en cas de parité des voix dans ces cas spécifiques, la voix de celui qui préside l'assemblée générale est prépondérante.

L'arrêt de l'assemblée générale doit être rendu dans les nonante jours de l'introduction du mémoire par le bourgmestre désigné concerné.

Cette compétence juridictionnelle de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif produit ses effets depuis le 14 octobre 2012.

Durant l'année judiciaire 2018-2019, 4 arrêts ont été prononcés à ce propos : dans ses arrêts n^{os} 245.052, 245.053, 245.054 et 245.055 du 2 juillet 2019, le Conseil d'État a infirmé les arrêts de la Ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté du 13 février 2019 refusant de nommer Pierre Rolin, Frédéric Petit, Alexis Calmeyn et Yves Ghequiere en qualité de bourgmestres des communes de, respectivement, Rhode-Saint-Genèse, Wezembeek-Oppem, Drogenbos et Linkebeek.

Le Conseil d'État tient pour inadéquat l'un des motifs décisifs des arrêtés ministériels de refus attaqués, à savoir que les bourgmestres désignés précités ont enfreint les lois sur l'emploi des langues en matière administrative en prêtant leur concours à l'envoi des lettres de convocation pour les élections locales et provinciales du 14 octobre 2018 selon l'appartenance linguistique des électeurs.

L'assemblée générale de la section du contentieux administratif a ainsi confirmé l'interprétation qu'elle a donnée antérieurement dans ses arrêts n^{os} 227.775 et 227.776 du 20 juin 2014 en ce qui concerne l'emploi des langues par une autorité locale à l'égard de particuliers dans les communes périphériques et qu'elle a déjà rappelée à de nombreuses reprises depuis, et que le Gouvernement flamand ne peut ignorer.

Ces arrêts, à l'instar de tous les autres arrêts, peuvent être consultés sur le site Internet du Conseil d'État : www.conseildetat.be.

E.6. Un autre objectif stratégique inscrit au plan de gestion consiste à préserver et à développer davantage le rôle du Conseil d'État dans le règlement du contentieux administratif et à veiller à la reconnaissance de ce rôle grâce à une politique de communication active.

C'est notamment en poursuivant la mise en œuvre des nouvelles compétences et des nouveaux instruments récents précités (voir n^{os} C.1. et C.2.) et en stimulant l'utilisation de la procédure électronique (voir D.) que l'on pourra encore améliorer l'efficacité de la section du contentieux administratif.

Toujours dans le cadre de cet objectif stratégique, à savoir veiller à la reconnaissance du rôle du Conseil d'État dans le règlement du contentieux administratif, le Conseil mise pleinement, comme au cours des années précédentes, sur une information proactive du public quant à la jurisprudence du Conseil d'État.

Il mène une politique active visant à commenter préventivement, dans un langage simple, les arrêts suscitant de l'intérêt.

De tels arrêts sont exposés en termes simples dans un « newsflash » sur le site Internet (voir principalement l'onglet « Actualités ») et par l'intermédiaire de l'agence Belga et des autres principaux canaux de presse, à l'intention de la presse et, finalement, du grand public.

À cet égard, on peut se référer à nouveau au site Internet précité : www.conseildetat.be.

Durant l'année judiciaire 2018-2019, 46 communiqués de presse ont été publiés sur le site Internet. Pour l'essentiel, ils concernaient des arrêts suscitant un grand intérêt. Dans le cadre de la politique de communication proactive présentée dans le plan de gestion, le Conseil veille à ce que la publication soit aussi concomitante que possible avec le prononcé et la notification des arrêts.

Outre la publication des communiqués de presse (explicatifs) concernant les arrêts de notre institution, le site Internet constitue également le canal par lequel le Conseil d'État peut réagir à d'éventuelles informations erronées qui paraissent à propos de l'institution ou par lequel le rôle de l'institution peut être précisé. Au cours de cette année judiciaire, il n'a fallu donner qu'une seule fois une précision de cette nature. Il s'agissait plus particulièrement d'un commentaire donné par l'auditorat sur une affaire pendante⁴.

⁴ « **Commentaire donné par l'auditorat du Conseil d'État concernant l'avis dans l'affaire Befimmo/Fedimmo**

A la suite de l'article paru dans l'Echo de ce 12 octobre 2018 intitulé « La Région bruxelloise taclée par l'auditeur du Conseil d'État », l'Auditorat du Conseil d'Etat souhaite préciser ce qui suit.

La décision de la Région de Bruxelles-Capitale relative au choix du bâtiment qui doit abriter ses fonctionnaires à la fin de l'année 2020 a fait l'objet de deux recours en suspension d'extrême urgence, introduits par les sociétés Befimmo et Fedimmo, dont les projets n'ont pas été retenus. L'affaire a été plaidée les 5 et 9 octobre 2018.

Dans une première critique, les sociétés requérantes, faisaient valoir que l'opération aurait dû être soumise à la loi sur les marchés publics. Dans son avis, l'auditeur a considéré que l'avis de prospection immobilière lancé par la Région n'était pas en soi constitutif d'un marché public - ce que le Conseil d'Etat avait déjà décidé dans un arrêt du 12 juillet 2018 -, mais que, dès le moment où le candidat retenu offrait un bail de longue durée sur une tour "à construire" répondant aux besoins de la Région, l'opération aboutissait à confier un marché public de travaux au promoteur.

Dans un deuxième argument, les sociétés requérantes alléguaient notamment qu'elles n'avaient pas eu les mêmes chances que d'autres candidats d'améliorer leur offre au cours des négociations avec la Région. L'auditeur a constaté que le dossier administratif de la Région ne contenait pas de documents permettant de démentir cette critique, et de démontrer que les négociations avaient été menées dans le respect des principes d'égalité et de transparence avec tous les candidats.

L'auditeur n'a pas examiné les autres arguments des sociétés requérantes et a proposé la suspension pour ces deux seuls motifs, en formulant un avis strictement juridique. Il n'a été question dans l'avis ni d'amateurisme ni de partialité. »

Par ailleurs, deux communiqués de presse concernant (des avis de) la section de législation ont également été publiés⁵.

Enfin, le Conseil d'État communique, par le biais de son site Internet, à propos de ses contacts avec le monde extérieur. Ainsi a été publié le 17 juillet 2019 un communiqué de presse sur le mémorandum que les chefs de corps du Conseil d'État ont rédigé le 4 juillet 2019 à l'intention des divers décideurs politiques, actuels et à venir, du pays.

Il y a lieu de souligner que la politique de communication active précitée est menée avec les moyens limités dont dispose le Conseil d'État en la matière. Le « service de presse » du Conseil d'État s'est développé ces dernières années. En ce qui concerne le Conseil au sens strict, il se compose actuellement de quatre magistrats de presse, deux de chaque rôle linguistique. Pour remplir cette tâche, ces magistrats doivent fournir de manière tout à fait désintéressée d'importants efforts supplémentaires, en plus de leurs missions habituelles. Ils assument les contacts avec la presse et se chargent de coordonner la publication des « newsflashes » explicatifs publiés sur le site Internet de l'institution. Ils ont également un rôle de facilitateur au niveau de la procédure et s'efforcent de sensibiliser les chambres à l'utilisation de cette procédure.

⁵ « Elections du 26 mai 2019- Publication des avis sur des projets non aboutis »

Conformément à l'article 5/3, § 1er, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, sont désormais consultables sur le présent site tous les avis de la section de législation portant sur des avant-projets de loi non déposés, sur des amendements à ceux-ci et sur des projets d'arrêtés fédéraux qui n'ont pas été publiés au Moniteur Belge, ainsi que les textes sur lesquels ils portent.

Par ailleurs, conformément au paragraphe 2 de cette même disposition et aux accords donnés par les gouvernements des régions et des communautés, sont désormais consultables sur le présent site tous les avis portant sur des avant-projets de décret ou d'ordonnance non déposés, sur des amendements à ceux-ci et sur des projets d'arrêtés communautaires et régionaux qui n'ont pas été publiés au Moniteur Belge, ainsi que les textes sur lesquels ils portent. (29/05/2019) ».

La section de législation du Conseil d'État confrontée à une surcharge de travail

À la suite des informations récemment parues dans la presse au sujet des avis qui sont donnés par la section de législation du Conseil d'État, les chefs de corps du Conseil et de l'Auditorat reconnaissent, ainsi qu'il en a déjà été fait état dans les rapports annuels d'activité du Conseil d'État les plus récents (voir, notamment, le rapport d'activités 2016-2017, pp. 28 et s.), l'existence d'une surcharge de travail de nature structurelle concernant la section de législation du Conseil d'État. Différents facteurs sont à la base de cette situation parmi lesquels:

1. une augmentation exponentielle du nombre de demandes d'avis entre le début des années quatre-vingt (environ 500 demandes/an) et ces dernières années (environ 2.000 demandes/an);
2. un cadre légal pratiquement inchangé durant toutes ces années au niveau des membres de l'Auditorat et du Conseil affectés à la section de législation, nonobstant l'une ou l'autre mutation interne effectuée ces dernières années au sein du cadre légal actuel du Conseil et de l'Auditorat;
3. une plus grande régionalisation et communautarisation des matières, ce qui implique que des magistrats des différents rôles linguistiques ont été contraints de se spécialiser dans les mêmes matières et qu'un temps relativement conséquent doit être consacré au maintien d'une certaine cohérence dans les divers avis donnés dans le cadre d'une même matière ;
4. une complexité sans cesse croissante des règles de droit et de la jurisprudence y relative, notamment sous l'influence du droit de l'Union européenne et du droit international;
5. une exigence pratiquement systématique des demandeurs d'avis d'obtenir les avis dans un délai de trente jours calendrier.

Face à cette situation, la section de législation a en effet été contrainte, en premier lieu, de ne pas strictement respecter ledit délai de trente jours pour ce qui concerne les projets de textes législatifs, en deuxième lieu, de ne pas nécessairement donner d'avis sur certains projets de textes réglementaires, possibilité qui a été conférée à la section de législation en 2003, et, en troisième lieu, de limiter très souvent son examen aux points de droit essentiels que soulèvent ou sont susceptibles de soulever les divers projets qui lui sont soumis.

Nonobstant cette situation, la section de législation est toujours arrivée à donner des avis constructifs et de qualité, dans la mesure bien entendu de l'examen limité auquel il lui est possible de procéder, ainsi que de la charge de travail qui est la sienne à un moment donné.

Parfaitement conscients de la situation actuelle de la section de législation du Conseil d'État, les chefs de corps du Conseil et de l'Auditorat comptent soumettre aux autorités politiques un mémorandum dans lequel seront, notamment, abordées tant la situation actuelle de la section de législation que la question de son évolution, en ce compris des réformes structurelles d'ordre législatif (22/03/2019) ».

F. Affectation des conseillers d'État visés à l'article 122, § 1^{er}, des L.C. et progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs fixés dans cette disposition (art. 122, § 2, L.C.)

En application de l'article 122, § 2, des lois coordonnées, le premier président fait rapport, dans le rapport d'activité annuel, sur l'affectation à la section du contentieux administratif des conseillers d'État supplémentaires visés à l'article 122, § 1^{er}, de ces mêmes lois, et sur le « progrès accompli en vue des objectifs poursuivis ».

En vertu de l'article 122, § 1^{er}, précité, le nombre de conseillers d'État est augmenté de six unités jusqu'au 31 décembre 2015, « afin de pouvoir résorber ou prévenir le retard dans la section du contentieux administratif ou faire face à la charge de travail dans la section de législation ».

Ce cadre temporaire spécial s'est donc éteint le 1^{er} janvier 2016.

Cela signifie qu'à partir de cette date, les conseillers d'État qui quittent l'institution ne peuvent plus être remplacés jusqu'à ce que leur nombre atteigne à nouveau celui prévu au cadre légal proprement dit.

En ce qui concerne les conseillers d'État néerlandophones, seule la section de législation bénéficiait de 2 conseillers d'État en surnombre. En effet, compte tenu de l'importance de la charge de travail de cette section, il a été décidé de mettre la totalité des conseillers en surnombre à la disposition de la section de législation.

Il ressort de l'analyse chiffrée sous B.3. et E.1. à E.4. que les objectifs stratégiques concernant la résorption de l'arriéré par les chambres ont été atteints.

Relevons toutefois que dans l'hypothèse où le nombre de conseillers d'État attachés à la section du contentieux administratif devrait descendre sous la barre du « cadre normal » des 30 unités, cette diminution risquerait bel et bien d'avoir un impact négatif sur la réalisation des objectifs poursuivis.

G. Conclusion générale

Le bilan relatif au fonctionnement des chambres de la section du contentieux administratif au cours de l'année judiciaire 2018-2019 est, à mon avis, positif.

Il n'y a pas d'arriéré; les affaires sont traitées à bref délai, tout en garantissant un niveau de qualité élevé, après que les chambres en sont saisies.

II. FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES – SECTION DE LÉGISLATION

A. Charge de travail 2018-2019

A.1. Nombre de demandes d'avis et d'avis donnés

1. Le nombre total d'avis donnés est de **1.884** (ce qui donne un total de 2.088 si l'on calcule en termes de charge réelle : avis chambres réunies, avis assemblée générale, avis projets de lois-programmes ou de lois-mosaïques). Quant au nombre total de demandes d'avis, il est de **2.313** (ce qui donne un total de 2.333 si l'on calcule en termes de charge réelle).

Un calcul précis du nombre d'affaires pendantes au début de l'année judiciaire 2018-2019 a démontré que 186 affaires étaient encore pendantes. Avec le nouvel afflux de 2.313 demandes, la charge de travail pour l'année considérée était donc de 2.499 dossiers. Parmi ces 2.499 dossiers, 1.884 ont abouti à un avis, 531 ont été réglés par le biais de la procédure de laissez-passer (pas d'avis formulé sur les projets d'arrêtés réglementaires dans le délai prévu) et 9 ont été rayés du rôle. 75 dossiers étaient encore pendants au début de la nouvelle année judiciaire 2019-2020, ce qui est normal si l'on tient compte du délai qui est généralement nécessaire pour formuler un avis (+/- 30 jours).

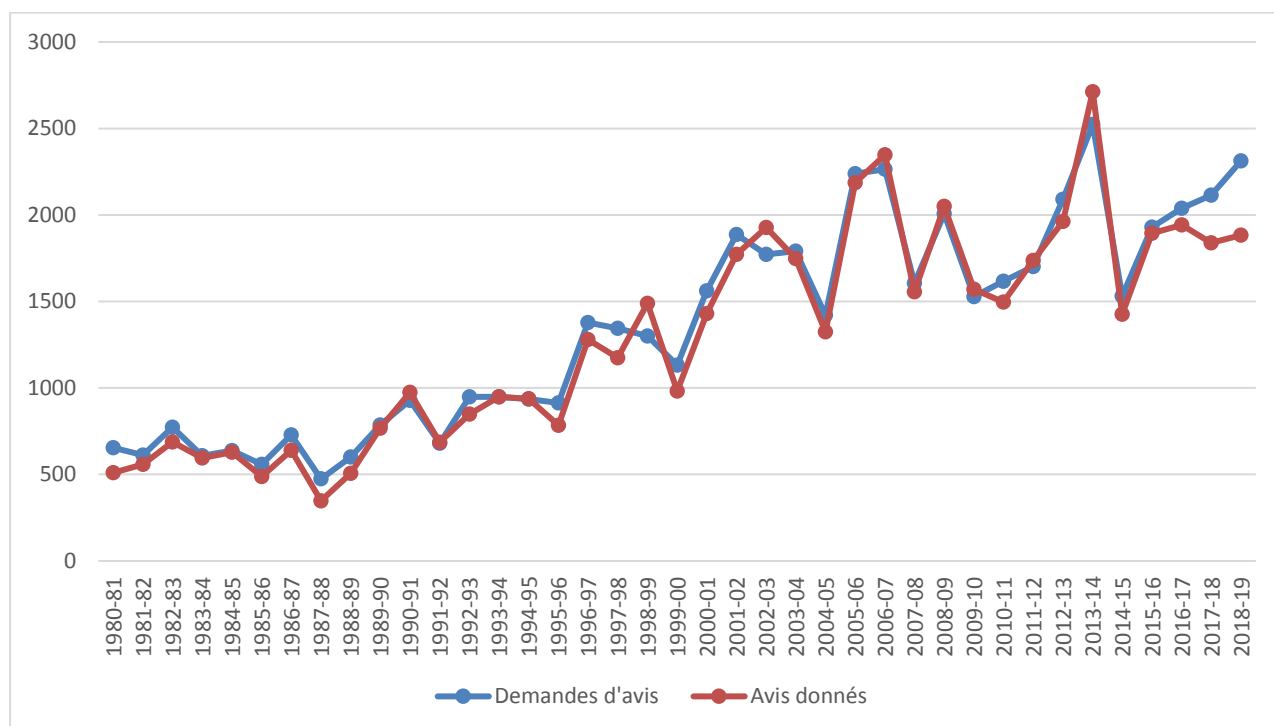
Une comparaison avec le nombre d'affaires pendantes au cours des années judiciaires antérieures, nombre qui a été déterminé selon la même technique, nous indique que :

- le nombre d'affaires pendantes après des élections est nettement inférieur, mais au début de cette législature, il représentait tout de même le double par rapport au début de la législature précédente;
- la procédure de laissez-passer est de plus en plus appliquée;
- le nombre de dossiers qui sont rayés du rôle sans avis, demeure plutôt stable (à une exception près pour l'année 2016-2017, alors qu'une trentaine d'accords de coopération avaient été inscrits au rôle de manière prématurée pour être ensuite rayés);
- le nombre de demandes d'avis suit le déroulement d'une législature et augmente au fur et à mesure que l'année électorale approche.

Année judiciaire	Affaires pendantes/ Au début	Demandes d'avis	Avis donnés	Procédure de laissez-passer	Radiation du rôle	Affaires pendantes/ A la fin
2013-2014*	242	2 523	2 701	15	17	32
2014-2015	32	1 532	1 404	4	9	147
2015-2016	147	1 930	1 892	31	6	148
2016-2017	148	2 039	1 943	65	40	139
2017-2018	139	2 115	1 839	219	10	186
2018-2019*	186	2 313	1 884	531	9	75

**années judiciaires au cours desquelles ont eu lieu des élections*

Il est donc permis de considérer, comme cela a été le cas pour les années judiciaires précédentes, qu'il n'y a pas d'arriéré à la section de législation. Il n'en reste pas moins inquiétant de constater que cette absence d'arriéré s'explique pour l'année judiciaire 2018-2019 en grande partie par le recours accentué à la procédure dite de « laissez-passer » (531 dossiers), problématique sur laquelle il sera revenu ci-après.



2. Le nombre total de demandes d'avis a, pour la quatrième année consécutive, de nouveau augmenté au cours de l'année 2018-2019 (2 313, soit une moyenne de 193 demandes d'avis par mois ou 48 demandes d'avis par mois et par chambre) par rapport à l'année précédente (2 115 demandes d'avis, soit une moyenne de 176 demandes d'avis par mois ou 44 demandes d'avis par mois et par chambre). Cela correspond à une augmentation de 198 demandes d'avis, soit une augmentation de 9%, ce qui indique que l'augmentation du nombre total de demandes d'avis reste une constante.

3. Le nombre total d'articles examinés de même que la répartition des articles examinés par chambre figurent dans le tableau ci-dessous.

Chambres/année judiciaire	Nombre d'art. 2014-2015	Nombre d'art. 2015-2016	Nombre d'art. 2016-2017	Nombre d'art. 2017-2018	Nombre d'art. 2018-2019
Chambre I	6 350	11 291	9 338	11 229	10 198
Chambre II	4 337	7 420	10 731	8 935	7 892
Chambre III	6 485	12 437	6 603	8 095	8 524
Chambre IV	3 761	8 650	9 780	15 542	12 674
Chambres réunies	2 194	3 546	3 286	4 638	1 931
Total	23 127	43 344	39 738	48 439	41 219

Au cours de cette année judiciaire (2018-2019), la section de législation a analysé 41.219 articles, soit une moyenne de 18 articles par demande d'avis. Au cours de l'année précédente, elle avait examiné une moyenne de 21 articles par dossier (moins de demandes mais des dossiers plus volumineux liés à des réformes) et l'année d'avant, une moyenne de 18 articles (beaucoup moins de demandes, 2.039), mais en moyenne il y a autant d'articles, ce qui indique que tant le nombre de demandes que le nombre d'articles par dossier ont fortement augmenté.

4. En conséquence, la charge de travail de la section de législation ne peut logiquement plus être analysée à la seule lumière du nombre des demandes d'avis, mais il faut également tenir compte d'autres facteurs tels que le nombre d'articles à examiner, le volume des textes soumis pour avis, la complexité toujours plus grande de certains projets et la multiplicité des demandes d'avis pour une même matière à la suite des différentes réformes institutionnelles (voir par exemple la matière des allocations familiales : précédemment un seul demandeur d'avis/actuellement quatre demandeurs). Ce dernier facteur se présente de plus en plus souvent au fur et à mesure de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État et implique que de plus en plus d'affaires doivent être renvoyées aux chambres réunies de la section de législation.

Compte tenu des éléments qui précèdent, il faut s'attendre à un alourdissement de la charge de travail, alors que le nombre de chambres de législation est demeuré inchangé dans la loi depuis 40 ans (4 chambres - 12 conseillers d'État). A l'avenir et ainsi que cela a déjà été observé dans de précédents rapports d'activité, on ne pourra sans doute pas faire l'économie d'une solution structurelle à ce problème.

A.2. Ventilation en fonction du demandeur d'avis

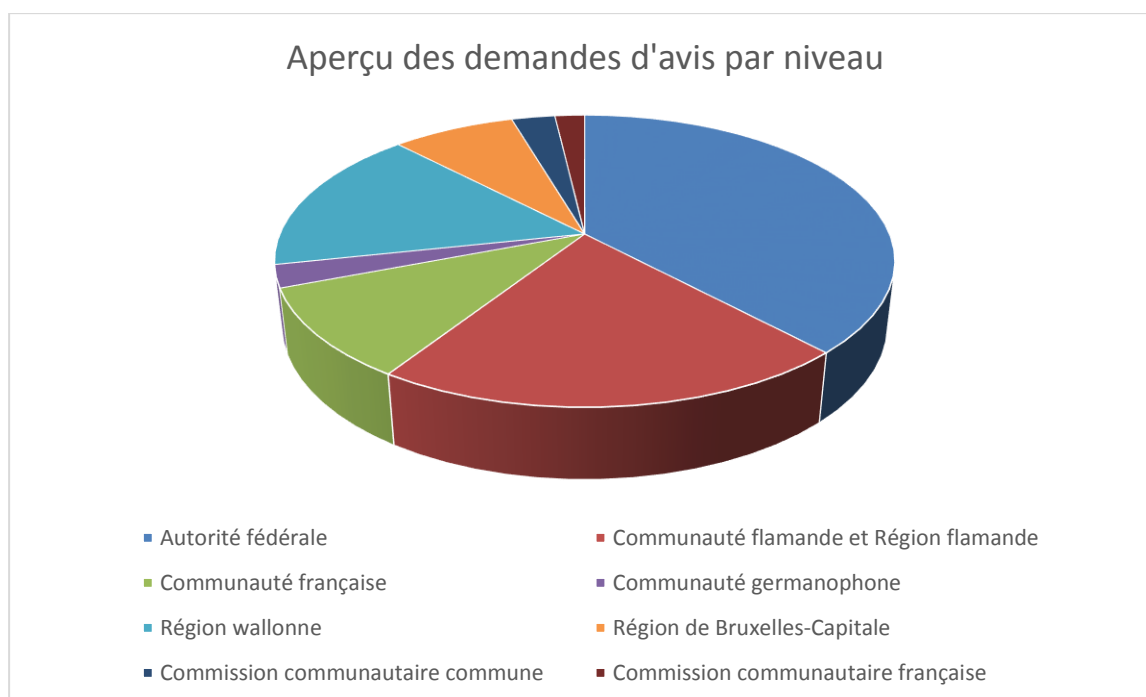
	DEMANDES	POURCENTAGE
AUTORITÉS FÉDÉRALES	878	38%
<i>Projets de loi</i>	90	
<i>Propositions de loi</i>	18	
<i>Propositions de loi spéciale</i>	3	

Arrêtés royaux	627	
Arrêtés ministériels	125	
Amendements à des projets/propositions de loi	14	
Divers	1	
ENTITÉS FÉDÉRÉES	1.435	62%
COMMUNAUTÉ FLAMANDE ET RÉGION FLAMANDE	490	21,15%
Projets de décret	66	
Projets de décret spécial	1	
Arrêtés du gouvernement	333	
Arrêtés ministériels	87	
Amendements à des projets/propositions de décret	3	
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE	232	10%
Projets de décret	76	
Propositions de décret	5	
Propositions de décret spécial	1	
Arrêtés du gouvernement	146	
Arrêtés ministériels	1	
Amendements à des projets/propositions de décret	3	
COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE	58	2,5%
Projets de décret	30	
Propositions de décret	2	
Propositions de décret spécial	1	
Arrêtés du gouvernement	25	
RÉGION WALLONNE	374	16,15%
Projets de décret	128	
Propositions de décret	10	
Propositions de décret spécial	1	
Arrêtés du gouvernement	195	
Arrêtés ministériels	35	
Amendements à des projets/propositions de décret	5	
RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE	177	7,65%
Projets d'ordonnance	42	
Propositions d'ordonnances (conjointes)	2	
Arrêtés (conjointes) du gouvernement	115	
Arrêtés ministériels	18	
COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE	61	2,7%
Projets d'ordonnance	23	
Arrêtés (conjointes) du gouvernement	33	
Arrêtés de membres (d'un membre) du gouvernement	3	
Divers	2	
COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE	43	1,85%
Projets de décret	14	

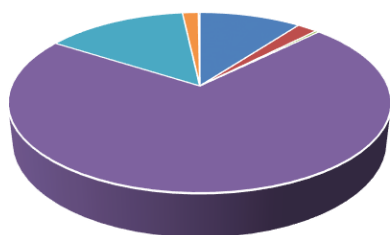
<i>Arrêtés du gouvernement</i>	28	
<i>Arrêtés de membres (d'un membre) du gouvernement</i>	1	
TOTAL	2.313	100,00%

Le pourcentage des demandes d'avis ventilé entre l'autorité fédérale et les entités fédérées reste stable depuis quelques années déjà. Cette année, on observe cependant un léger recul, lié à l'actualité politique depuis décembre 2018. En 2018-2019, le fédéral a introduit 878 demandes d'avis (38%), contre 952 l'année précédente (45%). Pour la même période, les communautés et les régions ont introduit 1.435 demandes d'avis (62 %) contre 1.163 en 2017-2018 (55%).

On observe aussi que les demandes d'avis émanant des gouvernements fédéraux, communautaires et régionaux (2 245) restent toujours de très loin plus nombreuses que celles introduites par les présidents des assemblées parlementaires (68).

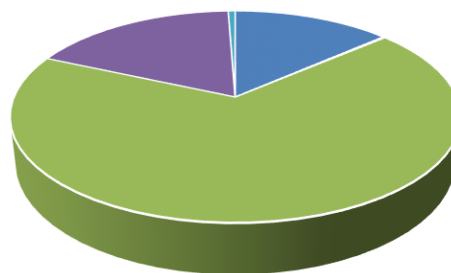


Autorité fédérale



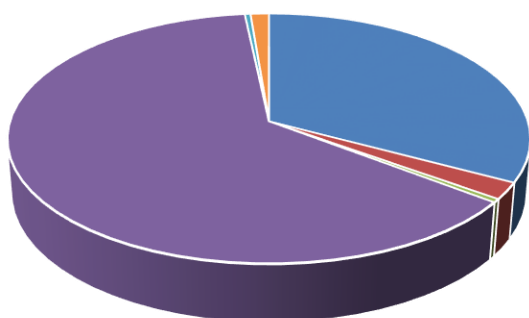
- Projets de loi
- Propositions de loi
- Proposition de loi spéciale
- Arrêts royaux
- Arrêts ministériels
- Amendements à des projets/propositions de loi
- Divers

Communauté flamande et Région flamande



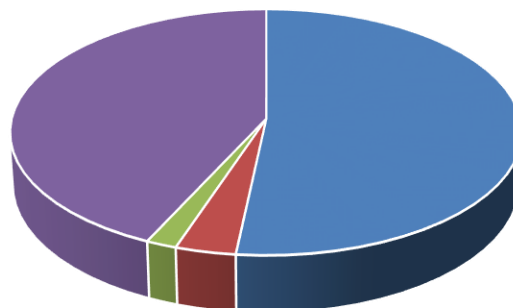
- Projets de décret
- Projets de décret spécial
- Arrêts du gouvernement
- Arrêts ministériels
- Amendements à des projets/propositions de décret

Communauté française



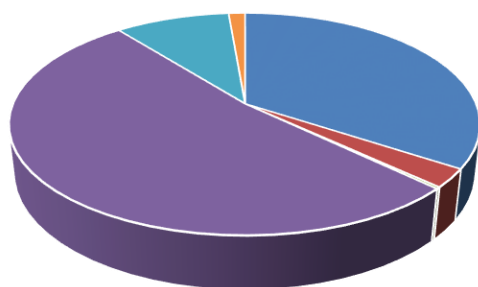
- Projets de décret
- Propositions de décret
- Propositions de décret spécial
- Arrêts du gouvernement
- Arrêts ministériels
- Amendements à des projets/propositions de décret

Communauté germanophone



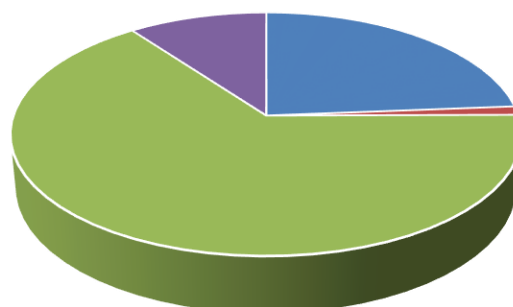
- Projets de décret
- Propositions de décret
- Propositions de décret spécial
- Arrêts du gouvernement

Région wallonne



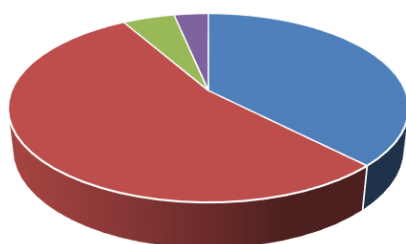
- Projets de décret
- Propositions de décret
- Propositions de décret spécial
- Arrêtés du gouvernement
- Arrêtés ministériels
- Amendements à des projets/propositions de décret

Région de Bruxelles-Capitale



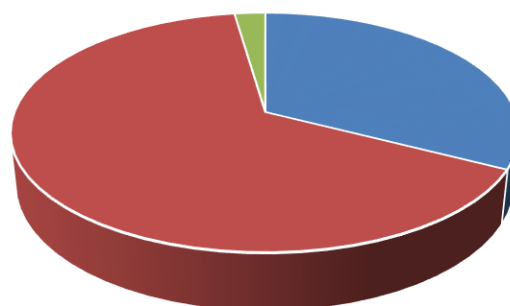
- Projets d'ordonnance
- Propositions d'ordonnance (conjointes)
- Arrêtés (conjointes) du gouvernement
- Arrêtés ministériels

Commission communautaire commune



- Projets d'ordonnance
- Arrêtés (conjointes) du gouvernement
- Arrêtés de membres (d'un membre) du gouvernement
- Divers

Commission communautaire française



- Projets de décret
- Arrêtés du gouvernement
- Arrêtés de membres (d'un membre) du gouvernement

A.3. Ventilation en fonction des délais d'examen

A.3.1. Les procédures d'urgence

A. Demandes d'avis

Globalement, le nombre de demandes d'avis pour lesquelles une procédure d'urgence a été sollicitée, que ce soit dans un délai de 60 jours, de 30 jours ou de 5 jours, s'élevait à 2 311, soit 99,91% du total des demandes d'avis, ce qui représente une augmentation de 0,4% par rapport à l'année 2017-2018.

La hausse du nombre total de demandes d'avis résulte uniquement d'une augmentation des demandes d'avis dans les 30 jours et dans les 5 jours. Toutes les autres procédures affichent une baisse, légère à forte. Les demandes d'avis dans un délai de 30 jours sont de loin les plus populaires et leur succès est même grandissant; elles étaient en effet au nombre de 2 173 en 2018-2019, à savoir 94% du nombre total de demandes d'avis, contre 1 973 en 2017-2018, ce qui représentait 93% du nombre total de demandes d'avis. Le nombre de demandes d'avis dans les cinq jours, à savoir 121 ou 5% du nombre total de demandes, a augmenté de façon relativement importante par rapport aux 99 demandes introduites en 2017-2018.

Enfin, 17 avis ont été demandés dans un délai de 60 jours, ce qui représente à peine 0,73% du nombre total des demandes d'avis. L'année dernière, nous avons déjà observé la fin de la croissance continue de cette procédure. Cette année, nous constatons que le nombre a été réduit de moitié par rapport à l'année judiciaire précédente. Pour les demandes d'avis portant sur des dossiers complexes ou volumineux, il est néanmoins vivement conseillé d'accorder un délai d'au moins soixante jours, compte tenu de l'importante incidence de tels dossiers sur la charge de travail déjà considérable de la section de législation. Si tel n'est pas le cas, la section de législation demandera généralement avec insistance une prolongation du délai. Au demeurant, le délai de soixante jours n'est pas prolongé de quinze jours pendant les vacances d'été comme tel est par contre le cas des demandes d'avis dans un délai de trente jours.

B. Avis donnés

Le nombre d'avis donnés selon les procédures d'urgence (60 jours, 30 jours et 5 jours) est de 1 881, ce qui représente 99,8% des avis donnés au cours de l'année considérée. Ce pourcentage est resté stable par rapport aux années précédentes.

Ce nombre se décompose comme suit :

- article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (soixante jours) : 17, soit 0.9% des avis donnés ;
- article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (trente jours) : 1 762, soit 93.5% des avis donnés ;
- article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (cinq jours) : 102, soit 5.4% des avis donnés.

A.3.2. La procédure ordinaire

A. Demandes d'avis

La procédure ordinaire, où les dossiers sont traités sans délai et dans l'ordre de leur inscription au rôle, est, comme l'année précédente, peu appliquée. En effet, durant l'année 2018-2019, seules 2 demandes d'avis ont été introduites sans délai. Cela représente à peu près 0,09 % du nombre total de demandes d'avis (2 313).

B. Avis donnés

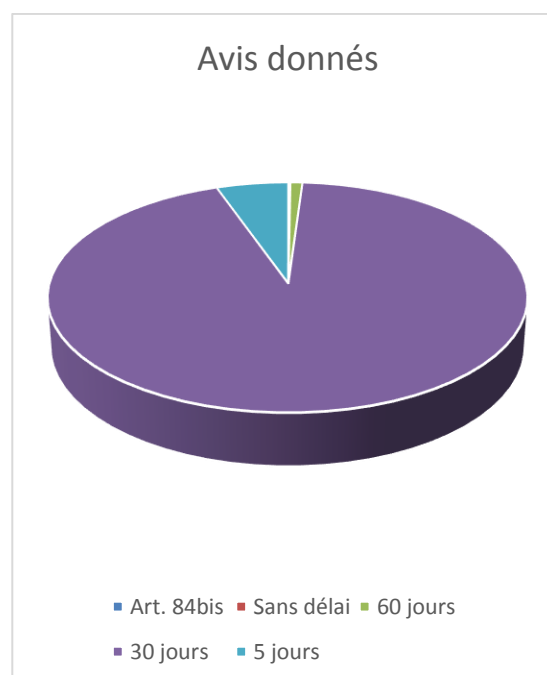
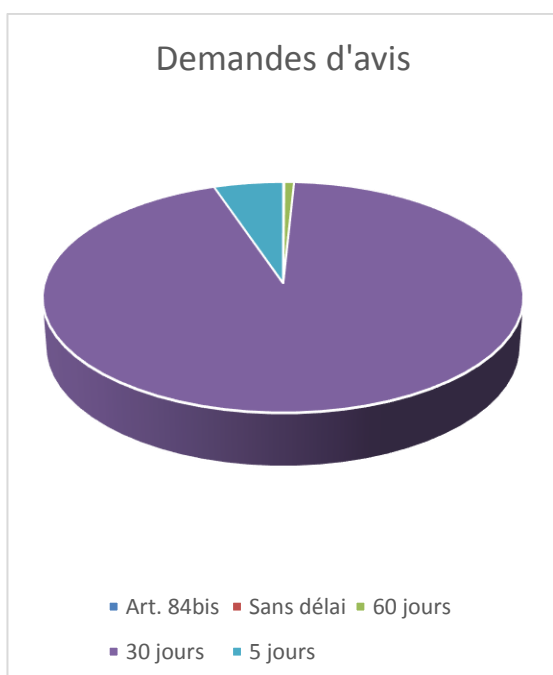
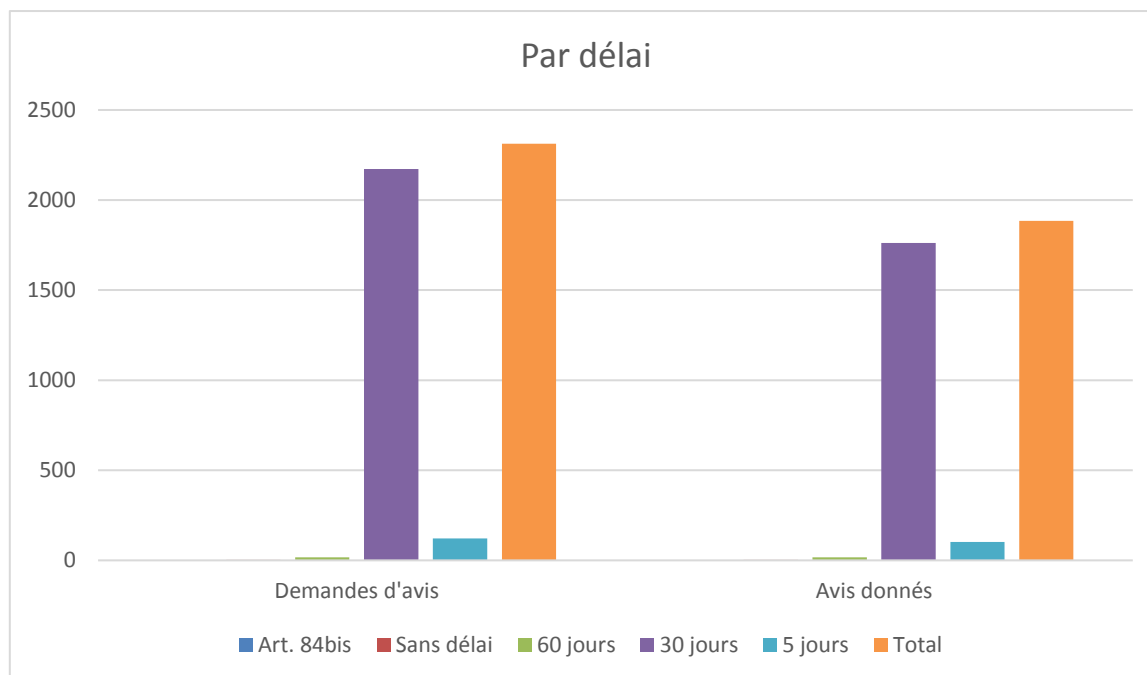
De même, 2 avis seulement concernaient des demandes d'avis pour lesquelles aucune procédure d'urgence n'a été demandée (soit 0,16 % du nombre total des avis).

On insistera à nouveau sur le fait que seules les demandes d'avis « sans délai » garantissent un examen complet par la section de législation du texte soumis pour avis et permettent à celle-ci d'exercer pleinement sa mission de conseil. En effet, s'agissant des demandes d'avis avec délai (60, 30 ou 5 jours), la section de législation peut ou doit, selon le cas, limiter son examen à trois points, à savoir, la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités préalables.

On observera également que, même si aucun délai n'est expressément demandé par le demandeur d'avis, la section de législation s'efforce de donner l'avis dans un délai allant de quatre à six mois. La possibilité existe aussi pour le demandeur d'avis de fixer à l'avance, avant l'introduction de sa demande d'avis « sans délai », et en étroite concertation avec le management de la section de législation un délai dans lequel la section de législation s'efforcera de donner un avis.

A.3.3. Graphique relatif aux demandes d'avis et avis donnés par délai 2018-2019

2018-2019	Demandes d'avis	Avis donnés
Art. 84 <i>bis</i>	0	1
Sans délai	2	2
60 jours	17	17
30 jours	2 173	1 762
5 jours	121	102
TOT	2 313	1 884



A.4. Ventilation en fonction de la composition de la section de législation

Au cours de la période considérée, 86 demandes d'avis ont été renvoyées devant les chambres réunies (une chambre francophone et une chambre néerlandophone). Le nombre de dossiers examinés en chambres réunies est ainsi demeuré à peu près stable (contre 87 dossiers durant l'année judiciaire 2017-2018) et 9 demandes d'avis ont été renvoyées devant l'assemblée générale (un peu plus de 6 dossiers qui ont été soumis l'année précédente à l'AG).

Ces deux procédures totalisent 5,04% des avis donnés, ce qui est à peu près stable par rapport au taux de 5,06% de l'année judiciaire 2017-2018.

Le recours plus particulier aux chambres réunies permet de façonner une jurisprudence en matière de répartition des compétences. Ce processus a de nouveau été initié avec la sixième réforme de l'État et nécessitera encore, selon toute vraisemblance, plusieurs années avant que la jurisprudence de la section de législation en la matière puisse être stabilisée.

Pour le surplus, il est assurément utile de souligner que si ces avis constituent un pourcentage modeste du nombre total des avis, ils exigent incontestablement un travail plus complexe tant sur le plan du fond que sur celui de l'organisation. Étant le produit d'un examen partagé et concerté, effectué par des chambres relevant des deux rôles linguistiques, ces avis revêtent une plus grande autorité et constituent un maillon essentiel au maintien de l'équilibre institutionnel de la Belgique.

Il en va bien entendu de même pour les affaires qui sont renvoyées devant l'assemblée générale de la section de législation (composée d'au moins: douze magistrats / quatre assesseurs / deux auditeurs).

A.5. Ventilation des avis en fonction du rôle linguistique

La répartition de la charge de travail entre chambres de langue française et chambres de langue néerlandaise reste assez équilibrée.

B. Évolution des moyens mis à disposition de la section de législation

B.1. Magistrats et greffiers

Les prévisions selon lesquelles la charge de travail allait continuer à croître (voir les rapports d'activité précédents) se sont donc confirmées. Le nombre de demandes d'avis introduites a en effet progressé de 9% par rapport à l'année précédente. La section de législation a dû faire face à cette augmentation en dépit des nouvelles mesures d'économies. Depuis 1982, la composition se limite à 4 chambres de législation, deux de langue française (les II^e et IV^e chambres) et deux de langue néerlandaise (les I^{re} et III^e chambres), alors que le nombre de demandes d'avis est passé d'environ 500 à plus de 2 000 entre 1982 et aujourd'hui. Du côté francophone, l'extinction du cadre d'extension est déjà un fait. Chaque départ ramène le nombre des conseillers d'État francophones en-dessous du cadre légal. Dans ces circonstances, une extension (temporaire) des II^e et IV^e chambres grâce à un conseiller d'État supplémentaire demeure pour l'instant impossible. Du côté néerlandophone, tant la III^e chambre que la I^{re} chambre ont, étant donné que le cadre d'extension compte encore deux membres, pu conserver, si nécessaire, le quatrième

membre qui leur a été attribué sur la base de l'accord passé en 2014-2015 entre les Premier président et Président de l'époque.

Les quatre chambres de la section de législation continuent par ailleurs de travailler avec un effectif théorique de quatre greffiers/greffiers assumés par rôle linguistique, ce chiffre étant cependant rarement atteint en raison de diverses absences de longue durée pour cause de maladie.

B.2. Assesseurs – recours à des experts

Depuis l'année judiciaire 2016-2017, il a été décidé de ne pas remplir un mandat d'assesseur dans chacun des rôles linguistiques et de consacrer l'économie ainsi réalisée au recours à des experts pour des dossiers très complexes ou très volumineux. Ce système fonctionne actuellement bien.

B.3. Personnel administratif et informatisation

C'est ainsi que, pour pallier le manque de personnel affecté au Bureau de coordination, certains collaborateurs du greffe Législation ont été formés à l'exécution de tâches documentaires et peuvent ainsi, dans la mesure où leur charge de travail au sein du greffe le leur permet, contribuer à l'alimentation et à la tenue à jour des banques de données du Bureau de coordination. Une plus grande polyvalence est ainsi recherchée dans le chef des membres du personnel administratif, ce qui est une nécessité étant donné la restriction des effectifs consécutive aux mesures de restrictions budgétaires linéaires imposées ces dernières années.

L'informatisation des processus de travail (automatisation des premières pages des avis / développement du module « séance » /) se poursuit également en parallèle. Une attention particulière est portée à la réalisation du module « séances » au terme de deux années de développement. En effet, ce module est destiné à rendre gérable la charge de travail des greffiers qui doivent souvent travailler en sous-effectif.

C. Vade-mecum

Fidèle à ce qui devient désormais une tradition, le Conseil d'État a livré une version 2019 de son vade-mecum qui comporte quelques petites modifications. Le vade-mecum peut être aisément consulté à partir du site du Conseil d'État : http://www.raadvst-consetat.be/?page=proc_consult&lang=fr.

Quant aux sessions d'information, elles remportent toujours un réel succès. C'est en effet l'occasion pour les délégués de poser des questions et de communiquer avec simplicité avec leurs interlocuteurs professionnels.

Au cours de l'année judiciaire écoulée, aucune session n'a cependant été organisée. En effet, il n'a pas été jugé opportun de tenir ces sessions, traditionnellement organisées pendant les mois de février et mars, avec les élections de mai 2019 en vue. En outre, seules de petites modifications ont été apportées au vade-mecum par rapport à l'édition 2018.

D. Publication des avis de la section de législation

La publication des avis de la section de législation s'est poursuivie selon les modalités prévues par la loi du 16 août 2016 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation.

Le délai du 1^{er} janvier 2019, fixé par la loi du 16 août 2016 pour la publication de l'ensemble des avis antérieurs au 1^{er} janvier 2017, a été respecté.

Au lendemain des élections du 26 mai 2019, le Conseil d'État a en effet procédé à la publication de l'ensemble des avis rendus sur des demandes introduites avant cette date, conformément à l'article 5/3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'introduit par la loi du 16 août 2016 précitée. Pour rappel, en vertu du premier paragraphe de cette disposition, tous les avis rendus sur des demandes provenant de l'État fédéral devaient être publiés « après la dissolution de la chambre des représentants ». En vertu du deuxième paragraphe de cette même disposition, la publication des avis rendus sur des demandes provenant des entités fédérées n'était possible que de « l'accord de la région ou communauté concernée ». Toutes les entités fédérées ayant donné leur accord par courrier officiel adressé au Conseil d'État, celui-ci a pu procéder, sans distinction, à la publication de l'ensemble des avis qui, à la date du 26 mai 2019, n'étaient pas encore mis à la disposition du public.

Cette publication à grande échelle – première du genre depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 août 2016, s'est déroulée sans problème et à la satisfaction de tous. Elle marque une étape importante dans la mise à disposition du public d'avis très récents, portant sur des arrêtés qui n'ont pas encore été adoptés ou des textes législatifs qui n'ont pas encore été déposés et qui, de ce fait, restaient inconnus du grand public. Elle permet également à quiconque de se faire une idée plus précise du travail qui a été celui de chaque parlement/gouvernement au cours de la législature écoulée

E. Perspectives d'avenir

1.1. Ainsi que cela a déjà été indiqué, le nombre de demandes d'avis introduites annuellement a connu, cette année judiciaire encore, une augmentation et rien ne permet de considérer que cette tendance à la hausse ne va pas continuer.

Le nombre de magistrats de la section de législation (12) n'ayant par ailleurs pratiquement pas été augmenté par la loi depuis les années 1980, les tendances qui ont déjà été décelées depuis l'année judiciaire 2016-2017 n'ont fait que se confirmer au cours de l'année judiciaire 2018-2019 :

- en premier lieu, la section de législation a été contrainte, dans un nombre relativement important de cas, de ne pas donner d'avis sur des projets d'arrêtés réglementaires, et ce en recourant à la procédure dite de « laissez-passer », prévue, depuis le 14 juin 2003, par l'article 84, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Alors que la section de législation s'est toujours efforcée de recourir le moins souvent possible à cette procédure, qui la prive de l'exercice d'un contrôle préventif dans le cadre de l'adoption des arrêtés réglementaires, force est de constater que le recours à cette procédure est devenu une pratique de plus en plus courante ces dernières années judiciaires.

Année judiciaire	Affaires pendantes/ au début	Demandes d'avis	Avis donnés	Procédure de laissez-passer	Radiation du rôle	Affaires pendantes/ à la fin
2013-2014*	242	2 523	2 701	15	17	32
2014-2015	32	1 532	1 404	4	9	147
2015-2016	147	1 930	1 892	31	6	148
2016-2017	148	2 039	1 943	65	40	139
2017-2018	139	2 115	1 839	219	10	186
2018-2019*	186	2 313	1 884	531	9	75

années judiciaires pendant lesquelles des élections ont eu lieu

- en deuxième lieu, la section de législation a aussi été contrainte de dépasser de plus en plus souvent le délai qui lui avait été imparti afin de donner des avis sur des avant-projets ou sur des propositions de texte législatif, et ce parfois au grand désarroi des demandeurs d'avis;

Année judiciaire	Total	Actes législatifs	Nombre de jours Actes législatifs	Arrêtés	Nombre de jours Arrêtés
2013-2014*	0				
2014-2015	0				
2015-2016	121	73	847	48	1073
2016-2017	119	100	686	19	100
2017-2018	195	170	9.805	25	130
2018-2019*	407	371	6.302	36	148

** années judiciaires pendant lesquelles des élections ont eu lieu*

- en troisième lieu, dans le cas de demandes d'avis sollicités dans un délai de trente jours – lesquelles demandes représentent 94% des demandes introduites durant l'année judiciaire 2018-2019 -, la section de législation, bien que ce soit une latitude laissée à son appréciation par l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, a été le plus souvent contrainte de limiter son examen des projets de texte soumis au seul examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Tout même par ailleurs à croire que ces tendances fondamentales ne feront que se confirmer au cours des prochaines années judiciaires, et ce d'autant plus qu'il y a lieu de prendre en considération les facteurs suivants :

- en premier lieu, les conséquences concrètes de la sixième réforme de l'État, vu le nombre important de matières transférées, en tout ou en partie, aux régions et aux communautés, ce qui a un impact direct sur le nombre de demandes d'avis pouvant potentiellement être introduites auprès de la section de législation;

- en deuxième lieu, la situation similaire résultant du transfert en cours de diverses compétences de la Région wallonne vers la Communauté germanophone, notamment dans des matières aussi importantes que celle de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire;

- en troisième lieu, la constatation que les règles de droit à appliquer et la jurisprudence y relative deviennent de plus en plus complexes, notamment sous l'influence du droit de l'Union européenne et du droit international.

Face à un tel constat, la conclusion est on ne peut plus évidente : la section de législation se heurte de plus en plus depuis quelques années aux limites de ce qui est réalisable, dans le cadre juridique existant et avec les ressources humaines et matérielles dont elle dispose; seules des réformes structurelles, dont notamment un renforcement de cette section, permettront à cette dernière de continuer à jouer pleinement son rôle de conseiller juridique préventif, sous la forme d'une protection de l'État de droit et d'une protection juridique préventive, et ce au profit tant de l'autorité fédérale que des communautés et des régions.

1.2. Il n'est dès lors pas étonnant que, dans le mémorandum commun qu'ils ont rédigé en date du 4 juillet 2019 (voir site internet du CE), les chefs de corps du Conseil d'État ont plaidé, entre autres, pour une extension de la section de législation de quatre à six chambres. Ceci implique une extension du cadre des conseillers d'État de six unités (deux présidents de chambre et quatre conseillers d'État), du cadre des membres de l'Auditorat de douze unités (deux premiers-auditeurs chefs de section et dix auditeurs), ainsi que du cadre des greffiers de quatre unités, dont coût budgétaire global estimé de l'ordre de 3.354.000 euros.

Cette extension de cadre permettrait d'éviter autant que possible le recours à la "procédure de laisser-passer" et de mieux être à même de respecter les délais imposés dans les demandes d'avis, et ce dans l'intérêt même de tous les demandeurs d'avis.

2. Dans le même mémorandum, les chefs de corps ont également plaidé pour une adaptation de la procédure de demandes d'avis durant les périodes de vacances, et ce afin de prévenir les périodes de surcharge structurelles qui surviennent en ces périodes, juste avant le départ en vacances des différents demandeurs d'avis. Il s'agirait, en d'autres termes, de prévoir, durant ces périodes, une suspension automatique de l'écoulement des délais impartis pour donner les avis.

3. Le Conseil d'État, comme il en a déjà été fait état dans de précédents rapports d'activité, se déclare également prêt à envisager le développement d'une procédure d'avis électronique en ce qui concerne l'introduction des demandes d'avis. Une telle procédure électronique existe déjà à ce jour en ce qui concerne la communication des avis. Une telle évolution serait sans aucun doute de nature à réduire considérablement la charge de travail des demandeurs d'avis, même si elle pourrait en contrepartie engendrer une plus grande charge de travail au niveau de la section de législation.

L'insuffisance des moyens, tant budgétaires qu'en termes de personnel compétent pour ce faire, n'ont jusqu'à ce jour pas permis au Conseil d'État d'avancer plus avant dans cette voie.

Le développement d'une telle procédure électronique sera cependant prochainement remis sur la table, ce qui devrait, on l'espère, aboutir à des développements plus amples à ce sujet dans le cadre du prochain rapport d'activité du Conseil d'État.

III. FONCTIONNEMENT DE L'AUDITORAT

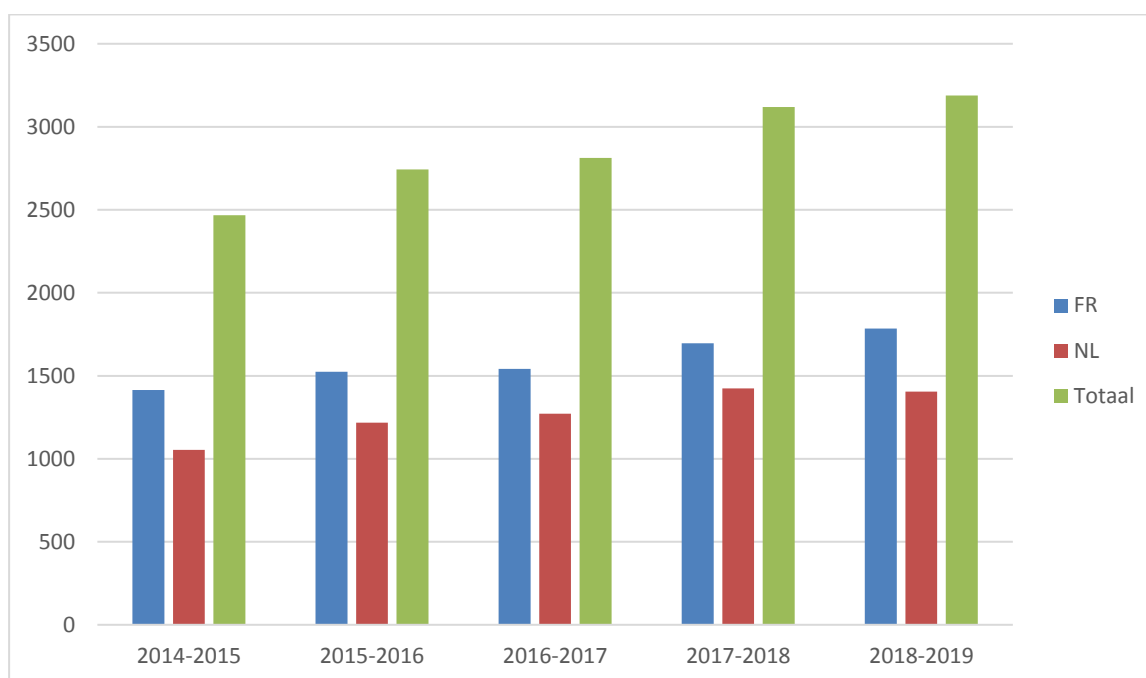
A. La section du contentieux administratif

A.1. Affaires pendantes

Remarque préliminaire : sous le vocable « affaires pendantes » à l'Auditorat, sont compris tous les dossiers inscrits au rôle et pour lesquels doit encore être établi au moins un rapport ou une des notifications visées aux articles 11/2 à 11/4 et 14bis du règlement général de procédure.

A.1.1. Évolution

Année judiciaire	Fr	Nl	Total	Évolution
2014-2015	1414	1054	2468	- 60 of -2% ⁶
2015-2016	1525	1218	2743	+275 of +11,1%
2016-2017	1542	1271	2813	+70 of +2,5%
2017-2018	1696	1423	3119	+306 of +10,9%
2018-2019	1784	1404	3188	+69 of +2,2%



A.1.2. Commentaires

Comme au cours de l'année judiciaire précédente (2017-2018), le nombre total d'affaires pendantes francophones et néerlandophones a également augmenté au cours de l'année judiciaire 2018-2019, certes de 2,2% seulement (au lieu de 10,9 % en 2017-2018). Le nombre d'affaires pendantes en langue néerlandaise a diminué légèrement de – 19, ou -1,3%. Du côté francophone, on a constaté une légère augmentation de + 88 ou + 5,2%.

⁶ Au lieu de 2528 affaires en 2013-2014

La différence entre le nombre d'affaires pendantes dans les sections néerlandophones et dans les sections francophones s'élève à 380 en 2018-2019. Il s'agit d'une augmentation d'un peu plus de 100, par rapport à la différence constatée en 2017-2018 (273). Pour l'année judiciaire 2016-2017, cette différence s'élevait à 271 affaires.

La multiplication du nombre d'affaires pendantes, également en 2018-2019, constitue une sérieuse source de préoccupation⁷.

A.2. Requêtes entrées⁸

Remarque préliminaire : le nombre de requêtes correspond au nombre de nouveaux numéros de rôle enregistrés au cours de l'année judiciaire de référence. En ce qui concerne la cassation administrative, il correspond à celui des requêtes déclarées admissibles au cours de la même période : seules ces dernières font l'objet d'un examen par un membre de l'Auditorat.

A.2.1. Le contentieux de la suspension et de l'annulation⁹

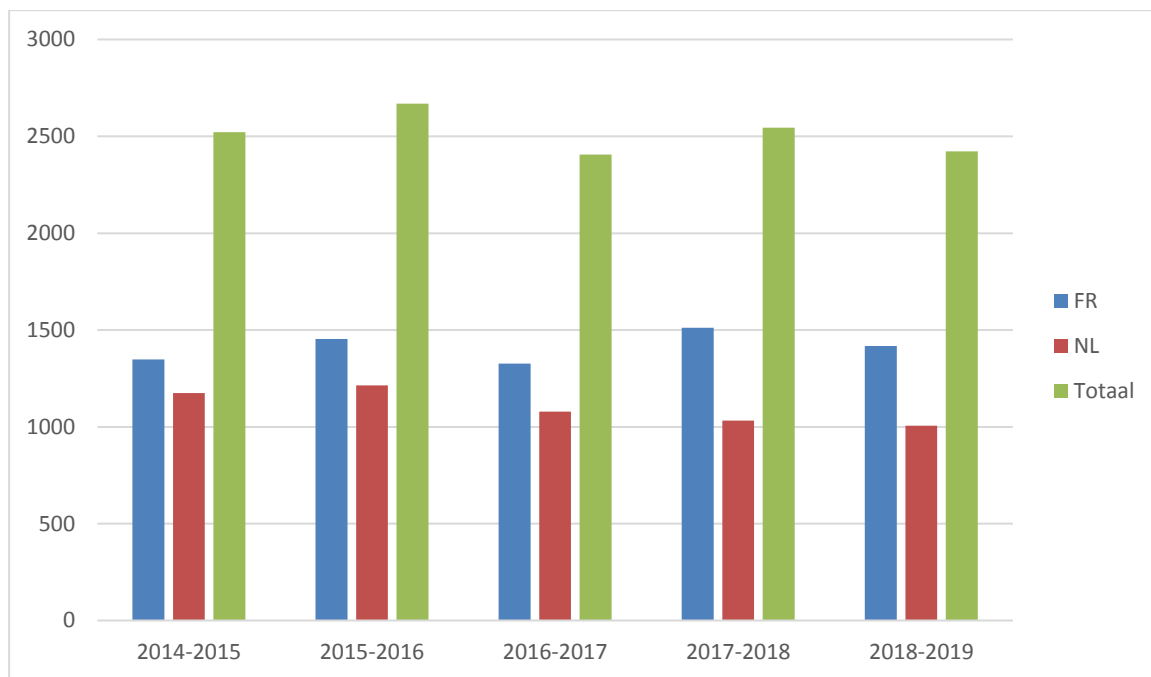
Année judiciaire	Fr	NI	Total	Évolution
2014-2015	1348	1174	2522	-21 ¹⁰
2015-2016	1454	1214	2668	+146
2016-2017	1327	1078	2405	-263
2017-2018	1512	1032	2544	+139
2018-2019	1418	1005	2423	-121

⁷ Voir également, pour une mise en perspective, le point A.2. relatif aux requêtes entrées, le point A.3 concernant le nombre de rapports déposés, le point C relatif aux effectifs et le point D concernant les plans de gestion, notamment les points D.1. et D.3.

⁸ Les chiffres utilisés en l'occurrence sont basés sur les statistiques communiquées par l'administrateur et diffèrent légèrement des chiffres des statistiques propres de l'Auditorat. C'est notamment la conséquence de l'utilisation de données *in* et *out* différentes.

⁹ Il s'agit non seulement des requêtes en annulation, mais également d'autres demandes (que la cassation) enrôlées sous un numéro propre, telles que les demandes de suspension d'extrême urgence sans recours en annulation ou les demandes d'indemnité réparatrice introduites après l'annulation.

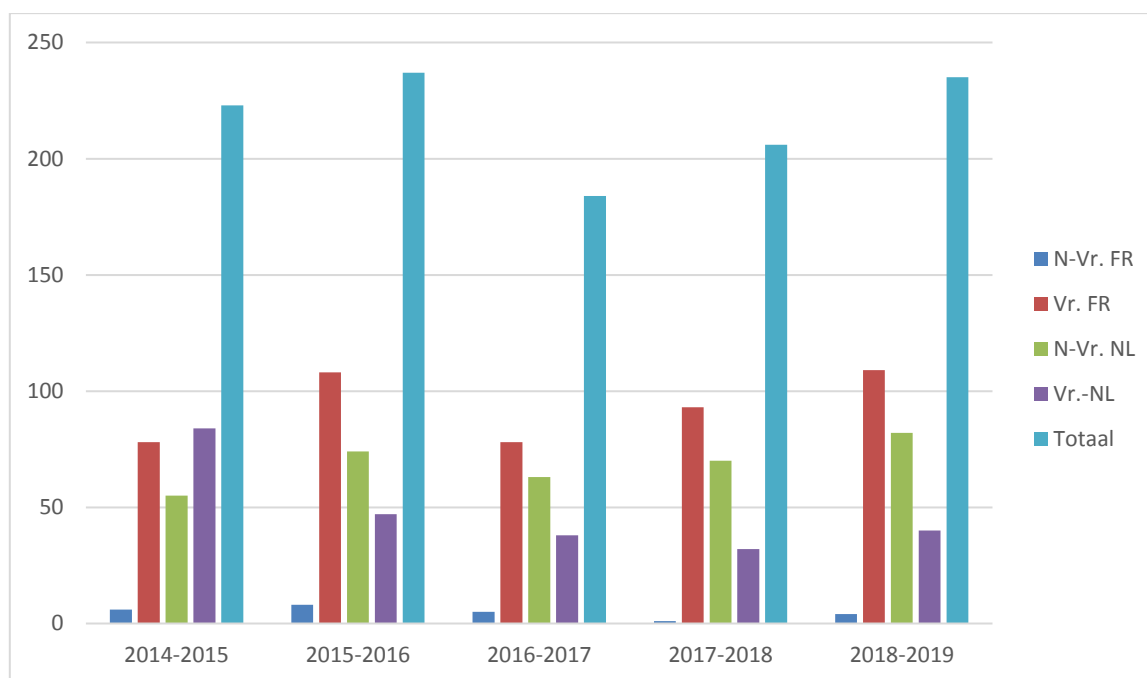
¹⁰ Au lieu de 2543 requêtes entrées en 2013-2014.



A.2.2. Le contentieux de la cassation

Année judiciaire	FR		NL		Total	Évolution
	Non étrangers	Étrangers	Non étrangers	Étrangers		
2014-2015	6	78	55	84	223	-124 ¹¹
2015-2016	8	108	74	47	237	+14
2016-2017	5	78	63	38	184	-53
2017-2018	11	93	70	32	206	+22
2018-2019	4	109	82	40	235	+29

¹¹ Au lieu de 347 recours en cassation en 2013-2014.



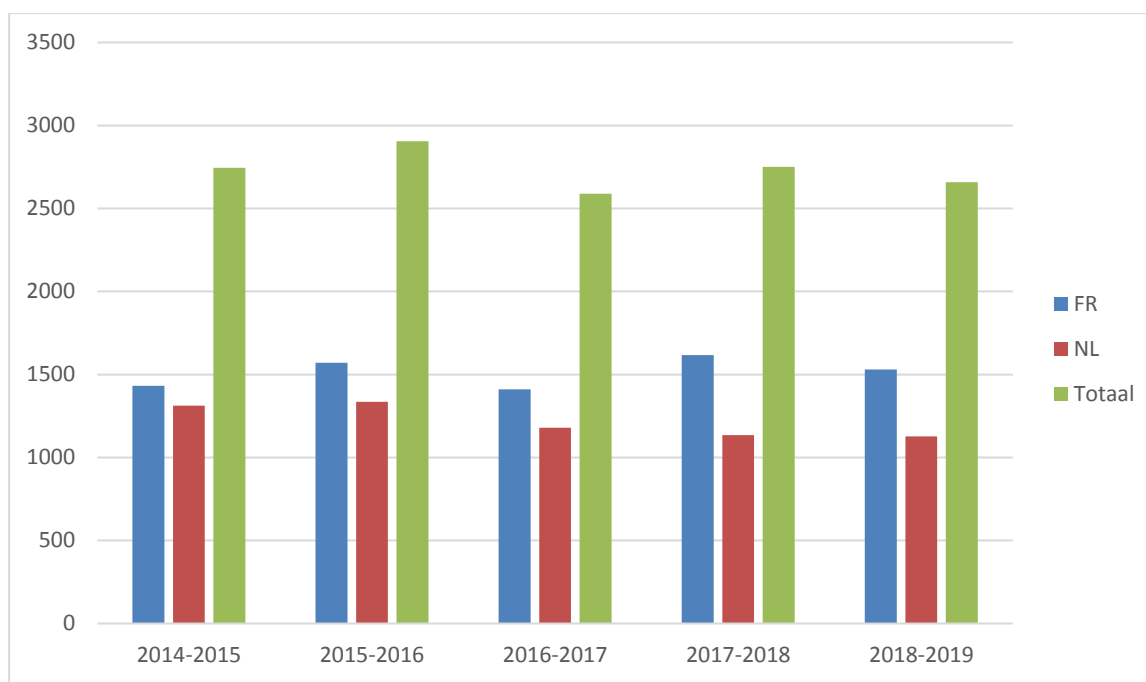
Le règlement de procédure pour les recours en cassation prévoit une procédure d'admission dans laquelle l'Auditorat n'intervient pas. Seules les affaires qui sont déclarées admissibles sont envoyées à l'auditorat. Cela explique que le nombre de recours en cassation traités par l'auditorat est significativement inférieur au nombre de recours en cassation introduits au Conseil d'État. Par ailleurs, les recours en cassation déclarés admissibles exigent assurément un examen approfondi.

A.2.3. Le contentieux de la suspension et de l'annulation¹² et le contentieux de la cassation considérés ensemble

Année judiciaire	Fr	NI	Total	Évolution
2014-2015	1432	1313	2745	- 145 ¹³
2015-2016	1570	1335	2905	+ 160
2016-2017	1410	1179	2589	- 316
2017-2018	1616	1134	2750	+161
2018-2019	1531	1127	2658	-92

¹² Voir la note 3.

¹³ Au lieu de 2890 nouvelles requêtes en 2013-2014.



A.2.4. Commentaires

Contrairement à 2017-2018, le nombre total de requêtes entrées a à nouveau diminué au cours de l'année judiciaire 2018-2019, et ce de - 92 ou -3,3 %. On relève maintenant une diminution du côté francophone (- 85 ou - 5,2%) et une petite diminution du côté néerlandophone (- 7 ou - 0,01 %). En 2017-2018, on constatait encore une augmentation globale de +6,2%, mais due à l'augmentation de presque 15 % du côté francophone. En 2016-2017, on notait également une diminution globale mais alors de 11,7 %. L'Auditorat n'a aucune incidence sur le flux d'affaires entrantes.

Le nombre total de requêtes introduites reste également plus élevé du côté francophone en 2018-2019. La différence par rapport au nombre de requêtes néerlandophones s'élève actuellement à 404 (au lieu de 482 en 2017-2018 et 231 au cours de l'année judiciaire 2016-2017). Pour le seul contentieux de la suspension et de l'annulation, cette différence s'élève à 413 (au lieu de 480 en 2017-2018 et 249 en 2016-2017). Pour les recours en cassation, il y avait en 2018-2019, 9 affaires N en plus (au lieu de 2 affaires F en plus en 2017-2018 et de 18 affaires N en plus en 2016-2017).

Comme il a déjà été observé dans le rapport d'activités 2017-2018¹⁴, on constatait en 2017-2018 un nombre exceptionnel - 185 - de dossiers « étudiants non admis à un cycle supérieur ». Si l'on neutralise ce nombre exceptionnel dans les chiffres de 2017-2018, cela correspond alors en 2017-2018 à 1237 contentieux de la suspension et de l'annulation du côté francophone et à 1431 nouvelles requêtes F au total. Le nombre total de requêtes F et N s'élèverait alors à 2565, dont 2359 pour le contentieux de la suspension et de l'annulation. Sur cette base, le nombre total de requêtes en 2018-2019 a en fait augmenté (+ 93), ainsi que le nombre de requêtes contentieux de la suspension et de l'annulation seul (+ 64). Sur cette base, la différence N-F a en fait également augmenté en 2018-2019 (413 au lieu de 295 pour le seul contentieux de la suspension et de l'annulation et 404 au lieu de 297 au total). En 2016-2017, cette différence s'élevait respectivement à 249 et à 231.

¹⁴ III, A.3.4, p. 54.

Cette différence est due principalement au nombre plus élevé de litiges dans le contentieux de la suspension et de l'annulation du côté francophone (+413). Le nombre de recours en cassation déclarées admissibles est un peu plus élevé du côté néerlandophone (+ 9).

Cette différence s'explique principalement par la circonstance que le développement des juridictions administratives à compétence spéciale s'observe seulement du côté de la Région flamande/Communauté flamande. L'on songe en particulier aux permis d'urbanisme, aux décisions sur la progression des études et à certaines décisions environnementales qui, au niveau du Conseil d'État, sont traités en cassation administrative du côté néerlandophone et en suspension et en annulation du côté francophone. Ceci est de nature à expliquer le plus grand nombre de recours francophones en suspension ou annulation, lesquels sont régulièrement assortis de demandes en référé, alors que la cassation administrative ne connaît pas de référés¹⁵.

Le nombre total de recours en cassation déclarés admissibles par le Conseil d'État a à nouveau augmenté en 2018-2019 par rapport à 2017-2018, tant pour les recours en cassation au contentieux des étrangers que pour les recours en cassation non étrangers (+ 29 ou +14 % pour l'ensemble). Du côté francophone, on note une augmentation des recours en cassation étrangers et des recours en cassation non étrangers. Du côté néerlandophone, on enregistre une augmentation des recours en cassation non étrangers et une nouvelle diminution des recours en cassation étrangers.

La différence entre le nombre de recours en cassation au contentieux des étrangers déclarés admissibles du côté francophone et celui du côté néerlandophone s'est à nouveau accrue pour atteindre 69 en 2018-2019 (soit bien plus que la moitié). En 2016-2017, cette différence s'élevait à 40 et en 2017-2018, à 61. À l'inverse, la différence concernant les recours en cassation déclarés admissibles non étrangers a augmenté pour atteindre 78. En 2017-2018, cette différence s'élevait à 59 et en 2016-2017, à 58.

Du côté néerlandophone, le nombre de recours en cassation non étrangers dépasse largement (+42) le nombre de recours en cassation au contentieux des étrangers, comme en 2017-2018. Cette différence est évidemment à mettre en rapport avec l'existence des juridictions administratives flamandes.

Rappelons que, dans les graphiques précédents, on compte les dossiers ou numéros de rôle. Un numéro de rôle peut toutefois être commun à plusieurs requêtes. Un exemple classique est celui d'un dossier comportant une demande de suspension et un recours en annulation ou un recours en annulation et une demande d'indemnité réparatrice. D'autres demandes complémentaires fréquentes sont par exemple des mesures provisoires dans une demande de suspension ou des demandes de maintien des effets dans un recours en annulation. Tenir compte de ces demandes et pas seulement des numéros de rôle donne une image plus fidèle de la charge de travail. Cela correspond par exemple, en 2018-2019, à 1367 demandes du côté néerlandophone et à 1989 demandes du côté francophone, soit un total de 3356.

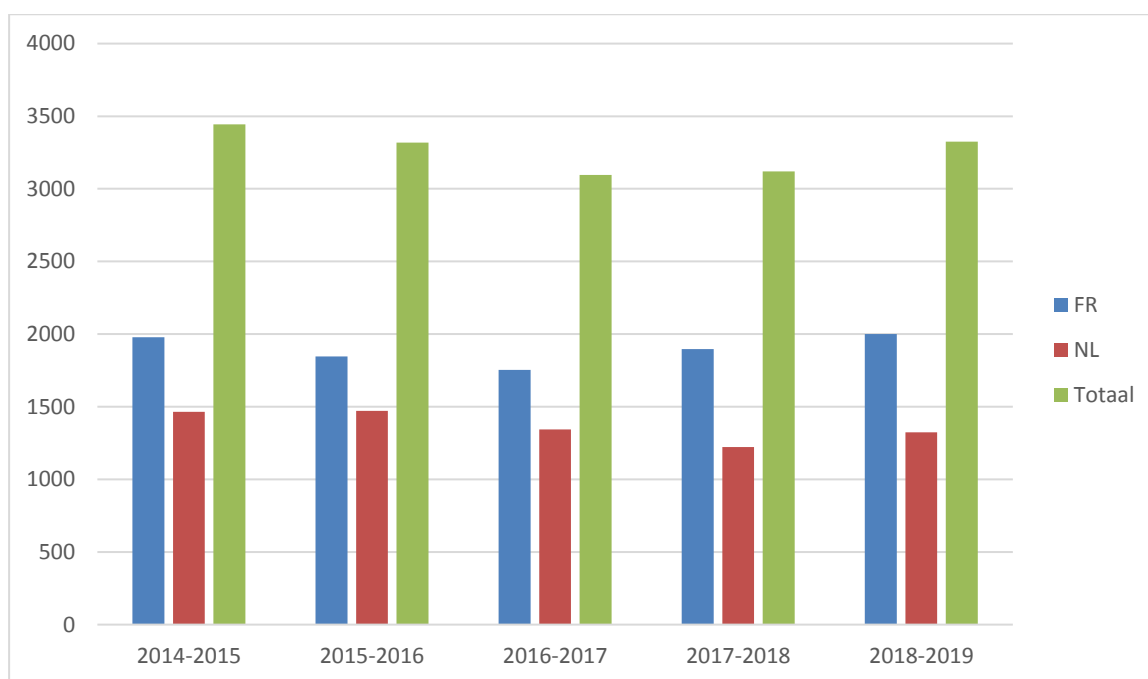
¹⁵ Il n'est plus non plus possible d'introduire une demande d'indemnité réparatrice dans le cadre des recours en cassation (art. 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État *juncto* article 14, § 2), mais bien dans les recours en annulation introduits conformément à l'article 14, § 1^{er} et § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

A.3. Rapports déposés

Sous le vocable « rapports déposés » sont compris les avis donnés en extrême urgence, les rapports en suspension et en annulation, les notifications visées aux articles 11/2 à 11/4 et 14bis du règlement général de procédure, les rapports complémentaires et les rapports en cassation¹⁶.

A.3.1. Le contentieux de la suspension et de l'annulation

Année judiciaire	Fr	Nl	Total	Évolution
2014-2015	1979	1464	3443	-208 ¹⁷
2015-2016	1847	1471	3318	-125
2016-2017	1753	1343	3096	-222
2017-2018	1896	1223	3119	+ 23
2018-2019	2001	1324	3325	+206

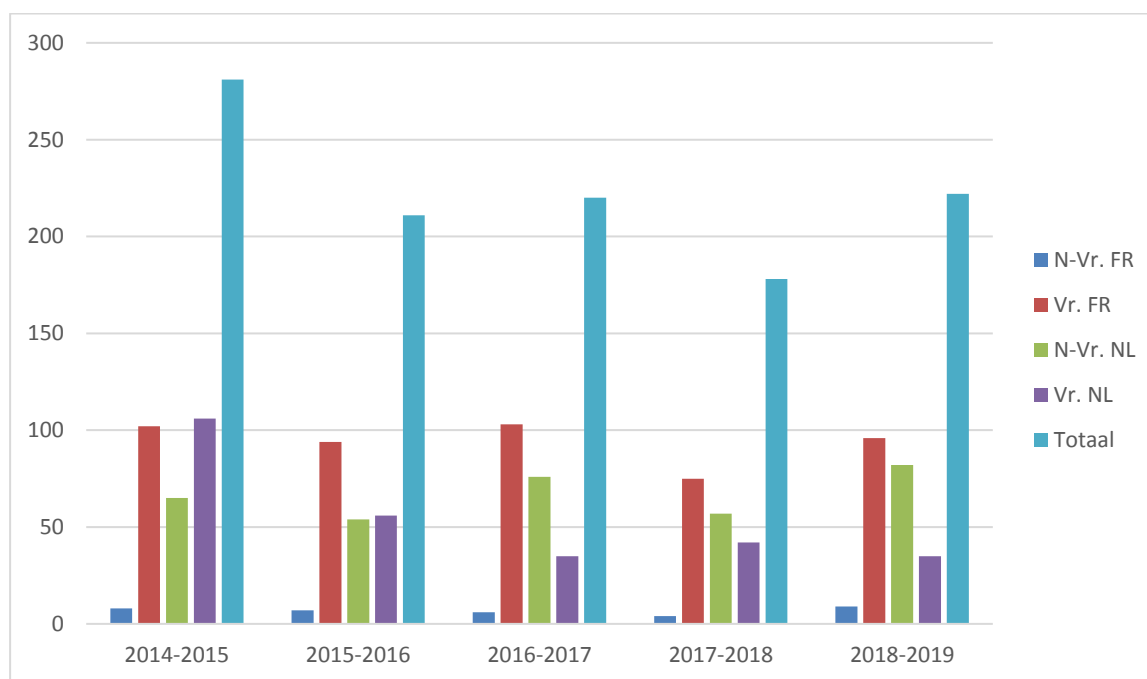


¹⁶ Ne sont pas comprises les notifications visées aux articles 14^{quater} et 14^{quinquies} du règlement général de procédure.

¹⁷ Au lieu de 3651 rapports en 2013-2014.

A.3.2. Le contentieux de la cassation

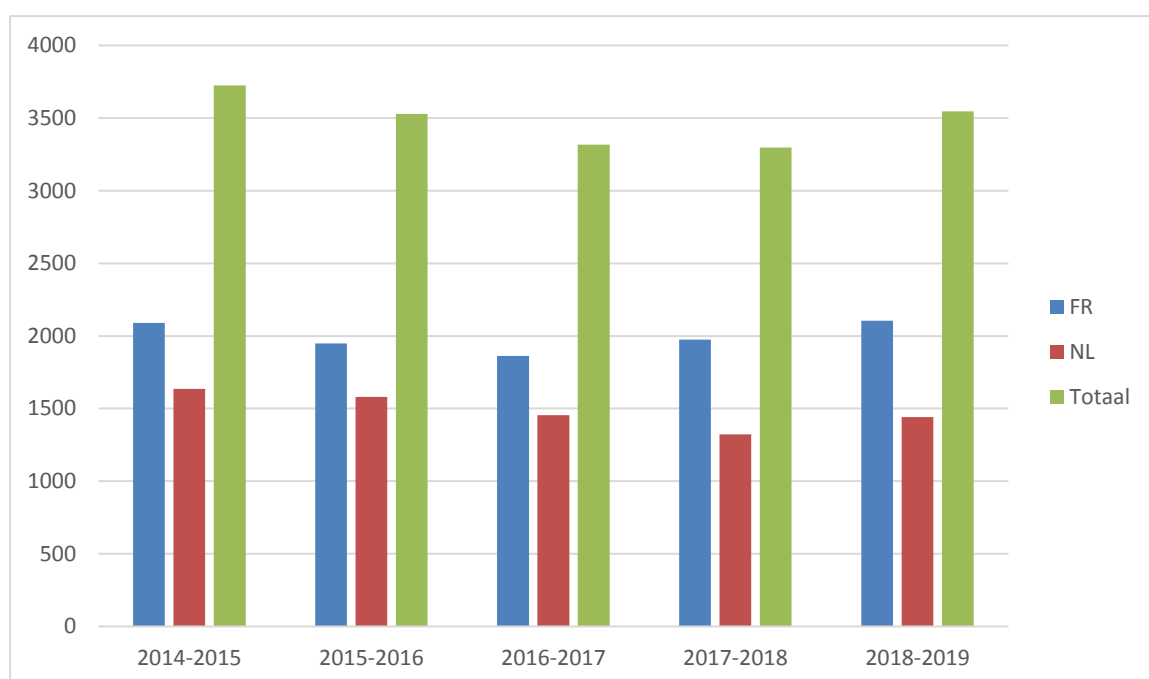
Année judiciaire	Fr		NL		Total	Évolution
	Non étrangers	Étrangers	Non étrangers	Étrangers		
2014-2015	8	102	65	106	281	-31 ¹⁸
2015-2016	7	94	54	56	211	-70
2016-2017	6	103	76	35	220	+9
2017-2018	4	75	57	42	178	-42
2018-2019	9	96	82	35	222	+44



¹⁸ Au lieu de 134 rapports en 2013-2014.

A.3.3. Le contentieux de la suspension et de l'annulation et le contentieux de la cassation considérés ensemble

Année judiciaire	Fr	NL	Total	Évolution
2014-2015	2089	1635	3724	-239 ¹⁹
2015-2016	1948	1581	3529	-195
2016-2017	1862	1454	3316	-213
2017-2018	1975	1322	3297	- 19
2018-2019	2106	1441	3547	+250



A.3.4. Commentaires

En 2018-2019, pour la première fois depuis longtemps, le nombre total de rapports déposés a augmenté (+ 250 ou + 7,6%). Le nombre total de rapports a augmenté, tant du côté francophone (+131 ou + 6,6%), que du côté néerlandophone (+119 ou + 9%). Comme ce fut également le cas au cours des années précédentes, le nombre de rapports déposés du côté francophone demeure bien plus élevé. Alors qu'au cours des années judiciaires précédentes, cette différence variait entre 367 et 454, elle s'est élevée à 653 en 2017-2018. En 2018-2019, cette différence est de 665. Comme il a déjà été observé dans le rapport d'activités 2017-2018, on constatait cependant, en 2017-2018, un nombre exceptionnel - 185 - de dossiers « étudiants non admis à un cycle supérieur ». Spécifiquement pour 2018-2019, les 157 rapports bilingues de désistement dans des affaires analogues relatives aux fréquences radio ont été comptés parmi les rapports F.

¹⁹ Au lieu de 3963 en 2013-2014.

En ce qui concerne les sections néerlandophones, on constate ainsi pour la première fois depuis longtemps à nouveau une augmentation du nombre de rapports et ceci avec un nombre d'auditeurs « contentieux administratif » ETP inférieur à celui de 2017-2018 (24,8 en tenant compte d'un cadre légal incomplet et 23,8 en tenant compte d'un certain nombre d'absences de longue durée pour raisons médicales, au lieu de 26, respectivement 24,25 en tenant compte d'un certain nombre d'absences de longue durée pour raisons médicales en 2017-2018). Il a été déposé en moyenne 58 (ou calculé avec 23,8 ETP, 60) rapports et notifications (sans compter les notifications visées aux articles 14^{quater} et 14^{quinquies}, du règlement général de procédure). En 2017-2018, cela correspondait en moyenne à respectivement 51 et 52,8 rapports.

Grâce au système d'assistance mutuelle contentieux administratif-législation, décrit dans les rapports d'activité précédents, les auditeurs de législation qui ont prêté assistance ont déposé 7 rapports au fond, tandis que les auditeurs du contentieux administratif qui ont prêté assistance à la section de législation jusqu'au 1^{er} décembre 2018 ont déposé 2 rapports complémentaires « cassation » durant cette période.

La différence entre le nombre de rapports déposés du côté francophone - 665, ou corrigés à 508 en tenant compte des 157 rapports précités-, reste importante. Cela peut notamment s'expliquer par la différence d'ETP : 23,8 ETP du côté néerlandophone et 26,34 ETP du côté francophone au lieu de 27. En outre, en 2018-2019, le nombre d'attachés administratifs F affectés dans les sections du contentieux administratif francophones est resté plus important. En tenant compte d'une correction de 54 projets de rapport F en moins, cela correspond à une moyenne de 55 rapports finaux et notifications F par auditeur et de 48 rapports finaux et notifications N par auditeur²⁰.

Ainsi qu'il a déjà été observé dans les rapports d'activité précédents, il ne faut pas non plus sous-estimer la charge de travail supplémentaire résultant des réformes intervenues en 2014. Outre les demandes accessoires, « indemnités réparatrices » et « maintien des effets », qui requièrent une instruction supplémentaire, le nouveau référé comprenant la mise en balance des intérêts en présence dans ce cadre, la possibilité d'introduire, jusqu'au rapport au fond, une demande de suspension ou une demande de suspension d'extrême urgence, les débats engendrés par les indemnités de procédure et toutes les nouvelles demandes résultant de ces réformes ne sont pas dénuées de conséquences sur la charge de travail et donc sur la durée de traitement des dossiers.

C'est ainsi qu'en 2018-2019, par exemple, les sections francophones et néerlandophones de l'Auditorat ont établi 54 rapports ou notifications (37 F et 17 N) sur une demande d'indemnité réparatrice et 53 rapports (28 F et 25 N) sur une demande de maintien des effets après l'annulation. Au total, cela représente 107 rapports complémentaires et donc instructions. Ce chiffre dépasse le volume de travail annuel moyen d'un auditeur F et N et, en 2017-2018, s'élevait seulement à 68 (dont 41 rapports sur une demande d'indemnité réparatrice). Cela donne à penser qu'après une « période de démarrage » hésitante, le nombre de demandes d'indemnité réparatrice augmente et aussi qu'il s'agit de plus en plus d'affaires plus importantes et de montants plus élevés. Cette augmentation peut probablement également s'expliquer par la modification de la jurisprudence relative à l'intérêt actuel.

Pour ce qui concerne les sections francophones, la hausse du nombre global de prestations (+131) est due à la fin du contentieux des attributions des fréquences de radiodiffusion (+157). Sans ces affaires, le nombre de prestations aurait été de 1949, soit sous le nombre de l'année

²⁰ Il faut bien sûr tenir compte du fait que ces 57 projets de rapport préparés par des attachés ne peuvent pas toujours être utilisés tels quels par les auditeurs, de sorte que l'incidence est en réalité plus faible.

judiciaire précédente (-26), année toutefois gonflée par un afflux de recours dans le contentieux des étudiants non admis à un cycle supérieur (185). Si l'on se reporte à l'année 2016-2017 (1862), année non marquée par un événement particulier, le nombre de prestations a augmenté de 87 unités.

Le nombre d'auditeurs exprimé en ETP a été de 26,34, ce qui correspond à 74 prestations (1949 :26.34) (rapports et communications, sans les articles 14^{quater} et 14^{quinquies} du règlement général de procédure). Ces prestations ont été réalisées avec le concours partiel de 5,8 ETP attachés-juristes, rédacteurs de projets de rapport.

L'année précédente, la moyenne de prestation par ETP avait été de (1975 :29.5) 67 prestations.

Le graphique suivant montre les chiffres des rapports « au fond », c'est-à-dire ceux qui, pour l'auditorat, peuvent clôturer une affaire au fond ou en cassation²¹.

Année judiciaire	Fr	NI	Total
2018-2019	1271	980	2251

Un certain nombre de demandes de suspension d'extrême urgence ne sont pas suivies d'un recours en annulation, de sorte que l'avis et l'arrêt y afférents tranchent la question. Il n'est pas irréaliste d'estimer cette proportion à 70 %. Cela correspond alors aux chiffres suivants :

Année judiciaire	Fr	NI	Total
2018-2019	1474	1124	2598

Si l'on compare le nombre de nouveaux dossiers (numéros de rôle - voir point A.2) avec le nombre de rapports « au fond », on peut constater qu'aussi bien du côté néerlandophone, que du côté francophone, le nombre de rapports établis est presque équivalent au nombre de nouvelles affaires introduites.

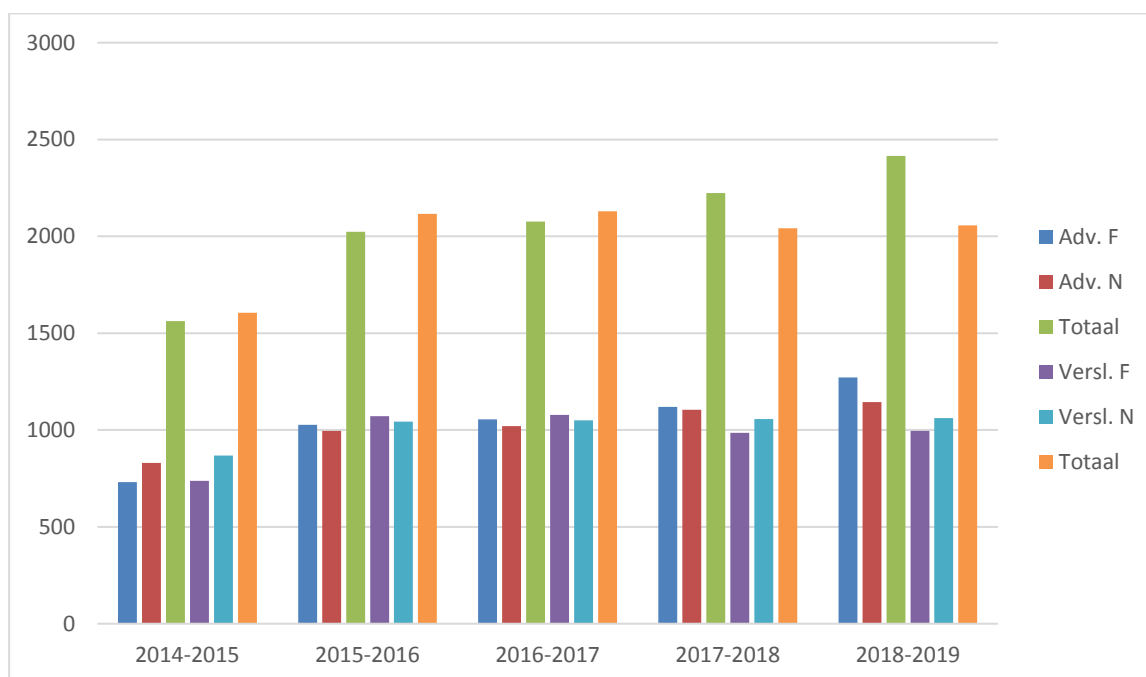
²¹ Cela comprend les rapports/notifications art. 11/1, 11/2, 11/3, 11/4, 12, 14^{bis}, 59, 71.4, 93 du règlement général de procédure, les rapports au fond relatifs aux décisions de la FSMA et de la BNB (art. 3, § 3, de l'arrêté royal du 15 mai 2003) et les rapports/notifications articles 15, 16, 19 et 25 (désistement) dans les recours en cassation (arrêté royal du 30 novembre 2006). Ces chiffres ne couvrent ainsi pas tous les rapports qui mettent fin à une affaire ; par exemple pas les rapports concernant une indemnité réparatrice distincte, les rapports complémentaires, les rapports relatifs à une injonction ou à une astreinte, les rapports relatifs aux affaires électorales, aux « bourgmestres de la périphérie », et aux recours de pleine juridiction (article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État). En 2018-2019, il s'agissait ainsi de 200 rapports F et de 113 N, soit au total 313 rapports.

B. La section de législation

B.1. Évolution du nombre de demandes d'avis et de rapports rédigés

Remarque préliminaire: les chiffres relatifs au nombre de « demandes d'avis entrées » correspondent au nombre de demandes d'avis qui sont réellement entrées au secrétariat de l'Auditorat. Cela implique que ces chiffres peuvent être différents de ceux du greffe législation, qui tiennent compte de la date à laquelle les demandes d'avis sont entrées au greffe²²⁻²³⁻²⁴.

Année judiciaire	Demandes d'avis		Total	Rapports		Total
	F	N		F	N	
2014-2015	731	831	1562	738	868	1606
2015-2016	1027	996	2023	1072	1044	2116
2016-2017	1055	1021	2076	1079	1050	2129
2017-2018	1119	1104	2223	985	1057	2042
2018-2019	1272	1144	2416	995	1061	2056



²² À cet égard, il faut également tenir compte du fait que les statistiques de l'Auditorat pour la section de législation concernent la période du 1^{er} septembre 2018 au 31 août 2019, et non du 15 septembre 2018 au 14 septembre 2019 comme c'est le cas dans les autres statistiques concernant la législation.

Compte tenu de la procédure dite de « laissez-passer » (voir plus loin le point B.2), ce nombre de demandes d'avis entrées diffère du nombre de demandes d'avis attribuées à un auditeur.

²³ Les dossiers dits bilingues sont comptabilisés tant en F qu'en N. Il s'agit de dossiers qui sont fixés en tout ou en partie en assemblée générale ou en chambres réunies ou qui sont attribués à des chambres de rôle linguistique différent, et qui sont examinés à la fois par un auditeur francophone et par un auditeur néerlandophone.

²⁴ Compte tenu de la procédure dite de « laissez-passer » (voir plus loin le point B.2), ce nombre de demandes d'avis entrées diffère du nombre de demandes d'avis attribuées à un auditeur.

B.2. Commentaires

Par rapport à l'année judiciaire 2017-2018, le nombre de demandes d'avis a augmenté de 193 unités ou 8,6%. En 2017, cette augmentation était de 147, soit 7,1%. Cette augmentation est nettement moindre qu'en 2015-2016 (+ 461) - il s'agit toutefois d'une année judiciaire succédant au début d'une législature comptant un nombre nettement moins élevé de demandes d'avis - mais de nouveau plus élevée qu'en 2016-2017 (+ 53) et en 2017-2018 (+147). Le nombre total de demandes d'avis demeure également largement inférieur au pic enregistré en 2013-2014 (2660), bien qu'en 2018-2019, comme en 2013-2014, il s'agissait de la fin d'une législature. Cela peut s'expliquer par la période des affaires courantes du gouvernement fédéral. Réserve faite des situations spécifiques observées au début et à la fin de la législature, il importe de relever que, ces dernières années, la barre des 2000 demandes d'avis est toujours dépassée, alors que jusqu'en 2011-2012, tel était rarement le cas (par ex. 1830 en 2011-2012 et 1595 en 2010-2011). L'année 2014-2015 est une exception, mais cela peut s'expliquer par la tenue d'élections fédérales et régionales simultanées et par les formations de gouvernement au cours de cette période.

La différence entre le nombre de demandes d'avis néerlandophones (1144) et francophones (1272) est frappante, tout comme la différence du nombre de rapports (1057 N et 985 F). En général, la situation est plus équilibrée.

Il convient également d'observer que le nombre de demandes d'avis traitées constitue une indication importante de la charge de travail des sections de législation, mais que, parallèlement, cette charge est également déterminée par le volume ou le contenu des textes soumis²⁵⁻²⁶. Des demandes d'avis de principe ou des demandes volumineuses ont également été introduites en 2018-2019. Par exemple, l'avant-projet de décret-cadre 'betreffende de bestuurlijke handhaving' (64535/3 - 84 articles), ou les propositions de loi spéciale 'portant coordination de la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions à l'égard du changement climatique et fixant ses objectifs globaux à long terme' (65405/AG) et 'coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme' (65404/AG).

À cela s'ajoutent également les dossiers traités en chambres réunies (et en assemblée générale) de législation. Même si ce nombre de dossiers représente un faible pourcentage - légèrement réduit en 2018-2019²⁷ - du nombre total de demandes d'avis - 64 en Chambres réunies (au lieu de 80 en 2017-2018) et 6 en Assemblée générale (comme en 2017-2018), ces dossiers sont souvent plus complexes, tant au niveau du contenu qu'au niveau organisationnel, et nécessitent en règle générale la collaboration de plusieurs auditeurs N/F.

Il faut encore observer que presque toutes les demandes d'avis avaient été introduites en demandant que l'avis soit donné dans les 60, 30 ou 5 jours. Les demandes d'avis à donner dans les trente jours représentent la plus grande partie de toutes les demandes d'avis enregistrées, soit en chiffres arrondis 94 %, et les demandes d'avis à donner dans les cinq jours, en chiffres arrondis 5%. Le solde est formé par les demandes d'avis à donner dans les 60 jours (0,73%) et celles qui ne sont assorties d'aucun délai²⁸.

²⁵ Voir en ce qui concerne le nombre d'articles examinés, les données dans la partie II - Fonctionnement des chambres - section de législation, point A.1.3.

²⁶ Bien évidemment, dans la section du contentieux administratif également, la charge de travail ne dépend pas seulement du nombre de requêtes introduites, mais également de leur contenu.

²⁷ Voir également le point D.3.1.

²⁸ Voir les données dans la partie II - Fonctionnement des chambres - section de législation, au point A.3.; voir également les points D.1.1. et D.3.1.

L'éternelle habitude qu'ont les autorités d'envoyer avant les vacances d'été de nombreuses demandes d'avis, dans l'espoir que ces derniers seront prêts à leur retour, s'est également soldée au cours des années judiciaires précédentes par un engorgement des mois de juillet à septembre, période pendant laquelle l'Auditorat travaille à effectifs réduits.

Ce fut moins le cas en 2018-2019 en raison des élections fédérales et régionales de mai 2019.

C'est ainsi que, selon les données disponibles rassemblées sur la base de *Prolex*, 104 demandes d'avis seulement ont été introduites en juin 2019 (au lieu de 191 en 2017-2018) et 142 en juillet-août 2019 (au lieu de 380 en 2017-2018), soit ensemble 246 (au lieu de 571 en 2017-2018) sur un total de 2340 (au lieu de 2131 en 2017-2018)²⁹⁻³⁰⁻³¹.

En 2018-2019, le nombre de rapports de législation (2056) est inférieur à celui des affaires entrées (2416). Cela s'explique par l'application de la procédure dite de « laissez-passer », par laquelle il est décidé, en concertation avec les chambres, d'appliquer l'article 84, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État en ce qui concerne certaines demandes portant sur des projets d'arrêtés réglementaires et, dès lors, de ne pas donner d'avis ou de ne pas rédiger de rapport. Cela concernait au total 531 dossiers, sur la base des données du greffe législation pendant la période d'étendant du 15 septembre 2018 au 14 septembre 2019. Durant la période s'étendant du 15 septembre 2017 au 14 septembre 2018 inclus, il s'agissait seulement de 219 dossiers³². Sur la base des statistiques de l'auditorat, il s'agissait, au cours de la période s'étendant du 1^{er} septembre 2018 au 31 août 2019, de 547 dossiers (au lieu de 150 dossiers au cours de la même période 2017-2018)³³.

Sur la base d'un effectif moyen *de facto* de 12 auditeurs en 2018-2019, cela correspond, dans la section de législation néerlandophone, à une moyenne de 78 affaires attribuées par auditeur et à 88,4 rapports par auditeur³⁴. En 2017-2018 et sur la base d'une moyenne de 12,5 auditeurs *de facto*, cela correspondait en moyenne à 81 affaires attribuées par auditeur et à 84,5 rapports par auditeur.

Du côté des sections francophones de législation, l'effectif des auditeurs est resté, jusqu'à mi-avril 2019 constant, soit 12 auditeurs, comme fixé à l'article 76, § 1^{er}, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la nomination au cours de l'année 2017-2018 d'un auditeur en qualité de conseiller d'État étant compensée par la désignation temporaire à mi-temps de deux auditeurs d'une section de contentieux afin de combler le départ. Cela a permis aux sections de législation de faire face aux demandes, en recourant, à la procédure de laissez-passer quand aucune autre solution n'est possible, tout en entraînant une augmentation de la durée de traitement des affaires au contentieux.

À la suite du décès d'un collègue à la mi-avril 2019, l'effectif des sections de législation n'a plus été maintenu au niveau indiqué car les périodes d'affaires courantes des gouvernements ont réduit le flux des entrées.

²⁹ Il s'agit du nombre d'affaires entrées. Certaines d'entre elles ont été attribuées à des chambres réunies ou à l'assemblée générale.

³⁰ Il est vrai qu'il y a lieu de tenir compte de la prolongation du délai de 15 jours, visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dans le cas des demandes d'avis à donner dans les 30 jours, lorsque le délai commence à courir entre le 15 juillet et le 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août. L'effet est limité et, en réalité, déplace la charge de travail. Voir également D.3.1.

³¹ Dans ces chiffres globaux, les dossiers bilingues n'ont pas été comptés deux fois, et ce par souci de facilité.

³² Par ailleurs, au cours de la période s'étendant du 15 septembre 2018 au 14 septembre 2019, 9 demandes d'avis ont encore été radiées du rôle pour d'autres motifs. Au cours de la période du 15 septembre 2017 au 14 septembre 2018, il s'agissait de 10 dossiers.

Pour tout ceci, voir les données dans la partie II - Fonctionnement des chambres - section de législation, point A.3.

³³ Ainsi que respectivement 5 et 10 radiations du rôle pour d'autres motifs.

³⁴ En 2018-2019, dans trois dossiers législation, un rapport a aussi été rédigé par des auditeurs contentieux administratif.

C. Organisation de l'Auditorat

C.1. Les auditeurs

C.1.1. Situation organique au 1^{er} septembre 2018

<u>Sections francophones</u> : (40 auditeurs, l'auditeur général adjoint non compris) - section I (législation) : 6 - section II (affaires générales) : 6 - section III (aménagement du territoire et environnement 1) : 6 - section IV (pouvoirs locaux et aménagement du territoire et environnement 2) : 5 - section V (fonction publique) : 5 - section VI (étrangers et divers) : 5 (2 auditeurs sont affectés à la section VII à 50% ETP)- - section VII (législation) : 6 (en ce compris le renfort de la section VI) - auditeur général³⁵ : 1	<u>Sections néerlandophones</u> : (37 auditeurs, l'auditeur général adjoint non compris) - section I (législation) : 10 - section II (enseignement et pouvoirs locaux) : 5 - section III (environnement <i>sensu lato</i>) : 4 - section IV (contentieux des statuts et contentieux des étrangers) : 5 - section V (aménagement du territoire, monuments et sites) : 5 - section VI (divers) : 8 Deux emplois vacants d'auditeur adjoint
Les 6,8 attachés administratifs francophones ETP affectés à l'Auditorat étaient répartis comme suit : - sections I et VII (législation) : 1 - section II (affaires générales) : 1 - section III (aménagement du territoire et environnement 1) : 0,8 - section IV (pouvoirs locaux et aménagement du territoire et environnement 2) : 1 - section V (fonction publique) : 1	Les 5 - en fait 4,4 ETP - attachés administratifs néerlandophones affectés à l'Auditorat étaient répartis comme suit : - section I (législation) : 1 - section II: 1 (0,8 ETP) - section III : - section IV: 1 (0,8 ETP) - section V : 1 - section VI : 1 (0,8 ETP)

³⁵ L'auditeur qui a exercé jusqu'au 10 septembre 2017 inclus le mandat d'auditeur général et qui était encore nommé dans cette fonction.

C.1.2. Évolution et situation réelle en ETP

Pour les sections néerlandophones, le 1^{er} juin et le 1^{er} juillet 2018, un premier auditeur chef de section (législation) a chaque fois été admis à la retraite, ce qui s'est traduit par une réduction de 0,42 ETP. Ils n'ont pas pu être remplacés immédiatement. Il était à cette époque pourvu à 38 fonctions sur les 40 dans le cadre légal (y compris l'auditeur général), soit 37 sur les 39 si l'on ne compte pas l'auditeur général.

Le 20 septembre 2018, un nouvel auditeur adjoint a prêté serment : il était à cette époque pourvu à 39 fonctions sur les 40 dans le cadre légal (y compris l'auditeur général), soit 38 sur les 39 si l'on ne compte pas l'auditeur général.

Le 1^{er} janvier 2019, un premier auditeur-chef de section (section II) a été admis à la retraite et le 1^{er} février 2019, un auditeur a démissionné : il était à cette époque pourvu à 37 fonctions sur les 40 dans le cadre légal (y compris l'auditeur général), soit 36 sur les 39, si l'on ne compte pas l'auditeur général.

Le 15 mars 2019, un nouvel auditeur adjoint a prêté serment : il était alors pourvu à 38 fonctions sur les 40 dans le cadre légal (y compris l'auditeur général), soit 37 sur les 39, si l'on ne compte pas l'auditeur général.

À partir du 1^{er} avril 2019, un premier auditeur a été admis à la retraite : il était alors pourvu à 37 fonctions sur les 40 dans le cadre légal (y compris l'auditeur général), soit 36 sur les 39, si l'on ne compte pas l'auditeur général. Ce n'est qu'à partir du 5 septembre 2019 qu'il a pu être pourvu à ces trois places vacantes.

En 2018-2019, il en résulte une occupation globale de moins 26,5 mois ou, en chiffres arrondis, de moins 2,2 ETP et, si l'on considère le cadre légal sans l'auditeur général, donc d'un effectif ETP de 36,8.

En outre, en 2018-2019, les sections néerlandophones de l'Auditorat comptaient un certain nombre d'absents de longue durée pour raisons médicales. En ne tenant compte que des absences de longue durée pour raisons médicales (plus d'un mois à temps plein ou à temps partiel) (12,25 mois ou en chiffres arrondis 1 ETP), il s'agit au total encore d'un effectif de 35,8 ETP. Ces absences s'observent dans les sections du contentieux administratif.

La section de législation était toujours composée de facto de 12 membres (excepté jusqu'à la prestation de serment du nouvel auditeur adjoint le 20 septembre 2018 - moins 1³⁶), tout d'abord grâce à l'assistance d'un auditeur de la section II et, depuis le 1^{er} décembre 2018, au passage définitif d'un auditeur du contentieux administratif de la section II.

Au cours des mois d'été de 2019, les membres de la section de législation ont également déposé 9 rapports dans le cadre de la section du contentieux administratif.

³⁶ C'est pourquoi 3 dossiers législation ont été traités par les auditeurs du contentieux administratif en septembre 2018.

En 2018-2019, le fonctionnement des sections du contentieux administratif a été assuré de facto grâce à une occupation globale de 24,8 ETP, soit une moyenne de 25 membres.

Si l'on tient compte de l'absence de 1 ETP en raison d'un certain nombre d'absences de longue durée pour raisons médicales dans les sections du contentieux administratif, il faut plutôt considérer un ETP de 23,8, soit en réalité une occupation de 24 membres.

Durant cette période, un auditeur du contentieux administratif de la section II est venu renforcer la section de législation et, à partir du 1^{er} décembre 2018, à la suite du passage de cet auditeur à la section de législation. Ainsi, le fonctionnement de la section II a été assuré de facto par 4 membres et, du 1^{er} janvier 2019 au 21 février 2019 et ce jusqu'à la désignation d'un chef de section faisant fonction (de la section IV), par 3 membres.

Jusqu'au 1^{er} février 2019, le fonctionnement de la section III a été assuré par quatre membres et puis, à la suite de la démission d'un auditeur, par trois membres seulement.

Jusqu'au 21 février 2019 - et ce jusqu'à la désignation d'un membre de cette section comme chef de section faisant fonction de la section II, la section IV a fonctionné avec cinq membres et ensuite jusqu'au 15 mars 2019 avec 4 membres; à partir du 15 mars 2019, un cinquième auditeur (de la section V) a été affecté à cette section.

Au cours de l'année judiciaire 2018 – 2019, le fonctionnement de la section V a toujours été assuré par 5 membres; le 15 mars 2019, un auditeur a quitté cette section; dans le même temps, un auditeur de la section de législation a rejoint la section V.

Jusqu'au 1^{er} avril 2019, le fonctionnement de la section VI a été assuré par 8 membres et puis, à la suite de l'admission à la retraite de l'un d'entre eux, par 7 membres.

Pour les sections francophones, l'évolution des capacités en effectif au cours de l'année 2018-2019 a été la suivante :

- Décès en avril 2019 : 1 ETP ;
- Nomination d'un conseiller d'État fin février 2019 et non-remplacement : 6 mois ;
- Affectation d'1 ETP en section de législation.

Il s'en déduit que, sur un effectif théorique de 40 auditeurs, chef de corps non compris, et compte tenu également des indisponibilités pour motif de santé, la capacité disponible a été de 26,34 ETP au contentieux et de 11,62 ETP en législation.

À la suite des non-remplacements des auditeurs nommés précédemment afin de résorber l'arriéré juridictionnel et d'appuyer la fonction consultative, les sections du contentieux ont perdu, par rapport à la situation au 1^{er} septembre 2017, 9% de leur effectif.

C.2. Les attachés administratifs³⁷

En 2018-2019, les sections néerlandophones de l'Auditorat ont disposé jusqu'au 1^{er} février 2019 de 5 attachés administratifs, soit 4,4 ETP. Quatre d'entre eux, soit 3,4 ETP ont été affectés aux sections du contentieux administratif. Le cinquième (0,8 ETP) a été affecté à la section de législation.

³⁷ Pour l'Auditorat, il s'agit jusqu'à présent toujours de juristes.

Depuis le 1^{er} février 2019, l'Auditorat N³⁸ ne disposait plus *de facto* que de 4 attachés administratifs, soit 3,4 ETP. Trois d'entre eux, soit 2,6 ETP ont été affectés aux sections du contentieux administratif. Le quatrième (0,8 ETP) à la section de législation.

Ensemble, les attachés des sections du contentieux administratif ont enregistré, après sélection et rédactions de sommaires, 1010 nouveaux arrêts/ordonnances dans Audidoc. Il s'agit de la banque de données « contentieux administratif » interne avec mots-clés et sommaires des arrêts/ordonnances qui, avec son équivalent francophone « jurisprudence », alimente la banque de données externe Juridict. En 2017-2018, ce nombre s'élevait à 816 (les attachés étaient alors, il est vrai, 3 (en réalité, 2,6 ETP) et, à partir du 1^{er} juin 2018, 4 (en réalité, 3,4 ETP)). Ils ont consacré en 2018-2019 340 jours ouvrables sur 510,5, soit 67 % de leur temps de travail, à cette tâche. Le temps de travail restant a en grande partie été affecté par les trois attachés aux missions d'un magistrat, et par un quatrième attaché à « diverses » tâches. Ainsi, en réalité, au total, seulement 127 journées de travail (sur 510,5), soit un peu moins de 25 %, ont été affectées aux missions de magistrats. Cette situation est comparable à celle de 2017-2018³⁹.

En 2018-2019, l'auditeur de la section de législation a dû entièrement se consacrer aux missions de magistrats, en l'occurrence à l'accompagnement des experts en documentation et à l'élaboration des notes de documentation pour la section de législation. Elle n'a pratiquement pas pu dégager de temps pour alimenter la banque de données *Capita Selecta*, soit une banque de données avec des sommaires ou des extraits d'avis N et F (légisprudence) classés sous des mots-clés. En 2017-2018, elle n'a pu y consacrer que 24,2 % de son temps de travail⁴⁰.

Les sections francophones de l'Auditorat sont passées au cours de l'année 2017-2018 de 8,8 ETP attachés juristes à 6,8 ETP attachés juristes à la fin de l'année sans qu'aucun remplacement ne soit possible au cours de la période 2018-2019. Cela signifie que la mission légale de tenue à jour des banques de données est effectuée par ces personnes qui ne peuvent plus, en raison de la diminution des effectifs, contribuer à la rédaction de projets de rapports au profit des auditeurs d'une manière aussi intense qu'au cours de la période précédente.

Au cours de la période 2018-2019, les attachés-juristes ont préparé 54 rapports destinés à des auditeurs et introduit dans les banques de données 967 arrêts dans la banque de données « jurisprudence » et 139 sommaires d'avis dans la banque de données « *Capita Selecta* »⁴¹.

C.3. Autres collaborateurs

Les sections francophones et néerlandophones de l'Auditorat sont assistées par d'autres collaborateurs du secrétariat, mais chacune l'est également par un documentaliste. Ils aident notamment à la gestion des banques de données. Les sections de législation francophone et néerlandophone sont également assistées, toutes les deux, par 4 experts en documentation. Ils assurent, sous la direction de l'auditeur qui examine la demande d'avis, la rédaction de la note de législation.

En 2018-2019, la section néerlandophone de législation de l'Auditorat a disposé jusqu'au 15 mai 2019 de 3 experts en documentation (parmi lesquels un stagiaire), soit 2,8 ETP. À l'issue dudit stage, la section de législation ne disposait plus que de 2 experts en documentation, soit 1,8 ETP. En 2018-2019, l'un d'entre eux a été absent pour raisons médicales du 4 octobre 2018

³⁸ L'attaché de la section II a, en effet, été désigné greffier assumé à la section de législation à partir du 1^{er} février 2019.

³⁹ Voir, pour 2017-2018, pour plus de détails, le rapport d'activités 2017-2018, III. Fonctionnement de l'Auditorat, C.2., D.2 et D.3.2.

⁴⁰ Voir, pour 2017-2018, pour plus de détails, le rapport d'activités 2017-2018, III. Fonctionnement de l'Auditorat, C.2., D.2 et D.3.2.

⁴¹ Voir, plus en détail, également les points D.1.1, D.2 et D.3.2.

au 14 août 2019, de sorte qu'il s'agissait en réalité en grande partie de 2 ETP jusqu'au 15 mai 2019 et ensuite de 1 ETP. C'est la raison pour laquelle une collaboratrice de niveau C a prêté main-forte à l'élaboration des notes de documentation. L'attaché administratif affecté à la section de législation s'est dès lors vu contraint de consacrer pratiquement tout son temps de travail à l'accompagnement des experts en documentation et à l'élaboration des notes de documentation pour la section de législation.

Tout cela requiert bien entendu un plus grand accompagnement des auditeurs et de l'attaché administratif affectés à la section de législation, et a donc une incidence sur leur charge de travail et leur productivité⁴².

D. Rapport sur l'exécution des plans de gestion des auditeurs généraux

D.1. Résorption de l'arriéré et réduction des délais de traitement – interaction entre la section du contentieux administratif et la section de législation

D.1.1. Sections néerlandophones

Le plan de gestion 2017-2022 de l'auditeur général a pour objectif premier de veiller à ce que l'auditorat, d'une manière indépendante, mais en collaborant d'une manière constructive avec le Conseil au sens strict du terme puisse, en tant que corps, continuer, par la voie du double examen, à contribuer avec une célérité et une qualité suffisantes à apporter une solution définitive aux litiges entre les citoyens et les autorités à l'aide des rapports établis dans le cadre du contentieux administratif, et à prévenir les litiges et à élaborer une législation claire à l'aide des rapports élaborés en matière de législation.

Dans ce contexte, un premier sous-objectif consiste à maîtriser la charge de travail, à prévenir l'accroissement de l'arriéré et à améliorer le délai de traitement des affaires.

En 2016-2017, le délai de traitement moyen dans les sections néerlandophones du contentieux administratif était d'environ 6 mois pour le contentieux de la suspension et pour le contentieux au fond ensemble (en exceptant les procédures en extrême urgence). Ce délai est comparable au délai de traitement moyen constaté en 2015-2016. Pour le calcul du délai de traitement moyen (et du pourcentage cumulatif), le rapport d'activité 2015-2016 des sections néerlandophones de l'auditorat n'a cependant pas tenu compte des rapports de suspension, contrairement à ce qui a été le cas en 2016-2017. En 2017-2018, ce délai moyen de traitement a augmenté pour atteindre environ 7,5 mois. En 2018-2019, cette durée de traitement a encore augmenté pour atteindre une moyenne de 10,2 mois.

Cette augmentation ressort également des chiffres qui se fondent sur le pourcentage cumulé ou la médiane.

Sur cette base, en 2018-2019, un rapport a été rédigé dans les 6 mois pour 57,44 % des affaires (ce pourcentage comprend la cassation et les suspensions mais pas la procédure d'extrême urgence). En 2017-2018, ce chiffre était encore de 60,66 %. En 2017-2018, ce pourcentage a été atteint après 8 mois.

⁴² Voir, à ce sujet, également le point D.3.2.

En 2018-2019, en ce qui concerne les recours en annulation au fond sans cassation, un rapport a été rédigé dans les 6 mois pour 46,14 % des affaires. En 2017-2018, ce pourcentage s'élevait encore à 55,51 %. Ce pourcentage est à présent atteint après 12 mois.

En 2018-2019, pour ce qui est du seul contentieux en cassation, un rapport a été rédigé dans les 3 mois pour 84,48 % des affaires. Dans plus de 95,69 % desdites affaires, un rapport est rédigé dans les six mois. En 2017-2018, ces pourcentages s'élevaient respectivement à 67,71% et 95,83 %.

En 2018-2019, sur la base du pourcentage cumulé ou de la médiane, dans les affaires en suspension (autres que les cas d'extrême urgence), un rapport a été rédigé dans les 3 mois pour 97,62 % des affaires et pour 82,54 %, après un mois déjà.

Sur cette base également, la durée de traitement s'allonge par conséquent dans les affaires au fond sauf pour les recours en cassation à proprement parler.

Tout cela est bien entendu préoccupant.

Il faut en outre également considérer que, dans le même temps, un grand nombre de procédures d'extrême urgence – au total 206 (sans les mesures provisoires) – avaient également été traitées dans un délai très bref, parmi lesquelles 102 concernant des marchés publics. Au cours de cette année judiciaire 2018-2019, un certain nombre d'affaires relevant du contentieux électoral ont également été traitées (8) ainsi que 4 affaires relatives à la nomination d'un bourgmestre dans les communes de la périphérie, et ce selon une procédure accélérée. On notera ensuite l'augmentation du nombre de recours en cassation qui doivent être traités par priorité.

Le 1^{er} septembre 2018, il y avait encore 191 affaires pendantes introduites avant le 1^{er} septembre 2016.

C'est la raison pour laquelle durant l'année judiciaire 2018-2019, un plan de rattrapage a été élaboré pour rédiger par priorité un rapport en ce qui concerne toutes ces affaires sans qu'il soit, bien entendu, porté préjudice au traitement des autres dossiers récents et des dossiers nécessitant des mesures d'instruction.

Le 1^{er} septembre 2018, il restait encore pas loin de 30 affaires faisant l'objet d'une réouverture des débats pour dans des requêtes introduites avant le 1^{er} septembre 2016. Ces affaires font également partie du plan de rattrapage précité.

Dans plusieurs de ces anciens dossiers, il faut attendre les décisions d'autres juridictions.

En vertu de l'article 20, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les recours en cassation doivent être traités dans un délai de six mois. Puisqu'il faut à la fois que l'auditeur ait rédigé un rapport et que le Conseil ait rendu un arrêt dans ce délai, cela implique qu'une priorité leur soit réservée. D'une manière générale, les sections néerlandophones de l'auditorat réussissent à rédiger un rapport dans ces affaires dans les trois mois. Ainsi, en 2018-2019, un rapport a été rédigé dans les 3 mois pour 84,48 % de ces affaires. Dans plus de 95,69 % de ces affaires, un rapport est rédigé dans les six mois. En 2017-2018, ces pourcentages s'élevaient respectivement à 67,71% et 95,83 %.

Au 1^{er} septembre 2019, compte tenu d'un cadre légal au complet et donc de 27 auditeurs du contentieux administratif, chaque auditeur dudit contentieux administratif a, en moyenne, une

réserve de travail de 52 affaires en chiffres arrondis. En 2017-2018 et calculées sur la base de 27 auditeurs, cette réserve était encore de 53 affaires (ce qui, dans ce cas, représentait une augmentation de 12,8% par rapport à l'année 2016-2017 (47 affaires, également calculées sur la base de 27 auditeurs). En 2018-2019, comparée à 2017-2018, en chiffres absolus, la réserve de travail a donc légèrement diminué mais cette baisse est uniquement due au fait que le cadre légal est au complet depuis le 5 septembre 2019.

Cet élément reste donc, tout comme l'augmentation globale de la durée de traitement, une source de préoccupation. En effet, dans le même temps, le nombre d'affaires entrées a à nouveau diminué en 2018-2019 mais moins qu'en 2017-2018. Toutefois, on enregistre une légère baisse du nombre d'affaires pendantes et une augmentation du nombre de rapports.

Il faut en outre considérer que, s'il est vrai que le nombre d'affaires entrantes diminue, d'une manière générale, leur complexité paraît s'accroître. Les pièces de procédure deviennent également plus volumineuses. En outre, il faut également prendre en compte l'impact des demandes accessoires dans une seule affaire.

Il est vrai que, du côté néerlandophone, la compétence relative à certaines décisions administratives, par exemple les permis d'urbanisme de la Région flamande, a été attribuée à une juridiction administrative particulière, ce qui contribue à diminuer le nombre des nouvelles affaires, mais le Conseil d'État conserve sa compétence de juge de cassation et ces affaires, qui sont en principe traitées par priorité, requièrent un investissement particulier. La complexité du contentieux des plans d'exécution spatiale ne peut pas non plus être sous-estimée.

En outre, la durée de la procédure relative aux affaires au fond est également influencée par le nombre de référés : au total 327 demandes introduites en 2018-2019 (mais ce chiffre ne tient pas compte des mesures provisoires) parmi lesquelles 206 ont été introduites en extrême urgence. Il s'impose d'examiner si ce contentieux ne requiert pas d'être rationalisé.

On a déjà souligné l'incidence de nouvelles compétences, telles l'indemnité réparatrice et les demandes de maintien des effets.

Il faut également insister sur le fait que les auditeurs doivent examiner ces affaires par priorité, que les dossiers doivent souvent encore être complétés et tout ceci, en ne pouvant que très peu recourir à la collaboration d'attachés administratifs⁴³, ce qui a fatalement une incidence sur la durée de traitement au sein de l'auditorat.

En 2018-2019, dans 74 affaires (néerlandophones) ayant fait l'objet d'un rapport au fond prévu par l'article 12 du règlement général de procédure, il n'y a pas eu de demande de poursuite de la procédure. Du côté francophone, il s'agissait de 69 affaires. Cela donne un total de 143 affaires (N + F) que l'auditorat (N + F) a intégralement examinées au fond et que les chambres peuvent en règle générale trancher par un arrêt de procédure. Par ailleurs, il faut encore mentionner les cas dans lesquels après ce « rapport article 12 », la partie requérante se désiste ou la partie adverse retire la décision attaquée. C'est ainsi qu'en 2018-2019, selon les données du greffe, sur un total de 928 arrêts définitifs prononcés (N + F), précédés d'un « rapport article 12 », dans 44 cas l'acte attaqué a été retiré, et dans 41 cas, il y a eu un désistement explicite du recours en annulation. Cela représente un total de 228 affaires au fond qui ont été clôturées après un rapport article 12 complet devant les chambres par un arrêt de procédure. Ces

⁴³ Voir le point C.2., D.2. et D.3.2.

circonstances ont bien entendu également une influence sur la durée de traitement par l'auditorat lorsqu'elle est comparée avec celle des chambres.

Il peut également être constaté que les parties, même si elles décident de poursuivre la procédure après le rapport, renoncent souvent à invoquer une ou plusieurs exceptions ou un ou plusieurs moyens. Ces circonstances ont bien entendu également une influence sur la durée de traitement par l'auditorat lorsqu'elle est comparée à celle des chambres.

Enfin, il faut encore faire état, pour les sections du contentieux administratif, d'un certain nombre d'absences de longue durée pour raisons médicales.

En 2017-2018 déjà, on a commencé à numériser les statistiques internes pour le contentieux administratif, ce qui améliore le suivi des affaires, et certains outils électroniques ont été développés telle la signature électronique des rapports. La numérisation des statistiques internes requiert à coup sûr un effort particulier de la part du secrétariat et du documentaliste de l'Auditorat ainsi que du service informatique et demande beaucoup de travail. L'insuffisance des effectifs au secrétariat et au service informatique a pour conséquence que la réalisation de ce projet n'a pas encore pu être menée à terme en 2018- 2019. Actuellement, on travaille également à d'autres projets de digitalisation et à un système de désignation électronique complète de l'auditeur. Pour les mêmes motifs et en raison de l'existence d'autres projets au Conseil, ce projet ne pourra lui aussi pleinement se concrétiser que dans quelques années.

À cela s'ajoutent les nombreuses demandes et la nécessité de renforcer la section de législation qui a encore traité 937 demandes d'avis en 2018-2019 – par rapport à 1014 demandes en 2017-2018, dont 865 demandes dans les 30 jours, 63 dans les 5 jours, 8 dans les 60 jours et 1 sans délai⁴⁴. Conformément à l'article 76, § 1^{er}, dernier alinéa, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 12 auditeurs doivent être affectés par priorité à la section de législation, mais cette exigence ne suffit pas toujours pour, dans toutes les affaires, identifier tous les problèmes juridiques et légistiques et les examiner dans leur intégralité dans les brefs délais impartis. Il en est d'autant plus ainsi lorsqu'il s'agit de demandes d'avis de principe ou de grande ampleur. En 2018-2019, la section de législation a toujours travaillé essentiellement avec 12 auditeurs, ce qui a toutefois impliqué le non-remplacement de certains auditeurs dans d'autres sections. Il est vrai que toutes les demandes d'avis introduites n'ont plus pu faire l'objet d'un rapport et d'un avis⁴⁵.

La diminution du nombre de demandes d'avis à partir de juin 2019 a permis à plusieurs auditeurs de législation d'assister les sections du contentieux administratif.

Il n'en reste pas moins que le besoin de renforcer la section de législation est structurel, même s'il n'a pas la même intensité tout au long de l'année. Il va de soi que, dans le cadre actuel, l'augmentation du nombre d'auditeurs au bénéfice de la section de législation ne peut se faire qu'au détriment du nombre d'auditeurs affectés à la section du contentieux administratif. Dans le même temps, il est évident que la présence de 27 auditeurs, et dans les faits, en grande partie 24, affectés à la section du contentieux administratif, nombre qui en 2018-2019, compte tenu d'un certain nombre d'absences était en fait encore, mais théoriquement, disponible pour la section du contentieux administratif, est insuffisante pour éviter que le délai de traitement continue à augmenter⁴⁶.

⁴⁴ Voir aussi les chiffres comparables sur la base de Prolex au point B.2.

⁴⁵ Voir à ce sujet le point B.2. ci-dessus.

⁴⁶ Voir à ce sujet les points A.3.4. ci-dessus et D.3.1. ci-après.

Dans le courant de l'année judiciaire 2017-2018 déjà, eu égard notamment à l'incidence plus importante de ce système sur les sections du contentieux administratif, on a progressivement abandonné l'assistance mutuelle contentieux administratif-législation pour développer un système alternatif en tenant compte des mesures décrites dans le plan de gestion 2017-2022, lequel système, d'une part, permet aux sections du contentieux administratif d'assister ponctuellement la section de législation mais, d'autre part, limite son incidence pour les sections du contentieux administratif.

Pour la section de législation également, on a envisagé de poursuivre la numérisation des statistiques et la désignation électronique. Des projets-pilotes sont en cours mais l'assistance du service informatique est requise pour en poursuivre la mise œuvre.

Dans ce cadre, et en vue de diminuer le délai de traitement, on a aussi étudié la mise en œuvre d'instructions permettant de mieux régler la participation à l'examen de l'affaire dans les sections législation-contentieux administratif, et la rédaction des rapports respectivement dans les sections législation et contentieux administratif et de gagner du temps en abandonnant certains éléments, par exemple pour les résumés des pièces de procédure dans le contentieux administratif. En même temps, une concertation est menée au sein de l'Auditorat et avec le Conseil à propos d'autres possibilités en d'éventuelles adaptations dans les procédures, en particulier en référé administratif, afin d'optimiser le fonctionnement. Cela a conduit finalement à un Memorandum commun du 4 juillet 2019 des chefs de corps adressé aux décideurs de ce pays.

Tout cela explique, qu'en 2018-2019, tout comme en 2017-2018, il était également fondamental pour toutes les sections de compléter le cadre légal. Ainsi, lors de l'annonce du départ anticipé de deux auditeurs-chefs de section, en 2017-2018, un examen a été organisé aussi rapidement que possible afin de pourvoir dans les meilleurs délais aux places vacantes à l'Auditorat après la désignation de deux nouveaux chefs de section et une liste de 2 lauréats a été établie le 14 juin 2018. Le premier a prêté serment le 20 septembre 2018 et le deuxième, le 15 mars 2019. Compte tenu des départs prévus, un nouvel examen de l'Auditorat a immédiatement débuté fin 2018 déjà. Une liste de 5 lauréats a été établie le 13 juin 2019. Trois d'entre eux ont prêté serment le 5 septembre 2019.

Dans ce cadre, un deuxième et un troisième sous-objectif consistent toujours à garantir une protection juridique de qualité grâce à un Auditorat indépendant chargé de procéder à un premier examen.

Pour atteindre cet objectif, on s'est efforcé en 2018-2019 de tenir à jour les banques de données. Dès lors que, comme il a déjà été observé⁴⁷, toutes les sections ne disposent pas de leur propre attaché, ces sections fonctionnent avec un système temporaire d'enregistrement prioritaire de certains arrêts ou points de droit par des attachés d'autres sections.

En dépit de la charge de travail, l'Auditorat a continué à organiser quelques déjeuners de travail et à réaliser et à diffuser la lettre d'information mensuelle⁴⁸.

Dans la mesure du possible, des arrêts ou de la législation présentant un intérêt particulier sont communiqués distinctement, de même que des informations au sujet de décisions importantes

⁴⁷ Voir les points C.2. et ci-après D.3.2.

⁴⁸ Voir également le point D.5.

émanant, par exemple, de la Cour de Justice de l'Union européenne, de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Cour constitutionnelle et de la Cour de cassation.

En outre, au sein des sections, et entre les sections néerlandophones et francophones, on a encouragé la concertation au sujet de la jurisprudence et de la législation dans les matières qui relèvent de leurs attributions, ou au sujet de questions générales. Certaines questions de droit générales ont également été examinées lors de la concertation avec les chefs de section.

À la demande des chefs de corps de l'Auditorat, les auditeurs reçoivent maintenant également les procès-verbaux de la concertation entre les présidents de chambre dans la mesure où ils concernent des points pertinents pour l'Auditorat, et ce depuis 2017-2018.

Les auditeurs conservent aussi la possibilité de participer à des journées d'étude et à des colloques. Eu égard à la charge de travail, on essaie cependant de limiter le nombre d'auditeurs qui participent à une journée d'étude ou à un colloque déterminé. Les informations peuvent ensuite être diffusées dans le cadre d'un déjeuner de travail ou d'une concertation au sein d'une section.

L'un des objectifs pour les années judiciaires à venir reste l'optimisation des flux documentaires au sein de l'Auditorat (et plus largement, au sein de l'ensemble du Conseil d'État).

D.1.2. Sections francophones

Au 1^{er} septembre 2015, le nombre d'affaires pendantes était ramené à 1.414. L'amélioration ainsi constatée est, pour une large part, due à l'augmentation temporaire du nombre d'auditeurs, à concurrence de 6 membres par rôle linguistique, décidée à l'occasion de la réforme de 2006.

Depuis, le nombre d'affaires pendantes n'a cessé de croître au fur et à mesure que diminuait le nombre d'auditeurs affectés dans les sections du contentieux, comme cela a déjà été dit⁴⁹.

Le plan de gestion de l'actuel auditeur général adjoint prévoit quatre axes d'effort principal au contentieux et trois axes pour la législation.

Pour ce qui concerne les sections du contentieux, le premier axe ayant pour objectif le maintien à niveau des effectifs et de leur capacité, la période 2018-2019 a été marquée par le départ de deux auditeurs (l'un vers le Conseil, l'autre décédé). En raison de l'absence de reconduction de l'extension de cadre et des contraintes budgétaires pesant sur le Conseil d'État, ces deux collègues n'ont pas été remplacés en telle sorte qu'à la fin de l'année judiciaire 2018-2019, l'effectif de l'Auditorat présentait un déficit d'1 ETP par rapport à l'effectif prévu aux lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Un concours d'accès a été organisé rapidement mais n'a pas permis la constitution d'une grande réserve de recrutement en raison du nombre peu élevé de lauréats (3).

La rationalisation des audiences a été mise en œuvre et le système est maintenant généralisé d'un appel de l'auditeur quelques minutes avant son passage à l'audience.

⁴⁹ Voir également point A.3.3.

L'unification des procédures de référé a été également examinée et un consensus s'est dégagé pour conduire à une proposition concrète au gouvernement fédéral au travers d'un mémorandum.

L'augmentation de la capacité de travail, deuxième axe d'effort, a conduit à l'étude et ensuite à la réalisation d'un module de signature et d'expédition électroniques des rapports ainsi que de leur reproduction. Un module particulier de désignation électronique a été développé dans une application particulière et, après une période d'essai au cours de la période 2018-2019, est opérationnel depuis le 1^{er} septembre 2020. L'examen de la plus-value du travail de l'auditeur dans des procédures extrêmement formelles et la création d'un groupe de travail "simplification" sont liés à une réforme plus globale de la législation applicable au Conseil d'État. En raison de la diminution de leurs effectifs, il n'a pas été possible d'impliquer davantage les attachés-juristes. La participation aux commissions internes du Conseil d'État a été revue par l'instauration de remplaçants pour les titulaires premiers des fonctions en vue d'alléger leur charge. Le cheminement des dossiers en extrême urgence a également été standardisé au sein de l'Auditorat.

Le troisième axe consistant en la détermination et au traitement des priorités particulières fait partie du développement du mode particulier de désignation cité ci-dessus et responsabilise davantage les premiers auditeurs chefs de section.

Le monitoring des affaires prioritaires est assuré trois fois par an au cours des entretiens de fonctionnement avec les premiers auditeurs chefs de section et des rencontres entre les sections et le chef de corps.

Pour ce qui concerne le transfert des dossiers afin de réduire la durée de traitement ou la mise en place de synergies, il n'a pas été possible d'y procéder en raison de la diminution des effectifs et de l'affectation d'un ETP à la section VII de législation, ce qui a réduit la capacité de la section VI pouvant accueillir ce transfert, ni d'impliquer davantage les attachés-juristes dans le traitement de ces dossiers puisque leur effectif a également diminué.

Le quatrième axe (engagement des capacités des sections de législation au profit de celles du contentieux) n'a pas pu être mis en œuvre en raison de la charge de travail ayant pesé sur ces sections jusqu'à la fin des législatures. Huit rapports ont néanmoins été déposés entre cette fin des législatures et celle de l'année sous revue.

De manière globale, la situation des sections francophones n'en demeure pas moins toujours plus défavorable que celle des sections néerlandophones : la différence entre les unes et les autres était en effet de 380 affaires pendantes au 1^{er} septembre 2019, soit une très forte augmentation par rapport à l'année précédente. Le fait qu'au cours des années précédentes, les sections francophones avaient enregistré un plus grand nombre de requêtes permet d'expliquer cet état des choses. La diminution des entrées enregistrées sur l'année 2018-2019 pourrait conduire à une amélioration de la situation, même si une entrée peut, en réalité, comporter plusieurs prestations.

L'arriéré structurel des sections du contentieux se situe maintenant à un peu moins de 1800 prestations à effectuer (soit le niveau du 1^{er} septembre 2013), un équilibre défavorable existant entre les entrées (1989) et les sorties effectives (1949), c'est-à-dire, les affaires d'attributions de radiofréquence étant retirées.

En ce qui concerne le délai de traitement des dossiers et sur la base d'un pourcentage cumulatif similaire au modèle utilisé pour les sections néerlandophones, il apparaît que, pour l'établissement d'un rapport destiné à clore une affaire, un délai de 20 mois est maintenant nécessaire, dans 80% des cas, entre le moment où le dossier est envoyé pour rapport à l'Auditorat et celui où le rapport est effectivement déposé.

Ce délai, qui ne tend évidemment pas à s'approcher de celui de 6 mois figurant à l'article 24, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ne semble pas pouvoir être diminué encore en raison, d'une part, de l'augmentation quasi récurrente du flux entrant et, d'autre part, de la diminution des effectifs des sections du contentieux administratif, un ETP auditeur ayant en outre été affecté aux sections de législation, ce qui augmente inévitablement la durée de traitement.

On ajoutera que le pourcentage des référés en toutes matières reste stable mais élevé (43%). Ce référé mobilise une grande partie du temps disponible et devrait être rationalisé afin de permettre une concentration véritable sur les affaires au fond. Les demandes d'indemnité réparatrice et de « maintien des effets » retardent également le traitement des dossiers au fond.

L'Auditorat est demeuré en-deçà du délai de 6 mois, visé à l'article 20, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

À la différence de ce qui se passe en Région flamande, l'on n'assiste pas, dans la partie francophone du pays, à un développement des juridictions administratives à compétence spéciale : cette évolution différenciée entraîne, pour les matières concernées, un plus grand nombre de recours en cassation (avec filtre) du côté néerlandophone, alors que du côté francophone, c'est le nombre de recours en annulation (avec éventuellement des référés, une demande d'indemnité réparatrice ou une demande de maintien des effets) qui tendra davantage à demeurer plus élevé.

La charge de travail enregistrée en législation pour l'année 2018-2019 n'a plus permis, à certains collègues de ces sections de venir prêter mainforte significative au contentieux puisque 8 rapports au contentieux ont été déposés, à ajouter aux 13 rapports « contentieux » rédigés par le collègue germanophone affecté en législation. À l'inverse, deux auditeurs du contentieux ont été affectés à mi-temps aux sections de législation.

Relevons enfin qu'au 1^{er} septembre 2019, la charge de travail par auditeur affecté au contentieux s'élevait à 64 dossiers, contre 58 un an plus tôt. Il conviendra d'être attentif à l'évolution du nombre d'affaires pendantes. La circonstance qu'il a été mis fin à l'augmentation temporaire du nombre d'auditeurs visé à l'article 123, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État a inéluctablement eu pour effet, en raison des départs de collègues, de provoquer une augmentation de la charge de travail par unité et, partant, l'apparition d'un nouvel arriéré⁵⁰.

Pour ce qui concerne les sections de législation de l'Auditorat, l'objectif 1 du maintien des effectifs a été atteint au moyen du remplacement d'un collègue devenu conseiller par deux collègues du contentieux engagés à 50%, ce qui a réduit la capacité des sections du contentieux à concurrence d'une unité tandis que l'objectif 2 de l'assignation des tâches prioritaires a été atteint par la mise en œuvre de la procédure de laissez-passer lorsque les capacités disponibles pour les sections de législation ne permettaient plus de donner un avis sur chacune des demandes. Au total, 345 demandes d'avis n'ont pas fait l'objet d'une désignation (au cours de

⁵⁰ Voir *infra*, point D.3.1.

la période sous revue). Pour ce qui concerne l'objectif 3 (augmentation des capacités en section de législation), l'étude approfondie des possibilités a continué durant l'année sous revue.

D.1.3. Cassation

Pris globalement et pour l'année 2018-2019, les requêtes en cassation administrative admissibles entrées à l'Auditorat représentent 235 affaires sur un total de 2658 recours en cassation et recours en annulation/suspension, soit 8,8% (contre 206 sur 2750 affaires ou 7,5% en 2017-2018). En 2018-2019, on constate à cet égard une augmentation des recours en cassation non-étrangers et étrangers admissibles du côté néerlandophone ainsi qu'une poursuite de la hausse du nombre de recours en cassation au contentieux des étrangers du côté francophone. Au niveau de l'Auditorat, le contentieux des étrangers est toujours demeuré relativement peu important depuis la réforme intervenue le 15 septembre 2006. On observe une nette augmentation après 2016-2017, assurément du côté francophone. Du côté néerlandophone, l'augmentation est plus importante depuis lors en ce qui concerne les recours en cassation non étrangers. En 2018-2019, on enregistre aussi pour la première fois une hausse du nombre de recours en cassation au contentieux des étrangers. Tous ces dossiers sont traités prioritairement.

Voir au sujet des délais de traitement, le point D.1., ci-dessus.

D.2. Gestion des banques de données – alimentation et amélioration des banques de données – moyens documentaires temporaires relatifs à l'application des nouvelles procédures et compétences

Les plans de gestion 2017-2022 des auditeurs généraux insistent sur l'importance de la qualité des banques de données qui permettent au grand public d'avoir accès à la jurisprudence du Conseil d'État et mettent systématiquement les avis de celui-ci à la disposition des auditeurs et des conseillers d'État. La gestion de ces banques de données relève de la mission légale de l'Auditorat, conformément à l'article 76, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Assurer la mise à jour des banques de données requiert une implication et une adaptation permanentes. L'entrée en vigueur des nouvelles procédures et compétences à la suite de la loi du 20 janvier 2014 implique également une adaptation de la structure des banques de données. Tel était par exemple également le cas lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi de 2016 sur les marchés publics (et des arrêtés d'exécution). Pour ce faire, l'Auditorat est assisté par deux documentalistes et plusieurs attachés juristes. Ensemble, ils gèrent la structure et le contenu des banques de données.

Pour les banques de données « Audidoc » et « Jurisprudence », qui contiennent la jurisprudence du Conseil d'État, il faut en premier lieu analyser les arrêts et faire une proposition d'importation dans les banques de données. Il convient non seulement de sélectionner les passages intéressants des arrêts en tenant compte notamment de la jurisprudence existante, mais également d'associer ces passages aux mots-clés de la banque de données. Outre l'analyse et l'importation des passages sélectionnés, ces juristes sont également responsables de l'amélioration permanente de la structure de celles-ci et de l'adaptation à la nouvelle législation. Ces tâches requièrent donc non seulement une bonne connaissance de la jurisprudence, mais aussi une connaissance approfondie de la structure des mots-clés de la banque de données. Elles sont effectuées sous le contrôle des membres de l'Auditorat.

Parce que l'accomplissement de ces missions documentaires demande également une connaissance de la jurisprudence dans le domaine concerné, il est nécessaire de disposer d'au moins un attaché administratif par section, lequel peut alors s'investir dans les matières qui y sont traitées.

Tout cela vaut également, en conséquence, pour « *Capita selecta* », une banque de données contenant la jurisprudence.

Il va de soi qu'un nombre suffisant d'agents, de documentalistes et de juristes, affectés à ces missions, doit être garanti, à peine de mettre en péril l'utilité pratique de nos banques de données⁵¹. Ces moyens documentaires constituent du reste la base de Juridict, le site internet qui contient les arrêts à disposition du public.

Comme il a déjà été constaté au point C.2., le nombre d'attachés administratifs occupés à l'Auditorat était à nouveau insuffisant du côté néerlandophone en 2018-2019 pour affecter à chaque section du contentieux administratif/de législation un attaché administratif propre.

Du côté francophone, le non-remplacement des attachés-juristes qui ont quitté le Conseil d'État produit une diminution de l'appui donné aux auditeurs dans la rédaction de projets de rapports dans des affaires simples.

En ce qui concerne la documentation et la formation en général, voir également les points D.1.1., D.3.2. et D.5.

D.3. Incidence de la charge de travail sur les moyens disponibles

D.3.1. Le nombre d'auditeurs et leur affectation

L'extension de cadre temporaire visée à l'article 173 des lois coordonnées sur le Conseil d'État avait pour objectif de résorber ou de prévenir le retard dans la section du contentieux administratif et de faire face à la charge de travail dans la section de législation. Pour l'Auditorat, il s'agissait au total de 12 emplois, soit six par rôle linguistique. Il est rappelé que du côté néerlandophone, ce « cadre de l'arriéré » est totalement éteint depuis le 1^{er} août 2017. Depuis cette date, du côté néerlandophone, l'Auditorat n'est ainsi plus constitué que de l'auditeur général (adjoint) et de 39 chefs de section, premiers auditeurs, auditeurs et auditeurs adjoints. Il s'agit du cadre légal. En 2018-2019, il y avait toujours une à trois fonctions vacantes.

Au 1^{er} septembre 2018, l'extension de cadre ne comptait plus qu'une seule unité côté francophone et, à la fin de la période, l'effectif de l'Auditorat francophone était en négatif d'une unité par rapport à l'effectif légal de 40 auditeurs de chaque régime linguistique.

Soulignons une fois encore ici que, consécutivement à la Sixième réforme de l'État, plus particulièrement au transfert d'importantes compétences vers les régions et les communautés, la section de législation est confrontée depuis des années à un nombre de demandes d'avis plus élevé que par le passé. Dans un nombre considérable de dossiers, les questions de compétence ont dû faire l'objet d'un examen plus approfondi, de nouveaux problèmes ont surgi et une nouvelle « jurisprudence » a dû être développée. Il en a résulté davantage de travail pour les auditeurs en ce qui concerne leurs propres dossiers et une importante augmentation du nombre d'avis examinés en chambres réunies - 87 en 2013-2014, 62 en 2014-2015, 71 en 2015-2016

⁵¹ Voir également le point D.3.2.

71, 52 en 2016-2017, à nouveau 80 en 2017-2018 et toujours 64 en 2018-2019. En outre, il y a de nouveau eu 6 assemblées générales de législation en 2018-2019, comme en 2017-2018⁵². Ces avis exigent une préparation plus approfondie et la collaboration de 2 auditeurs.

Le nombre de demandes d'avis est une chose, le contenu des textes soumis en est une autre. Ainsi, l'importance des textes soumis, calculée sur la base du nombre d'articles, semble augmenter de manière significative⁵³. Parallèlement, il y a toujours l'impact sans cesse croissant du droit international et européen, qui rend plus complexe l'examen des demandes d'avis⁵⁴.

Force est par ailleurs de constater que les interventions législatives en vue de mieux étaler les pics de demandes (délai de 60 jours, prolongation du délai en été) ne semblent pas avoir un effet suffisant. Dans 0,73% des demandes d'avis seulement, l'avis a été demandé dans un délai de 60 jours⁵⁵.

La tendance apparemment immuable des autorités à envoyer juste avant les périodes de congés de nombreuses demandes d'avis en espérant que le Conseil d'État les traitera pendant les vacances, tout en respectant le délai prefix, requiert un investissement particulièrement important de la part des membres de l'Auditorat et accroît d'autant plus la charge de travail que, spécialement à cette époque de l'année, il n'est pas possible de travailler au maximum des capacités. Il va sans dire que cette situation emporte le risque d'un examen plus sommaire par la force des choses, lequel peut entraîner une perte de qualité des rapports. Un meilleur étalement dans le temps de l'introduction des demandes d'avis favoriserait la qualité des rapports et créerait ainsi une situation win-win pour les demandeurs d'avis et pour le Conseil d'État. Il peut également contribuer à ce qu'en matière de projets d'arrêtés réglementaires, une prolongation du délai doive moins souvent être demandée, ce qui entraîne un travail administratif supplémentaire pour les demandeurs d'avis et le Conseil dans son ensemble. Ces pics observés dans le nombre de demandes d'avis, notamment, ont également pour effet que, parfois, le délai ne peut pas être respecté en ce qui concerne les projets législatifs et qu'en ce qui concerne les projets d'arrêtés réglementaires, les demandes d'avis ont parfois été rayées du rôle, conformément à l'article 84, § 4, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Ce problème était un peu moins prononcé en 2018-2019 en raison d'un nombre nettement moins élevé de demandes d'avis introduites à partir de juin 2019. Cette diminution s'explique cependant par la tenue d'élections parlementaires en mai 2019 et ne constitue, dès lors, très probablement pas une amélioration structurelle.

L'article 76 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été modifié par la loi du 2 avril 2003, prévoit l'affectation prioritaire de 12 membres de l'Auditorat par rôle linguistique à la section de législation. Eu égard à tout ce qui précède, vu le nombre à nouveau plus élevé des demandes d'avis enregistrées au cours de l'année 2018-2019 et sachant d'expérience que leur nombre ira toujours croissant à mesure que la fin de la législature se rapprochera, l'on se croit autorisé à affirmer que ce nombre est désormais insuffisant. Il en est d'autant plus ainsi que la raréfaction progressive des attachés administratifs qui s'occupent de l'indispensable alimentation de nos sources documentaires expose les membres de l'Auditorat à devoir prendre également le relais dans ce domaine si l'on entend assurer la qualité de nos travaux et la rapidité avec laquelle ils doivent impérativement s'accomplir. Or, les besoins incompressibles de la

⁵² Voir aussi le point B.2. ci-dessus.

⁵³ Voir aussi le point B.2. ci-dessus.

⁵⁴ Évidemment, cela s'applique souvent également aux dossiers du contentieux administratif.

⁵⁵ Voir les données dans la partie II - Fonctionnement des chambres - section de législation, au point A.3.; voir également le point B.2.

section du contentieux administratif hypothèquent toute volonté de renforcement structurel de la section de législation.

Ainsi, par exemple, les conséquences de la perte de 6 auditeurs sur le fonctionnement des sections néerlandophones de l'Auditorat sont également, comme ce fut déjà le cas auparavant, de nouveau évidentes en 2018-2019. Le maintien, autant que possible, de 12 auditeurs dans la section de législation, nombre qui était également considéré comme nécessaire en 2018-2019, se fait au détriment du nombre d'auditeurs qui peuvent être affectés au contentieux administratif et par conséquent, au détriment du nombre d'affaires du contentieux administratif qui peuvent être traitées et de la durée de la procédure⁵⁶.

Il est rappelé que le délai dans lequel la section du contentieux administratif traite les affaires est reparti à la hausse au cours de l'année judiciaire 2018-2019. Ainsi, il ne s'avère pas possible de contrer l'augmentation de la durée de traitement avec un effectif de 27 – dans les faits plutôt 24 auditeurs affectés au contentieux administratif en 2017-2018⁵⁷. D'autre part, les 12 – aussi en 2018-19 – auditeurs affectés à la législation sont presque submergés structurellement. Des solutions structurelles s'imposent donc. D'une manière générale, on peut par ailleurs noter que, compte tenu du fait que les postes vacants d'auditeur adjoint ne peuvent pas toujours être pourvus immédiatement et compte tenu des absences parfois de longue durée pour raisons médicales, le nombre réel d'ETP est souvent inférieur au cadre légal.

Comme il a déjà été observé dans le rapport d'activités 2017-2018, il s'avère opportun d'examiner, qu'il s'agisse de la législation ou du contentieux, et toutes sections francophones et néerlandophones de l'Auditorat confondues, si le nombre actuel d'auditeurs suffit pour permettre aux membres du Conseil de remplir leurs missions, pour résoudre ensemble des litiges administratifs dans un délai raisonnable, d'une part, ainsi que pour continuer à rendre des avis motivés dans des dossiers de législation de manière qualitative et dans les délais, d'autre part. Le cadre légal comporte, en théorie, 44 conseillers pour 80 auditeurs, soit un ratio de 1,8⁵⁸, c'est-à-dire un chiffre éloigné du ratio habituel de 2, en telle sorte qu'un rééquilibrage s'avère nécessaire. Pour les auditeurs généraux, la réponse à cette question est négative et il est clair qu'il faut au moins rétablir le ratio de 2.

Ces considérations, ainsi que d'autres mesures, font l'objet du mémorandum commun des chefs de corps du Conseil d'État du 4 juillet 2019.

D.3.2. Le personnel de soutien⁵⁹

Ainsi qu'il a déjà été observé, les attachés administratifs, de concert avec les documentalistes, sont chargés d'alimenter et de gérer les banques de données mises à disposition par le Conseil d'État.

Par ailleurs, les attachés administratifs peuvent également assister les membres de l'Auditorat dans la rédaction des rapports.

La mise à disposition de la jurisprudence au moyen d'une banque de données étant une tâche de l'Auditorat prévue par la loi, les attachés administratifs y sont affectés prioritairement. Le rapport d'activité de l'année 2014-2015 relevait déjà que les effectifs de l'époque permettaient

⁵⁶ Voir également le point D.1.

⁵⁷ Voir les points A.3.4 et C.1.

⁵⁸ Voir également le point D.8.

⁵⁹ Voir également les points C.2.-3. et D.3.2.

à peine de maintenir la banque de données « Audidoc » à jour. Il a alors été indiqué que la priorité était accordée à l'alimentation de celle-ci, mais que cela imposait de mettre en veilleuse certaines autres tâches, telles que l'entretien de la banque de données et que, pour le même motif, l'assistance aux auditeurs était restée limitée à des recherches ponctuelles dans la plupart des cas. Depuis 2015-2016, le départ supplémentaire d'un attaché administratif n'a fait qu'aggraver cette situation. Ainsi, le rapport d'activité 2015-2016 a de nouveau indiqué que le nombre d'attachés administratifs est insuffisant pour assurer simultanément l'insertion des arrêts dans les banques de données et l'entretien de celles-ci, c'est-à-dire le travail permanent de surveillance de la qualité du contenu et l'indispensable mise à jour des données. Cette dernière tâche surtout ne peut plus être effectuée dans tous les domaines avec la fréquence et la minutie requises. À terme, la qualité de la banque de données risque de s'en trouver altérée. En 2018-2019, cette situation s'est quelque peu améliorée durant la période allant jusqu'au 1^{er} février 2019 lorsque l'on a pu disposer, comme en 2016-2017, de 5 attachés (en réalité 4.2 ETP), mais cette amélioration n'était pas structurelle⁶⁰.

En 2018-2019, les 4 (et ensuite 3) attachés administratifs des sections du contentieux administratif ont enregistré 1010 arrêts/ordonnances dans la banque de données Audidoc. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, ils y ont consacré 340 de leurs 510,5 journées de travail, soit 67% de leur temps de travail. Dès lors, il ne leur restait plus qu'un peu moins de 25% de leur temps de travail pour d'autres tâches. La majeure partie de ces 170,5 jours – 127 – a été consacrée à des missions confiées par des auditeurs dans le cadre du traitement des dossiers. Ces données sont comparables à celles de 2017-2018.

En 2017-2018, les 3 attachés administratifs (en réalité 2,6 ETP) et, à partir du 1^{er} juin 2018, les 4 attachés administratifs (en réalité 3,4 ETP) des sections du contentieux administratif ont enregistré 816 arrêts/ordonnances dans la banque de données Audidoc. En 2016-2017, il s'agissait encore de 944 arrêts/ordonnances et en 2015-2016, de 1191. Il y avait alors toutefois 5 attachés affectés à l'Auditorat tout au long de l'année judiciaire, dont 4 pour les sections du contentieux administratif.

La section de législation a été assistée en 2018-2019 par un attaché administratif (en réalité 0,8 ETP) et quatre experts en documentation (niveau 2+), en réalité 3 experts en documentation jusqu'au 15 mai 2019 (dont un en stage), soit 2,8 ETP, et après la fin du stage encore 2 experts en documentation, soit 1,8 ETP, dont un a été absent, en 2018-2019, pour des raisons médicales du 4 octobre 2018 jusqu'au 14 août 2019 inclus, si bien qu'il s'agissait en fait, la majeure partie du temps, de 2 ETP jusqu'au 15 mai 2019 et ensuite d'1 ETP. C'est pourquoi une collaboratrice de niveau C a prêté main-forte pour la rédaction des notes de documentation (voir le point C.3 ci-dessus).

Tout cela requiert bien entendu un plus grand accompagnement des auditeurs et de l'attaché administratif affectés à la section de législation, et a donc une incidence sur leur charge de travail et leur productivité.

L'attachée affectée à la section de législation a donc dû consacrer la totalité de son temps de travail aux missions de magistrats, en l'occurrence à l'accompagnement des experts en documentation et à la participation à la rédaction de notes de documentation en législation. Elle n'avait presque plus de temps à consacrer à *Capita selecta*.

⁶⁰ Voir C.2. ci-dessus.

Vu son importance pour le fonctionnement de la section de législation, en particulier lorsque des auditeurs de la section du contentieux administratif doivent prêter leur concours, une partie des enregistrements a aussi été effectuée, en 2018-2019, par un commis-dactylographe, et ce sur la base d'une sélection opérée par les auditeurs de législation. Cela requiert un investissement supplémentaire de leur part, tandis qu'un contrôle doit être effectué par l'attaché administratif et les deux auditeurs qui veillent à l'uniformité.

Comme le chef de corps des sections néerlandophones de l'Auditorat l'avait déjà observé dans les rapports d'activité 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018, le nombre d'attachés administratifs est encore et toujours insuffisant en 2018-2019 pour assurer simultanément l'enregistrement des arrêts dans les banques de données et l'entretien de celles-ci, c'est-à-dire le travail permanent de surveillance de la qualité du contenu et l'indispensable mise à jour des données, et prêter encore, de manière structurelle, d'autres formes d'assistance aux auditeurs. Cet entretien, surtout, ne peut plus être effectué dans tous les domaines avec la fréquence et la minutie requises. À terme, si on ne peut pas trouver de solution à ce problème, la qualité de la banque de données s'en trouvera affectée. En outre, il y a peu de disponibilités, voire aucune, pour l'assistance aux auditeurs dans le traitement des dossiers, ce qui influence le délai dans lequel les dossiers du contentieux administratif ou de législation peuvent être examinés. L'absence d'un attaché par section influence également négativement le fonctionnement. Cela empêche en outre une spécialisation plus approfondie. À l'inverse, il ressort de cet aperçu que les experts en documentation sont souvent en nombre insuffisant pour pouvoir rédiger les notes de documentation en temps utile. Une note de documentation complète et disponible en temps utile constitue cependant une condition permettant à la section de législation de fonctionner d'une manière efficace⁶¹.

Du côté francophone, la situation était jusqu'ici moins préoccupante, mais pose maintenant question. Au contentieux, les 5,8 ETP attachés administratifs qui y sont affectés, ont, au cours de l'année 2018-2019, contribué à la rédaction de 967 sommaires (contre 977 en 2017-2018) et de 54 rapports (contre 65 un an plus tôt). Il est à noter que la rédaction des sommaires s'accompagne de la sélection des arrêts, de la mise au point des mots-clés et de la mise à jour des rubriques⁶². Le cheminement des arrêts pour insertion dans la banque de données "Jurisprudence" a été revu pour améliorer son efficacité et des objectifs précis ont été assignés aux auditeurs et aux attachés-juristes quant aux délais de traitement de la documentation à l'effet de tenter de maintenir une alimentation aussi rapide que possible de la banque de donnée "Jurisprudence". Il est clair que l'apport des attachés administratifs à la confection de rapports pâtit du non-remplacement des attachés-juristes, de même que le développement des banques de données dédiées à la jurisprudence elles-mêmes.

Depuis le début de l'année judiciaire 2017, la banque de données "*Capita selecta*", qui contient l'essentiel de la "légisprudence" de la section de législation, est à nouveau alimentée du côté francophone et les avis non auparavant intégrés l'ont été, aucun retard n'étant plus enregistré⁶³.

La nécessité de revoir à la hausse le nombre d'attachés administratifs à l'Auditorat afin de mettre à jour les banques de données et d'assister les auditeurs dans les dossiers et d'experts en documentation, ne serait-ce qu'en complétant le cadre légal, fait également l'objet du mémorandum mentionné au point D.3.1.

⁶¹ Voir au sujet de tout ceci le point D.7. ci-après.

⁶² Cet exercice d'analyse requiert un degré élevé de minutie. Le temps qui y est consacré est dû à l'importance quantitative des arrêts examinés et des matières traitées. En particulier, les arrêts rendus dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement et de la protection du patrimoine exigent un investissement particulièrement important.

⁶³ Voir à ce sujet point D.7.

D.4. Relations avec la presse et les justiciables – les magistrats de presse à l’Auditorat

Les plans de gestion des (précédents) auditeurs généraux ont souligné la nécessité de créer un service de presse en vue de professionnaliser et d’améliorer la communication avec la presse et le justiciable.

C’est dans cette optique qu’un service de presse a été créé à l’Auditorat, comme au Conseil. Quatre auditeurs, deux francophones et deux néerlandophones, ont suivi à cet effet une formation aux médias spécialement organisée pour les magistrats de presse du Conseil d’État.

Leur mission consiste à intervenir en qualité de magistrats de presse de l’Auditorat si une communication concernant un rapport de l’un de ses membres doit être adressée à la presse.

Les rapports de l’Auditorat n’étant pas publics et étant seulement communiqués aux parties, une intervention publique des magistrats de presse de l’Auditorat ne pourra être que réactive, en ce sens qu’elle ne sera envisageable que si les parties ont porté le rapport à la connaissance de la presse.

Une réaction ne pourra en outre être envisagée que si le contenu du rapport est présenté d’une manière manifestement erronée. Dans ce contexte, l’objectif est de donner une information correcte au public relativement au contenu du rapport.

Eu égard à ces restrictions propres à la tâche des membres de l’Auditorat, les magistrats de presse de celui-ci n’ont dû intervenir que dans quelques cas seulement.

Des synergies existent également avec les magistrats de presse du Conseil. De notre point de vue, cette collaboration gagnerait à être encouragée et intensifiée, au bénéfice de la cohésion, cependant déjà bien réelle, de l’Institution.

Sur l’initiative de l’Association des Conseils d’État et des Juridictions administratives suprêmes de l’Union européenne (ACA), un forum a été mis en place en vue de permettre à ses membres d’échanger des questions et des réponses d’ordre juridique. Deux des quatre magistrats de presse de l’Auditorat font office de point de contact de ce forum auprès du Conseil d’État de Belgique. Ils reçoivent les questions et veillent également à ce qu’elles reçoivent, si possible, une réponse de la part du Conseil d’État de Belgique qui sera postée sur le forum.

D.5. Formation et information

Dans leurs plans de gestion, les auditeurs généraux ont insisté sur l’importance de la formation. En dépit des contraintes budgétaires, il a pu être satisfait, au cours de l’année judiciaire examinée, aux demandes de participation aux colloques et autres journées d’études consacrées à des thèmes en rapport avec les activités du Conseil d’État.

Même si le rythme fut moins soutenu, les formations organisées dans le cadre des « Midis de l’Auditorat » se sont également poursuivies en 2018-2019 sous l’impulsion des collègues qui en assurent l’animation. Il s’agissait des exposés suivants :

- 6 décembre 2018, « Présentation du stage réalisé auprès du Conseil d'État de France et portrait de la justice administrative française », par Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section (F);
- 18 février 2019, « Le lien causal dans le contentieux de l'indemnité réparatrice », par Bernard Dubuisson, professeur ordinaire à l'UCL;
- 20 mai 2019, « Enkele beschouwingen bij het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu », par Pierre Lefranc, conseiller d'État.

Voir les également les points D.1., D.2. et D.3.2. ci-dessus.

D.6. Relations au sein de l'Auditorat et entre le Conseil et l'Auditorat

Les plans de gestion des auditeurs généraux soulignent l'importance d'une entente cordiale et d'une bonne collaboration au sein de l'Auditorat et entre le Conseil et l'Auditorat, dans le respect de l'autonomie de chacun. Le bon accomplissement des missions juridictionnelles et consultatives du Conseil d'État en dépend et il est du devoir des chefs de corps d'y veiller et de montrer la voie à suivre.

Ainsi, en 2018-2019, des réunions ont de nouveau été organisées régulièrement entre les sections de l'Auditorat, ainsi que des concertations entre les chefs de section. Des questions générales d'organisation ont par ailleurs fait l'objet de communications. De plus, parallèlement aux petites réceptions organisées à l'occasion d'un départ ou d'une nomination, l'amicale de l'Auditorat a également organisé une activité de « team building » visant à renforcer l'esprit d'équipe entre tous les membres et collaborateurs administratifs de l'Auditorat.

Une concertation régulière entre les chefs de corps, comme en 2018-2019, constitue un instrument important pour assurer une bonne collaboration et une bonne entente entre l'Auditorat et le Conseil.

D.7. Situation particulière des documentalistes et des experts en documentation affectés à l'Auditorat

Aux termes de l'article 76, § 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, « les membres de l'Auditorat sont chargés de tenir à jour, de conserver et de mettre à disposition, sous la forme de fichiers automatisés, la documentation relative à la jurisprudence du Conseil d'État ».

En application de cette disposition, deux documentalistes de niveau 1 (1 F et 1 N) sont, entre autres fonctions, chargés de la conception, et de la maintenance des banques de données « Audidoc » et « Jurisprudence » pour le contentieux, et « Capita Selecta » pour la législation.

Par ailleurs, la réforme de la section de législation, réalisée par la loi du 2 avril 2003, a eu notamment pour effet de confier à l'Auditorat le soin de collecter et d'analyser toute la documentation nécessaire à l'examen des demandes d'avis. Pour lui permettre d'accomplir cette tâche préalable à sa mission d'« instruction » des demandes, l'Auditorat dispose depuis lors de 8 experts en documentation de niveau 2+ (4 F et 4 N).

Au sujet de la situation en réalité, voir les points C.2, C.3, D.2 et D.3.

Compléter le cadre légal et, si possible, recruter un expert supplémentaire en documentation permettraient d'accélérer la rédaction de la note de législation et de contribuer ainsi utilement

au fonctionnement des sections de législation. Ce point fait aussi l'objet du mémorandum mentionné au point D.3.1.

D.8. Observation finale

Comme les chefs de corps de l'Auditorat l'ont déjà observé dans les rapports d'activités antérieurs, force est à nouveau de constater présentement, pour 2018-2019 aussi, que l'Auditorat, tant en législation qu'au contentieux, ne dispose plus de moyens suffisants pour accomplir ses missions légales avec toute la célérité requise. Ce constat ne le dispense certainement pas ni de se concentrer sur ses tâches prioritaires, ni de chercher à adapter constamment ses méthodes de travail pour garantir toujours plus de performances. Comme les auditeurs généraux précédents, les chefs de corps actuels de l'Auditorat sont bien conscients des impératifs budgétaires auxquels les pouvoirs publics sont confrontés et de l'importance d'apporter une solution rapide aux litiges administratifs, ainsi que de celle d'assurer une protection juridique préventive de qualité par la voie de la procédure d'avis.

Ils estiment qu'à cet effet, pour le bon fonctionnement de l'Auditorat et, par conséquent, du Conseil, il faut à tout le moins obtenir le ratio de 2 auditeurs par conseiller d'État, et ce de préférence par la voie d'une modification de l'article 69 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ainsi qu'une occupation complète du cadre des auditeurs, attachés et experts en documentation demandé dans le Mémorandum commun des chefs de corps du Conseil d'État mentionné au point D.3.1.

IV. GESTION DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE SES INFRASTRUCTURES À LA LUMIÈRE DE L'EXÉCUTION DU PLAN DE GESTION DU PREMIER PRÉSIDENT

A. Budgets 2019

Le budget 2019 est le cinquième budget qui, selon les instructions budgétaires, devait être confectionné dans le cadre des mesures d'économie prises le 15 octobre 2014 par le Conseil des ministres :

- en ce qui concerne les frais de personnel, il s'agissait de réaliser une économie linéaire de 4% en 2015 et de 2% pour chacune des années entre 2016 et 2019. Ces économies sont appliquées à l'ensemble des allocations de base portant le code 11.xx (sauf 11.05). Autrement dit, les mesures d'économie affectent les trois contingents des membres du personnel, y compris le corps particulier des titulaires de fonction du Conseil d'État;

- en ce qui concerne les frais de fonctionnement, ils étaient soumis à une économie linéaire de 20% en 2015 et de 2% pour chacune des années entre 2016 et 2019;

- en ce qui concerne les frais d'investissement, ils étaient soumis à une économie linéaire de 22% en 2015, de 3% pour chacune des années entre 2016 et 2018 et de 2% en 2019.

Le plan d'économies précité ne peut cependant être poursuivi dans le budget 2019 car il y a lieu de se conformer, pour l'exercice budgétaire 2019, aux règles du régime des douzièmes provisoires. Les crédits de la loi budgétaire (2018) votée en dernier lieu sont dès lors affectés dans le cadre des douzièmes provisoires comme crédits disponibles pour l'exercice budgétaire 2019.

Pour le motif précité, les crédits du Conseil d'État sont restés stables en 2019 par rapport à 2018. Afin de financer l'opération de déménagement, il a toutefois été demandé de prévoir les crédits supplémentaires nécessaires (400Keur), en ayant recours à la provision interdépartementale (*voir ci-dessous le chapitre Infrastructure*).

Le budget 2018 ajusté, qui sert de base pour déterminer les crédits dans le régime des douzièmes provisoires pour le budget 2019, prévoit globalement un montant de 37.945 Keur pour la gestion du Conseil d'État. La consommation de ce budget a été imputée sur les allocations de base suivantes (en k€) :

Allocation de base	Description	Crédits initiaux	Crédits ajustés
13.59.01.111103	rémunération personnel statutaire	10 378	10 410
13.59.01.111104	rémunération personnel contractuel	3 299	3 169
13.59.03.111103	rémunération titulaires de fonction	22 280	22 387
13.59.01.111145	dépenses sociales	33	32
13.59.02.121101	frais de fonctionnement	1 527	1 412
13.59.02.121104	frais de fonctionnement TIC	225	247
13.59.02.742201	investissements	49	48
13.59.02.742204	investissements TIC	240	240
Total		38 035	37 945

Considérations principales

- Au cours de la période 2014-2019, une économie de 1.720.000 (index neutre) a été réalisée dans les crédits en personnel.

- Au cours de la période 2012-2019, les crédits de fonctionnement et d'investissement n'ont plus été indexés. Ces crédits ont également été touchés par des économies supplémentaires qui, par la technique de la redistribution des crédits, ont finalement affecté le plus lourdement les crédits d'investissement, plus particulièrement les crédits d'investissement en informatique. L'autonomie budgétaire dans l'exécution du budget a été utilisée comme instrument pour préserver autant que possible les crédits de fonctionnement. Il s'ensuit que les moyens de fonctionnement et les crédits d'investissement en informatique sont largement insuffisants.

- Outre la diminution effective des crédits alloués, des économies ont été réalisées depuis 2012 dans l'exécution du budget proprement dite : du fait de la technique du gel partiel des crédits alloués, 20% en moyenne tant des crédits de fonctionnement que d'investissement ne sont pas mis à disposition; par ailleurs, des circulaires annuelles du ministre du Budget imposent la prudence budgétaire en précisant que seules les dépenses nécessaires et inévitables peuvent être effectuées; l'application de ces deux techniques est particulièrement efficace et se traduit par des économies qui dépassent la réduction initiale des crédits; elle requiert en outre des services budgétaires un contrôle quasi continu de toutes les dépenses publiques.

- Les estimations pluriannuelles (2015-2019) considèrent les économies réalisées comme définitivement acquises. C'est d'autant plus problématique pour le budget 2019, dans le cadre duquel il faut recourir aux douzièmes provisoires et l'on se base, pour fixer le crédit initial, sur le budget 2018 voté en dernier lieu, un budget dans lequel l'opération d'économies précitée avait déjà été très poussée et dans lequel, par conséquent, les crédits de fonctionnement et d'investissement avaient déjà été fortement réduits.

- Dans le cadre des douzièmes provisoires, il est quasi impossible de prendre de nouvelles initiatives qui auraient une quelconque incidence budgétaire. La finalité du régime des douzièmes provisoires réside précisément dans le fait de ne pas prendre de nouvelles initiatives dans une période d'affaires courantes. L'obtention de crédits supplémentaires en vue du financement d'un projet ou de nouvelles initiatives, comme la mise en œuvre des projets de déménagement, n'est pas une sinécure dans le cadre du régime des douzièmes provisoires. Bien que la nécessité de déménager les services soit une conséquence d'une décision prise en 2017 déjà par le gouvernement de ne pas prolonger/renouveler le contrat de bail pour le bâtiment situé à la rue de la Science 37 et puisse donc difficilement être qualifiée de nouvelle initiative, la demande de crédits supplémentaires en vue de financer ces investissements à la charge du budget du Conseil d'État n'a pas été honorée (pour l'instant) (*voir ci-dessous, informations complémentaires dans le chapitre Infrastructure*).

B. Personnel

B.1. Les titulaires de fonction

B.1.1. Effectifs

L'article 69 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que le Conseil d'État est composé :

- de 44 membres, étant un premier président, un président, 14 présidents de chambre et 28 conseillers d'État ;
- de l'auditorat, comprenant un auditeur général, un auditeur général adjoint, 14 premiers auditeurs chefs de section et 64 premiers auditeurs, auditeurs ou auditeurs adjoints ;
- du bureau de coordination, comprenant 2 premiers référendaires chefs de section et 2 premiers référendaires, référendaires ou référendaires adjoints ;
- du greffe, comprenant un greffier en chef et 25 greffiers.

a) *Composition du contingent des titulaires de fonction et de mandat (31/12/2019)*

TITULAIRES DE FONCTION	Cadre légal		Occupation		Emplois vacants	
	F	N	F	N	F	N
Premier Président & Président	1	1	1	1		
Président de chambre	7	7	7	7		
Conseiller d'État	14	14	12	16	2 (*)	-2
Total Conseil	22	22	20	24	2	-2
Greffier en chef	1		1			
Greffier	12	13	11	14	1 (*)	-1
Total Greffe	13	13	12	14	1	-1
Premier référendaire chef de section	1	1	1	1		
Premier référendaire, référendaire, référendaire adjoint	1	1	1	1		
Total Bureau de coordination	2	2	2	2		
Auditeur général & Auditeur général adjoint	1	1	1	1		
Premier auditeur chef de section	7	7	7	7		
Premier auditeur, auditeur, auditeur adjoint	32	32	32	32		
Total Auditorat	40	40	40	40		
Assesseur	5	5	4	4	1 (*)	1 (*)
Total titulaires de fonction	82	82	78	84	4	-2
Administrateur		1		1		
Directeur d'encadrement	1	1	1			1 (*)
Total général	83	84	79	85	4	-1

(*) voir plus loin, point c).

b) Mouvements des titulaires de fonction et de mandat en 2019

Parmi ces mouvements, on opère une distinction entre les flux entrants et sortants (IN/OUT) dans et vers le Conseil d'État et les mouvements en interne.

OUT	Date de départ		IN	Date d'arrivée	
TITULAIRES DE FONCTION					
Auditeur (N)	01.02.2019	1	Auditeur adjoint (N)	15.03.2019	1
Premier auditeur chef de section (N)	01.04.2019	1	Conseiller d'État (F)	19.06.2019	1
Premier auditeur (F)	15.04.2019	1			
Auditeur général (F)	01.09.2019	1	Auditeur adjoint (N)	05.09.2019	3
Président de chambre (F)	01.09.2019	1	Auditeur adjoint (F)	21.11.2019	2
Président de chambre (F)	01.10.2019	1			
Greffier (F)	01.11.2019	1			
Total		7			7

MOUVEMENTS INTERNES				
TITULAIRES DE FONCTION				Nombre
	Conseiller d'Etat		Président de chambre	1
	Premier auditeur		Conseiller d'État	1
	Premier auditeur		Premier auditeur chef de section	1
	Auditeur		Premier auditeur	7

c) Emplois vacants de titulaires de fonction et de mandat (31/12/2019)

	Emplois
TITULAIRES DE FONCTION	
Conseiller d'État	2
Greffier	1
Assesseeur	2
Directeur d'encadrement	1
TOTAL	6

La procédure de nomination pour 2 emplois vacants de conseiller d'État au sein du cadre linguistique français a été lancée dans le courant de 2019. Un appel à candidatures a été publié au moniteur du 2 avril 2019.

L'emploi de greffier n'est vacant que depuis le 1^{er} novembre 2019. Un appel aux candidatures a été publié au moniteur du 23 octobre 2019.

Il a été décidé de ne pas pourvoir, temporairement, à 2 emplois vacants d'assesseur (1N et 1F) et d'utiliser les moyens budgétaires ainsi libérés pour désigner, dans le cadre d'un marché public, des juristes spécialisés à titre d'experts pour des demandes d'avis très spécifiques.

Un mandat-adjoint de directeur d'encadrement du budget et de la gestion est vacant depuis le décès de son titulaire le 4 mars 2019.

B.1.2. Formations continues nationales

Comme il est indiqué dans les plans de gestion des chefs de corps, la formation continue des magistrats reste un point d'attention essentiel et il faut favoriser dans la mesure du possible la participation à des formations, séminaires ou colloques organisés en interne ou en externe. Tel fut le cas en 2019, année au cours de laquelle un certain nombre de magistrats ont pu prendre part aux formations suivantes :

Formations nationales

2019 : taalcurcus Nederlands LAN 371 (IFJ-IGO)

30.01.2019 : Omgevingsrecht 1+1=3 (Die Keure)

15.02.2019 : Rol v d rechterlijke macht bij handhaving v h milieurecht en bestrijding van de klimaatcerandering (IFJ-IGO)

28.03.2019 : La théorie du retrait d'acte administratif (UCL)

28.03.2019 : De federale bevoegdheden (Intersentia)

29.03.2019 : Rentrée solennelle du Barreau de Namur (CJBN)

24.04.2019 : De weg naar een vergunning doorkruist... Door wegen (Die Keure)

25.04.2019 : Vrijheid van Onderwijs (Intersentia)

07.05.2019 : Dag van de rechtsstaat (vzw 400)

17.05.2019 : Vlaams jeugddelinquentierecht (KUL)

24.09.2019 : Rédaction d'un plan de gestion sur la base du modèle INTOSAI (IFJ-IGO)

10.10.2019 : Gouvernement des juges: une accusation, une vertu et une analyse critique ? (ASM)
 18.10.2019 : Update van de wapenwetgeving (Politeia)
 21.10.2019 : Milieurecht (IFJ-IGO)
 25.10.2019 : Intertemporeel recht (KUL)
 06.11.2019 : 10 jaar milieuhandhavingsdecreet (Die Keure)
 08.11.2019 : Regeren anno 2020 (Die Keure)
 14.11.2019 : Het nieuwe gemeentewegendecreet: weg met grote problemen door kleine wegen? (2Mpact)
 14.11.2019 : Een nieuw begeleidingsdecreet. Welke redelijke aanpassingen aan het M-decreet? (KUL)
 28.11.2019 : Vie privée, liberté d'expression et démocratie dans la société du numérique (UNamur)
 29.11.2019 : MDSEminar Openbare orde, het algemeen belang en de goede zeden (Kluwer)
 29.11.2019 : Persvrijheid in de 21ste eeuw - La liberté de la presse au 21ème siècle (Sénat – Senaat)
 04.12.2019 : Tien jaar Handvest van de Grondrechten van de EU (Die Keure)
 05.12.2019 : Het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen (IFJ-IGO)
 06.12.2019 : Omgevingsrecht: 3 actuele topics in de kijker (Larcier)
 20.12.2019 : Recht tegenover armen (Cour Constitutionnelle – Grondwettelijk Hof)

B.1.3. Entretien et renforcement des relations internationales

Nous pouvons retirer un profit appréciable de nos relations internationales, notamment dans le cadre d'associations comme l' « Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne » (ACA-Europe) et l' « Association internationale des hautes juridictions administratives » (AIHJA), mais également de contacts bilatéraux avec les hautes juridictions administratives des pays qui nous entourent et de contacts avec les hautes juridictions européennes.

En 2019, le Conseil d'État a misé une nouvelle fois pleinement sur la participation à des activités et collaborations internationales, ainsi qu'il ressort de l'aperçu ci-après.

a) ACA-Europe

En 2019, les membres de cette organisation ont organisé, en collaboration avec l'ACA-Europe, trois séminaires portant sur divers sujets.

Il est important que le Premier Président soit présent à de telles rencontres afin de créer et d'entretenir les contacts nécessaires avec ses collègues étrangers.

Les 25 et 26 mars 2019, un séminaire, organisé par la Cour suprême irlandaise et l'ACA-Europe, s'est tenu à Dublin. Ce séminaire avait pour thème : « How our courts decide: The decision-making processes of Supreme Administrative Courts ».

Le Premier Président a participé à ce séminaire.

Le 13 mai 2019, un séminaire, organisé par la Cour administrative fédérale allemande (Bundesverwaltungsgericht) et l'ACA-Europe, s'est tenu à Berlin. Ce séminaire avait pour thème : « Functions of and Access to Supreme Administrative Courts ».

L'assemblée générale de l'ACA-Europe a eu lieu le 14 mai 2019.

Le Premier Président et l'Auditeur général ont participé à ce séminaire et à l'AG.

Le 9 septembre 2019, un séminaire, organisé par la Supreme Administrative Court de la République tchèque et par l'ACA-Europe, s'est tenu à Brno. Ce séminaire avait pour thème « Measures to Facilitate and Restrict Access to Administrative Courts ».

Le Premier Président a participé à ce séminaire.

La possibilité d'effectuer des stages à l'étranger par l'intermédiaire de l'ACA-Europe constitue une autre forme de collaboration. Ainsi, Mme J. Goris, auditeur, a effectué un stage auprès du *Consiglio di Stato* en Italie du 14 au 25 octobre 2019 et M. W. Pas, conseiller d'État, a accompli un stage auprès du *Tribunal Supremo* en Espagne du 21 au 31 octobre 2019.

b) Europe - Cour européenne des droits de l'homme - Cour de justice de l'Union européenne

Le Conseil d'État est situé en plein cœur d'une grande région européenne et est souvent confronté à la législation européenne (parfois très complexe), tant à la section du contentieux administratif qu'à la section de législation. Il est dès lors indispensable d'entretenir de bons contacts avec les différentes instances européennes ainsi qu'avec les plus hautes juridictions européennes (la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H.)).

Le 25 janvier 2019, à l'occasion de l'ouverture solennelle de l'année judiciaire à la Cour européenne des droits de l'homme, un séminaire sur le thème « Strengthening Confidence in the Judiciary » s'est tenu à cette Cour.

Le Conseil d'État y était représenté par son Premier Président ainsi que par son Auditeur général.

À l'occasion des 30 ans d'existence du Tribunal de l'Union européenne, une rencontre entre les chefs des plus hautes juridictions de l'Union européenne a eu lieu le 25 septembre 2019 à Luxembourg. Ce colloque a été organisé par la Cour de l'Union européenne et avait pour thème « La Cour de l'Union européenne à l'ère du numérique ».

Le Premier Président a participé à cette rencontre.

La Cour de Justice de l'Union européenne a organisé à Luxembourg, du 17 au 19 novembre 2019, un forum des magistrats des juridictions suprêmes des États membres de l'UE.

Invités par la Cour, le Premier Président et le Président y ont pris part.

Plusieurs séances de travail ont été organisées autour des thèmes suivants :

- le renvoi préjudiciel : jurisprudence récente sur les aspects procéduraux
- développements jurisprudentiels récents en matière d'indépendance des juges
- actualité et jurisprudence récente du Tribunal de l'Union européenne

Un après-midi a également été consacré à l'organisation de groupes de travail concernant les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne comme source primaire du droit. Trois groupes de travail ont traité des sujets suivants :

- application horizontale des dispositions de la Charte
- la notion de mise en œuvre du droit de l'Union par les États membres
- restrictions à l'exercice des droits fondamentaux

En outre, on rappellera l'initiative prise en 2017 par la Cour eur. D.H. et la CJUE, chacune à leur tour, de mettre au point et/ou de (continuer à) développer un réseau propre d'échange d'informations, à savoir respectivement le *Réseau des cours supérieures* et le *Réseau judiciaire de l'Union européenne*. Le Conseil d'État est devenu membre de ces réseaux. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, est la personne de contact entre le Conseil d'État et ces réseaux.

Le *Réseau des cours supérieures* a été créé au sein de la Cour eur. D.H. dans le but d'assurer un échange efficace d'informations portant sur la jurisprudence relative à la Convention européenne des droits de l'homme et sur des questions connexes entre la Cour et les hautes juridictions nationales membres de ce réseau.

Pour plus d'informations sur ce réseau :

<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/network&c=fr>

Le *Réseau judiciaire de l'Union européenne* au sein de la CJUE est un réseau qui a été créé afin de favoriser l'échange d'informations et le dialogue entre la CJUE, d'une part, et les cours constitutionnelles et les hautes juridictions des États membres de l'UE, d'autre part. Le Conseil d'État a rejoint ce réseau en 2018. Tous les membres du conseil et de l'auditorat peuvent avoir accès à l'extranet de ce dernier.

Enfin, le Premier Président et l'Auditeur général ont pris part, les 12 et 13 septembre à Paris, à une conférence réunissant les chefs de corps des cours suprêmes des États membres du Conseil de l'Europe.

Cette conférence était organisée par le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation de France dans le cadre de la présidence française du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

Les thèmes suivants y ont été abordés :

- le droit au recours effectif devant un juge indépendant et impartial,
- les rapports entre les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme,
- la liberté d'expression confrontée à la protection de la vie privée et familiale.

c) Benelux

Dans le cadre des rencontres bisannuelles des Conseils d'État des pays du Benelux, le Conseil d'État luxembourgeois et la Cour administrative luxembourgeoise ont organisé un colloque le 1^{er} février 2019, en collaboration avec le Secrétariat général du Benelux.

Sous la présidence de Monsieur Georges Wivenes, président du Conseil d'État luxembourgeois, les échanges, qui avaient lieu le matin, portaient sur le thème : « La composition des Conseils d'État du Benelux – Changements récents ou en perspective ». Dans l'après-midi, Monsieur Francis Delaporte, président de la Cour administrative, dirigeait les discussions relatives au thème suivant : « Le principe du contradictoire et ses restrictions au niveau de l'accès au dossier ».

Le Conseil d'État de Belgique était représenté par son Premier Président, son Auditeur général, son Auditeur général adjoint et son Greffier en chef. Le Président n'a pas pu être présent.

d) Contacts bilatéraux avec le Conseil d'État français

À l'occasion des rencontres bisannuelles entre le Conseil d'État français et le Conseil d'État belge, une délégation belge conduite par le Premier Président a été reçue au Palais Royal à Paris le 26 avril 2019 pour une visite de travail portant sur des problématiques actuelles et communes.

Pour notre Conseil d'État, les 4 chefs de corps ainsi que le conseiller d'État Frédéric Gosselin et le greffier en chef Gregory Delannay ont pris part à cette visite de travail.

Les premiers échanges ont porté sur le thème « annulation et indemnisation » avec une présentation du contentieux de l'indemnisation devant les juridictions administratives et de son lien avec le contentieux de l'annulation.

La deuxième table ronde a porté sur l'intérêt pour agir et la sécurité juridique.

La troisième table ronde s'est intéressée à la rédaction des avis et des arrêts et a été l'occasion d'échanger notamment sur les étapes ayant conduit à l'évolution de la rédaction des décisions contentieuses depuis 2013.

Enfin, la quatrième table ronde a permis d'échanger sur l'organisation et les méthodes de travail permettant une meilleure gestion du nombre d'affaires, en hausse au sein des deux Conseil d'État.

e) AIHJA

L'Assemblée générale et le congrès triennal de l'Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA) se sont tenus à Mexico du 24 au 27 juin 2019. L'AIHJA est un réseau international regroupant 86 juridictions administratives suprêmes issues du monde entier.

Le congrès avait pour thème « Le droit public et les nouvelles technologies du numérique ». Le Premier Président y a pris part au nom du Conseil d'État.

Lors de l'Assemblée générale, notre institution a en outre accepté d'organiser le congrès triennal de l'association qui se tiendra à Bruxelles en juin 2022.

Conformément aux statuts de l'AIHJA, l'institution organisatrice assurera également la présidence de cette association et l'Assemblée générale, le Conseil d'administration et le Bureau seront présidés ces trois prochaines années par le Premier Président du Conseil d'État de Belgique.

Par ailleurs, M. Fr. Eggermont, auditeur, a effectué un stage auprès de la *Corte Suprema* au Chili du 12 au 16 août 2019 dans le cadre d'un programme d'échange facilité par l'AIHJA

f) Plateforme de dialogue droit public et droit privé

La première réunion d'experts de la Plateforme de dialogue droit public et droit privé s'est tenue à La Haye le 4 octobre 2019.

Cette plateforme a pour mission de prévenir les discordances inutiles entre le droit public et le droit privé et de réaliser une interaction optimale entre ces deux entités. Elle entend constituer un lieu de rencontre pour les juristes évoluant dans un contexte de droit public et de droit privé.

Cette première rencontre était consacrée au thème suivant :

'Naar een eenvormige(r) toetsing?

Maten en gewichten bij omvang, intensiteit en resultaat van rechterlijk toetsen van bestuurshandelen in publiek- en privaatrecht'.

Le Premier Président et K. Leus, conseiller d'État, ont pris part à cette réunion.

g) Le Conseil d'État en tant qu'institution hôte

Le Conseil d'État ne répond pas uniquement à des invitations à l'étranger, il accueille lui-même d'autres membres de hautes juridictions (administratives).

Du 14 au 25 octobre 2019, le Conseil d'État a accueilli un conseiller d'État nigérien, Mme I. Yacouba, dans le cadre d'un stage facilité par l'Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA).

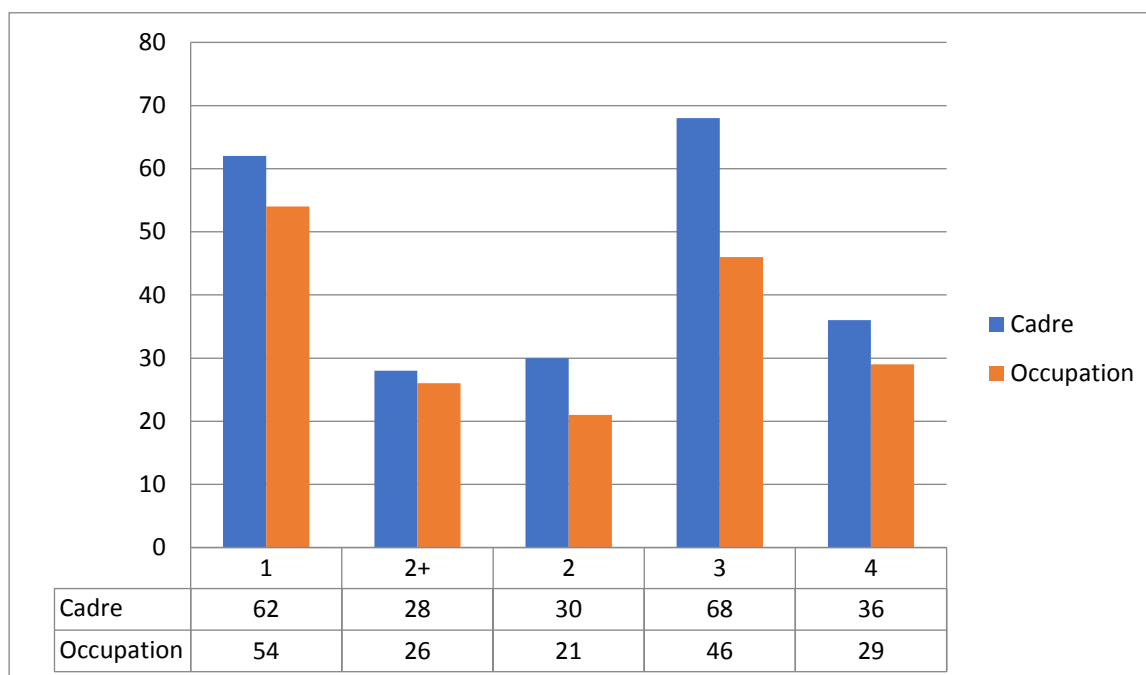
Dans le cadre de son stage, Mme Yacouba a rencontré les chefs de corps et les différentes composantes du Conseil d'État.

B.2. Le personnel administratif

B.2.1. Effectifs

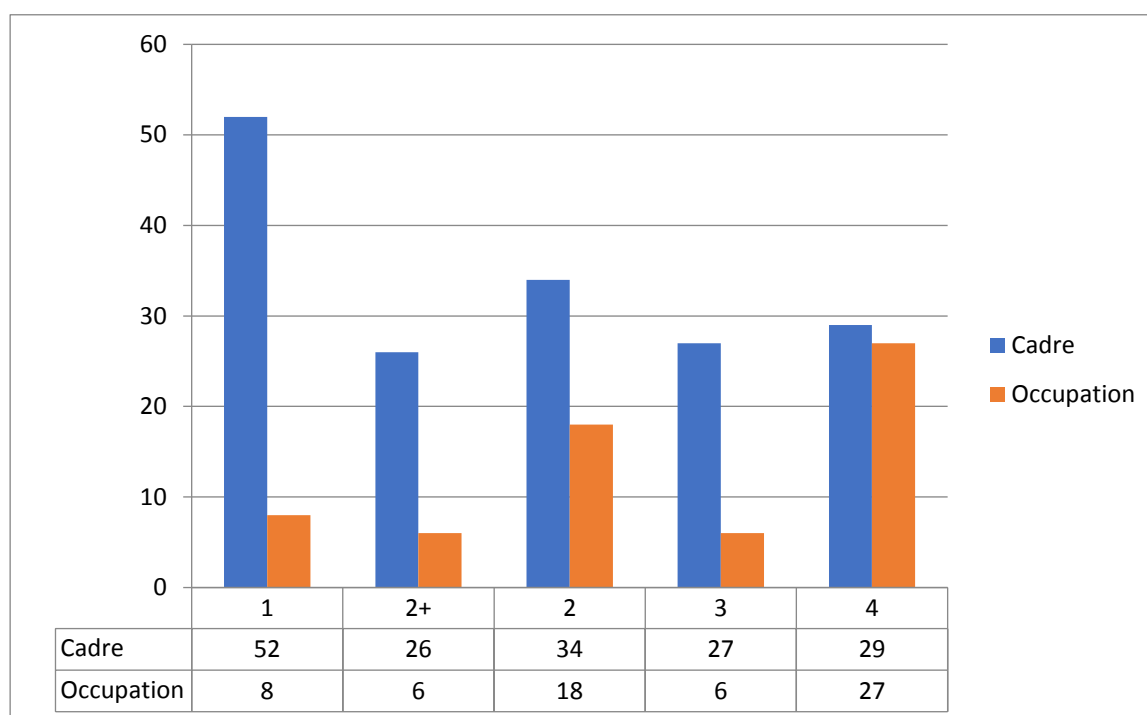
Le personnel administratif comprend 176 collaborateurs statutaires (sur un cadre de 224 postes) et 65 collaborateurs contractuels, à savoir 45 agents contractuels et 20 techniciens de surface.

a) *Cadre / Occupation personnel statutaire (31/12/2019)*



Stat. 2019	1	2+	2	3	4	Tot.
Cadre	62	28	30	68	36	224
Occupation	54	26	21	46	29	176

b) *Cadre / occupation personnel contractuel (31/12/2019)*



Ctr. 2019	1	2+	2	3	4	Total cadre	Total occupation
Cadre	52	26	34	27	29	168	
Occupation contr.	8	6	18	6	27*		65
Total						168	65

*dont 20 techniciens de surface

c) *Mouvements du personnel administratif en 2019*

Comme pour les titulaires de fonction, une distinction est ici aussi opérée entre les flux entrants et sortants (IN/OUT) des collaborateurs et les mouvements en interne (PROMOTIONS) vers un grade plus élevé.

OUT	Date de départ		IN	Date d'arrivée	
PERS. STAT.					
Agent d'accueil chef	31.01.2019	1			
Rédacteur	28.02.2019	1			
Attaché administratif	31.05.2019	1			
Secrétaire principal de direction	31.05.2019	1			
Commis-dactylo chef	31.05.2019	1			
Expert en documentation	15.07.2019	1	Expert en documentation	01.10.2019	1
Attaché administratif	31.07.2019	1	Attaché administratif	01.11.2019	2
Commis-dactylo chef	31.10.2019	1			
Rédacteur	30.11.2019	1			
Commis-dactylo chef	31.12.2019	2			
Agent d'accueil chef	31.12.2019	1			
Total		12			3
OUT	Date de départ		IN	Date d'arrivée	
PERS. CONTR.					
Agent d'accueil	31.03.2019	1	Attaché informaticien	01.01.2019	2
Rédacteur	06.05.2019	1	Technicien de surface	01.04.2019	1
Attaché administratif	04.09.2019	1			
Attaché administratif	31.10.2019	2			
Attaché administratif	20.11.2019	1			
Technicien de surface	15.11.2019	1			
Technicien de surface	30.11.2019	1	Technicien	01.12.2019	1
TOTAL		8			4

PROMOTIONS				
PERS.STAT.				Nombre

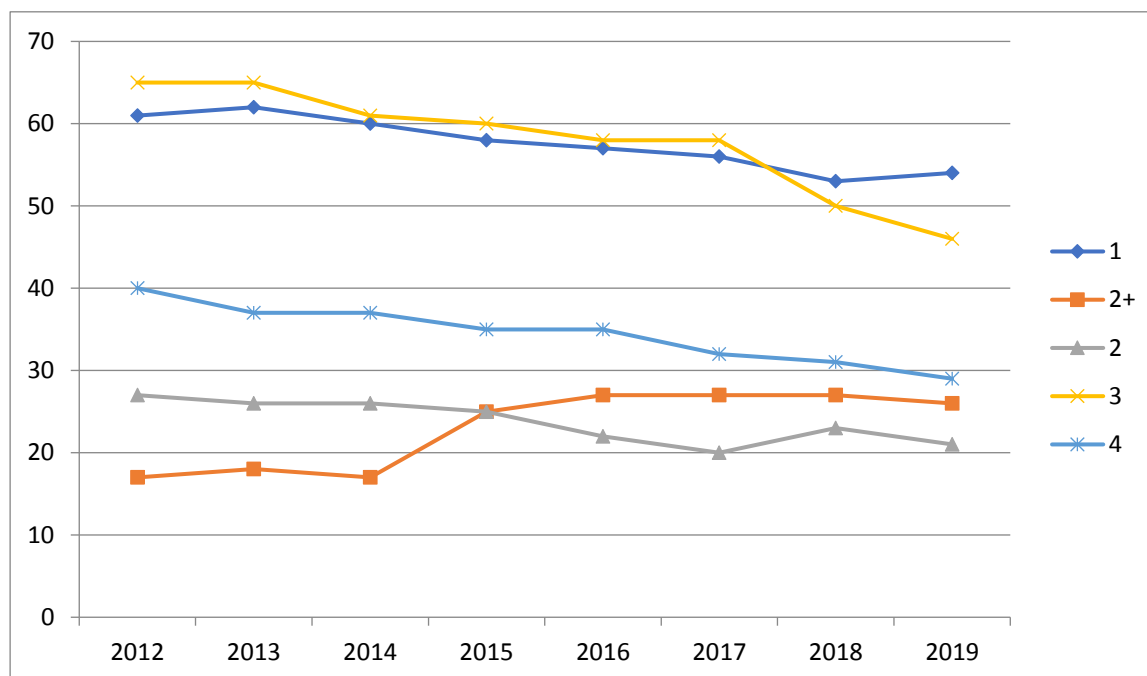
d) Emplois vacants personnel statutaire (31/12/2019)

Conseil d'État	Cadre		Effectifs		Emplois vacants	
STAT. 31/12/2017	Fr	Nl	Fr	Nl	Fr	Nl
Niveau 1						
Attaché-informaticien	1	1	1	2	0	-1
Attaché linguistique	9	9	9	8	0	1
Secrétaire en chef	3	3	2	3	1	0
Documentaliste	3	3	3	3	0	0
Attaché administratif	15	15	12	11	3	4
TOTAL niv 1	31	31	27	27	4	5
Niveau 2+						
Secrétaire adjoint	5	5	5	5	0	0
Programmeur	1	1	1	1	0	0
Secrétaire de direction	4	4	3	4	1	0
Expert en documentation	4	4	4	3	0	1
TOTAL niv 2	14	14	13	13	1	1
Niveau 2						
Rédacteur	13	15	8	12	5	3
Technicien en informatique	2	0	1	0	1	0
TOTAL niv 2	15	15	9	12	6	3
Niveau 3						
Commis-dactylographe	32	32	18	24	14	8
Technicien	2	2	2	2	0	0
TOTAL niv 3	34	34	20	26	14	8
Agent d'accueil	18	18	12	17	6	1
TOTAL niv 4	18	18	12	17	6	1
Total final	112	112	81	95	31	18
224			176		49	

e) *Importante diminution quantitative des membres du personnel depuis 2012*

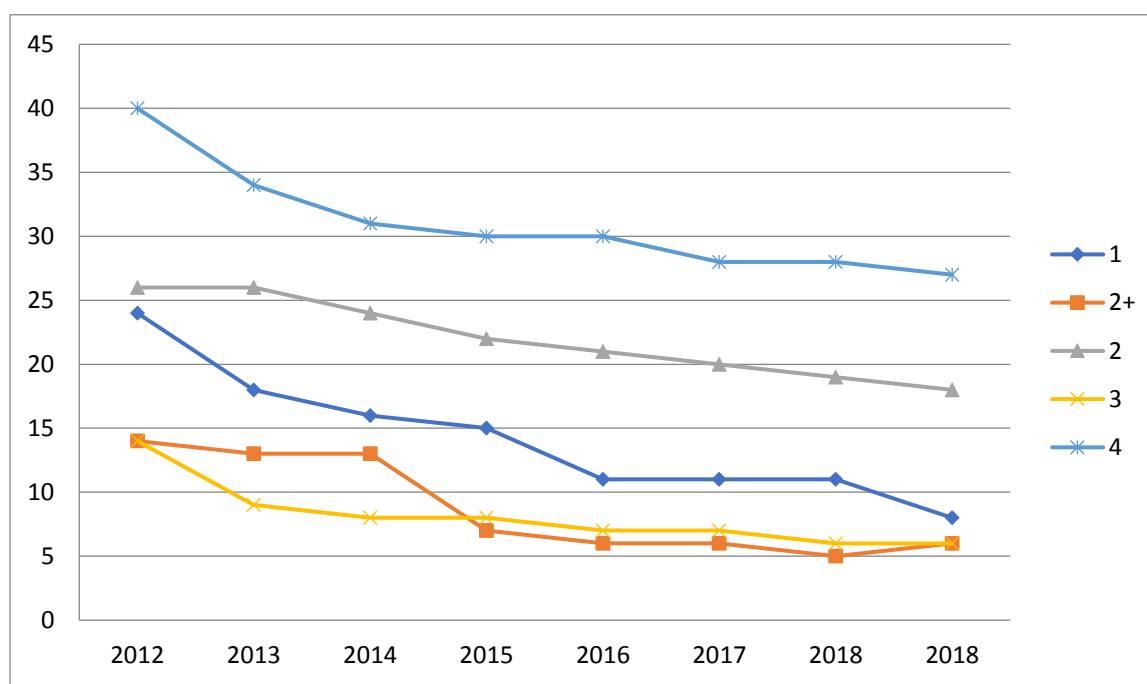
La diminution du nombre des membres du personnel administratif s'est poursuivie en 2019, et ceci suite aux restrictions budgétaires imposées.

Évolution de l'occupation du personnel administratif statutaire de 2012 à 2019 par niveau



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	61	62	60	58	57	56	53	54
2+	17	18	17	25	27	27	27	26
2	27	26	26	25	22	20	23	21
3	65	65	61	60	58	58	50	46
4	40	37	37	35	35	32	31	29
Tot. Stat	210	208	201	203	199	194	184	176

Évolution de l'occupation du personnel administratif contractuel de 2012 à 2019 par niveau



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	24	18	16	15	11	11	11	8
2+	14	13	13	7	6	6	5	6
2	26	26	24	22	21	20	19	18
3	14	9	8	8	7	7	6	6
4	40	34	31	30	30	28	28	27
Tot. Contr.	118	100	92	82	75	72	69	65

B.2.2. Initiatives en vue d'améliorer la gestion des ressources humaines

a) Révision du statut du personnel administratif

Le statut du personnel administratif actuellement en vigueur pose plusieurs difficultés dans la gestion opérationnelle des activités liées au personnel.

Au cours des mois de janvier et février 2018, l'administrateur et le directeur d'encadrement P&O ont donc pris contact avec le SPF Intérieur, le SPF Finances et le Parlement flamand afin de s'inspirer des meilleures pratiques pour réviser le statut actuel.

Un projet de nouveau texte a ensuite été réalisé durant les mois suivants.

Le projet de nouveau statut vise notamment à rendre plus efficaces les procédures de recrutement, à harmoniser les niveaux et les grades avec la fonction publique fédérale et à introduire un nouveau système d'évaluation. Il vise également, si les possibilités budgétaires le permettent, à introduire une carrière pour les membres du personnel contractuel, et à fusionner les actuels niveaux 3 et 4 en un unique niveau D.

Ce projet s'inscrit dans le contexte général de réforme de la fonction publique et d'harmonisation des processus liée à l'introduction d'une gestion centralisée par PersoPoint.

Le projet a été soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État le 18 décembre 2018. Celle-ci a chargé deux de ses membres de procéder à un examen approfondi du texte. A l'issue de cet examen, le texte tenant compte des observations de ces deux membres sera soumis à la Commission du personnel (puis aux chefs de corps), puis à nouveau à l'assemblée générale, ensuite à l'Inspection des finances et enfin au Ministre du budget et de la fonction publique. Après quoi le texte sera négocié avec les syndicats dans le Comité de concertation. Ces dernières étapes ne seront possibles qu'après la mise en place d'un nouveau gouvernement.

Les chefs de service ont été consultés en 2019 pour donner leur avis sur le texte et sa mise en œuvre dans la pratique. Les observations des chefs de service ont été rassemblées et seront présentées aux deux membres de l'Assemblée générale chargés d'examiner les textes, et à la Commission du personnel.

Le projet prévoit en option l'introduction d'une carrière pour les membres du personnel contractuel. De manière assez similaire à la fonction publique fédérale, cette carrière permet d'atteindre l'avant-dernière échelle barémique d'une carrière statutaire.

La fusion du personnel de niveau 3 et 4 vers un niveau D unique est également envisagée, tout comme cela a déjà été réalisé il y a quelques années au fédéral.

Ces deux options présentent néanmoins un coût budgétaire. Le coût est limité durant les 4 premières années, et progresse ensuite au fil du développement des carrières. Le coût après 15 ans plafonne à environ 1 % du budget total du personnel du Conseil d'État.

Ces adaptations sont très importantes pour garantir la compétitivité du Conseil d'État en matière de recrutement et éviter des départs contractuels liés à une carrière insatisfaisante.

b) Révision du règlement de travail du personnel administratif

Parallèlement à la révision du statut, l'administrateur et le directeur d'encadrement P&O ont entamé une révision du règlement de travail visant à moderniser l'organisation du travail, notamment en introduisant le télétravail, en limitant le système d'enregistrement du temps de travail et en introduisant des dispositions spécifiques à l'utilisation des nouvelles technologies.

Les meilleures pratiques et l'expérience de plusieurs autres départements fédéraux et institutions ont été étudiées en 2018 pour réaliser un projet de nouveau texte dont le fil conducteur est l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle.

Le projet a été soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État le 18 décembre 2018, en même temps que le projet de nouveau statut.

Les chefs de service ont également été consultés en 2019 pour donner leur avis sur le texte et sa mise en œuvre dans la pratique.

Le projet de nouveau statut étant soumis à des contraintes externes, il a été décidé en réunion des chefs de corps de dissocier l'avancement des deux projets, et d'adapter le projet de règlement de travail pour qu'il soit conforme au statut actuellement en vigueur, tout en conservant la philosophie générale du texte et en mettant l'accent sur l'introduction du télétravail en 2020.

c) Formations continues

Comme pour les titulaires de fonction, il faut veiller à ce que le personnel administratif ait accès à un maximum de possibilités et soit encouragé à suivre des formations qui peuvent être utiles pour son travail au Conseil d'État.

Outre les formations proposées par l'IFA, les formations suivantes ont été suivies en 2019 :

- 06.11.2019 : Het grote blunderboek van het ontslagrecht (IFBD)
- 14.11.2019 : Bijscholing preventieadviseur (Skilled By NXT-PRO)
- 10.12.2019 : Agile / Scrum (BOSA)
- 16.12.2019 : Le régime de pension des magistrats (IFJ-IGO)

d) Projet PersoPoint

Le 6 octobre 2016, les chefs de corps ont chargé l'administrateur et ses services d'apporter leur pleine et entière collaboration au transfert de l'administration du personnel et des salaires du Conseil d'État à PersoPoint. À terme, ce transfert implique que le service d'encadrement P&O pourra donner la priorité à l'amélioration de la gestion des ressources humaines.

Le calendrier initial prévoyait, dans une première phase, pour la période allant du 15 avril 2018 au 31 juin 2018, la préparation du transfert en collaboration avec PricewaterhouseCoopers (PwC). Durant cette première phase, la gestion actuelle des dossiers du personnel sera comparée à leur traitement à l'avenir. Pour le Conseil d'État, PersoPoint a reporté cette première phase à la période s'étendant de septembre 2018 à février 2019.

En 2018 et 2019, l'administrateur et le directeur d'encadrement P&O ont régulièrement participé aux réunions du comité de gestion et aux réunions clients organisées par PersoPoint. Pour obtenir autant d'informations pratiques et concrètes que possible, le directeur d'encadrement P&O a aussi pris part à certaines réunions sur l'intégration technique et à des ateliers fonctionnels.

Le projet a officiellement démarré par une réunion de Kick-Off le 13 septembre 2018, suivie par une session d'information à destination du service d'encadrement P&O le 17 septembre 2018.

La société PwC, mandatée par PersoPoint pour accompagner la phase d'analyse, a mené une série d'interviews avec les collaborateurs du service d'encadrement P&O durant le mois d'octobre 2018 afin de réaliser une analyse fit-gap permettant d'identifier les différences entre les processus suivis au Conseil d'État et les futurs processus appliqués par PersoPoint.

PwC a livré une première version de cette analyse fit-gap début novembre 2018 et la version finale a été conclue en décembre 2018 après concertation entre PersoPoint et le Conseil d'État.

Plusieurs workshops (milestone planning, analyse des risques, conditions minimales) ont été organisés avec PwC durant les mois de novembre et décembre 2018 afin de préparer la phase de transition et de réaliser un plan de transition et un plan de changement et de communication.

Ces plans ont été finalisés et validés en mars 2019. La phase de transition proprement dite a alors pu démarrer.

Le service d'encadrement P&O a réalisé au cours des mois suivants une analyse approfondie des processus RH pour les aligner au maximum sur les processus en vigueur chez PersoPoint. Les différences ont été clairement identifiées et des solutions concertées ont été dégagées avec PersoPoint.

En parallèle, une opération de réorganisation et de nettoyage des dossiers du personnel a été entamée et se poursuit encore pour permettre la digitalisation de l'ensemble des documents papier existants avant le passage vers PersoPoint.

Des discussions sont actuellement toujours en cours pour voir dans quelle mesure le système de pointage utilisé au Conseil d'État (Pi – Flexsys) pourra être rendu compatible avec PersoPoint.

Les opérations techniques nécessaires pour transférer les données provenant du système de gestion Arno-HR utilisé au Conseil d'État vers le système Scope utilisé par PersoPoint progressent au rythme convenu.

Les prochaines étapes concernent l'organisation des formations, la mise en oeuvre du plan de communication, la finalisation des processus internes et l'adaptation des modèles de décisions. Ces activités monopolisent actuellement une grande partie des ressources du service d'encadrement P&O.

La migration effective des dossiers du personnel du Conseil d'État vers PersoPoint est prévue pour le 1^{er} juillet 2020.

e) Transfert de la gestion des dossiers des titulaires de fonction

La gestion des dossiers des titulaires de fonction était auparavant réalisée par le SPF Intérieur. Dans le cadre de l'intégration du SPF Intérieur dans PersoPoint, celui-ci a demandé que le Conseil d'État prenne désormais en charge cette gestion.

Les services d'encadrement P&O du SPF Intérieur et du Conseil d'État ont organisé à cet effet plusieurs réunions pour réaliser le transfert de connaissances nécessaire et garantir que la transition se fasse dans les meilleures conditions.

Les dossiers des titulaires de fonction ont été physiquement transférés vers le Conseil d'État au mois de novembre 2018. Depuis cette date, le service d'encadrement P&O du Conseil d'État assure donc la gestion de la situation administrative des titulaires de fonction, en ce compris les mutations qui y sont liées.

f) Poursuite de l'informatisation des processus HR

Le service d'encadrement P&O gère depuis plusieurs années les données de l'ensemble du personnel du Conseil d'État au moyen du système de gestion Arno-HR.

En octobre 2018, l'application ArnoWeb a été mise en ligne afin de permettre à tous les membres du personnel de consulter et modifier directement leurs données personnelles.

Le passage à PersoPoint renforcera l'interaction directe des membres du personnel avec la gestion de leur situation. La plupart des demandes se feront en effet directement en ligne via une application self-service avec identification par eID.

Les décisions prises sur les diverses demandes seront systématiquement digitalisées et versées dans le dossier digital personnel. Le système intégrera dans un futur proche la signature électronique pour arriver à des processus intégralement digitaux.

C. Infrastructure

Les bureaux du Conseil d'État se répartissent sur 6 bâtiments :

- bâtiment rue de la Science 33 (W33) : 1 845 m² de surface utile (394 m² en sous-sol);
- bâtiment rue de la Science 35 (W35) : 836 m² de surface utile (211 m² en sous-sol);
- bâtiment central (MG) : 1 166 m² de surface utile (261 m² en sous-sol);
- bâtiment rue Jacques de Lalaing (JDL) : 3 561 m² de surface utile (1 816 m² en sous-sol);
- bâtiment rue d'Arlon 94 (AAR 94) : 3 768 m² de surface utile (232 m² en sous-sol);
- bâtiment rue de la Science 37 (W37) : 3 494 m² de surface utile (20 emplacements de stationnement loués à l'étage -3).

Hormis le bâtiment W37, tous les bâtiments sont la propriété de l'État.

Le contrat de bail W37 a pris fin le 31 mai 2017. Sur l'insistance du Conseil d'État, la Régie des bâtiments a prorogé le bail du bâtiment W37 jusqu'au 1^{er} mai 2020. La décision de mettre fin au contrat de bail à partir du 1^{er} mai 2020 résultait de l'étude de besoins effectuée en 2018, sur laquelle l'Inspection des Finances a rendu un avis favorable et selon laquelle le Conseil d'État ne devait plus disposer du bâtiment loué à la rue de la Science 37, étant donné que les services pouvaient être hébergés dans les bâtiments restants (W 33 et W35, JDL, AAR et MG – tous propriétés de l'État belge) en raison de la réduction régulière des effectifs (de 660 membres du personnel en 2012 à 420 membres du personnel actuellement).

Afin de pouvoir installer tous les membres du personnel dans les bâtiments restants, il convient cependant d'y effectuer les travaux de rénovation nécessaires. Le Conseil des ministres a approuvé en 2019 un dossier de rénovation introduit par la Régie des bâtiments pour le bâtiment JDL. Le coût des transformations à la charge du budget de la Régie des bâtiments a été estimé à 3 000 000 euros.

Conformément au règlement de la Régie des bâtiments, un certain nombre d'investissements essentiels dans le cadre des travaux de rénovation sont à la charge du budget du Conseil d'État (il s'agit principalement d'investissements mobiliers et d'investissements dans l'infrastructure TIC). Les principaux investissements à la charge du budget du Conseil d'État concernent le remplacement de l'ancien central téléphonique, le remplacement des équipements actifs, la reconstruction de la bibliothèque et l'achat de mobilier de bureau.

Dans le courant du mois de novembre 2019, le Conseil d'État a soumis un certain nombre de dossiers à l'Inspection des Finances et les a ensuite envoyés au Conseil des ministres pour engagement. Le Ministre du Budget n'a pas donné son accord, jugeant qu'il était prématuré de prévoir les crédits nécessaires et de fixer ces montants, dès lors qu'il ne serait *pas établi que le Conseil d'État aurait besoin de déménager et/ou que les travaux se dérouleraient comme prévu*.

À l'occasion de la confection du budget 2020, le Conseil d'État a l'intention de réintroduire la demande de crédits supplémentaires en vue de financer les investissements nécessaires à la charge du budget du Conseil d'État.

D. Politique TIC

En 2019, les chefs de corps chargent l'administrateur et le directeur d'encadrement du personnel et de l'organisation de réaliser une radioscopie du fonctionnement du service TIC et de proposer les mesures nécessaires à l'optimisation de ce fonctionnement. Cette radioscopie est sollicitée par les chefs de corps en raison des problèmes récurrents rencontrés avec des applications importantes telles que le serveur de messagerie et la solution de travail à domicile, ainsi que des préoccupations relatives au caractère obsolète de l'infrastructure de base qui entraîne des interruptions de service de plus en plus fréquentes. Il est également demandé de vérifier si les effectifs actuels comportent tous les profils requis. Enfin, ainsi qu'il a déjà été exposé dans le cadre de l'examen des crédits de fonctionnement et d'investissement en informatique, ces crédits ne suffisent pas (plus) pour pouvoir mener une politique informatique adaptée. Les chefs de corps souhaitent que soient formulées des propositions afin d'augmenter substantiellement tant les crédits de fonctionnement que les crédits d'investissement en informatique.

Dans une première phase, en concertation avec les membres du service TIC, un rapport est établi concernant toutes les facettes de la politique TIC : compétences et fonctionnement du personnel, état de l'infrastructure de base, nécessité de moderniser certaines applications, choix de solutions techniques possibles, organisation du helpdesk, prévention des interruptions de service, etc. Dans le cadre du (re)financement des crédits de fonctionnement et d'investissement pour l'informatique, l'administrateur examine dans un premier temps la possibilité de réaffecter des crédits dans le cadre du budget du Conseil d'État afin de pouvoir augmenter de manière récurrente les crédits de fonctionnement et d'investissement pour l'informatique. La possibilité de recourir à des sources de financement externes est également étudiée pour obtenir des crédits supplémentaires dans le but de pouvoir augmenter les crédits de fonctionnement de l'informatique de manière récurrente et de pouvoir réaliser les investissements nécessaires.

Sur la base du rapport, les chefs de corps décident qu'il faut prévoir un programme (d'investissement) pour pouvoir renouveler toute l'infrastructure de base nécessaire, moderniser un certain nombre d'applications et développer de nouvelles. En outre, il est décidé de procéder à un certain nombre de recrutements ciblés en vue d'engager des profils TIC faisant défaut.

L'administrateur est tenu de présenter dans le courant de 2020 un programme (d'investissement) détaillé pour améliorer le fonctionnement du service de façon structurelle, en ce compris le mode de financement de ce programme d'investissement.