

La réforme du Conseil d'Etat semble désormais sur les rails

Au milieu de l'été 2011, A. TURTELBOOM, alors Ministre de l'Intérieur d'un gouvernement en affaires courantes, avait annoncé dans la presse son souhait de réformer le Conseil d'Etat en sept mesures afin de moderniser les pouvoirs de cette juridiction. Nous avons brièvement commenté sur Justice-en-ligne¹ ce projet qui n'a pu être mené à son terme en raison de l'avènement du gouvernement DI RUPO. Ainsi qu'elle l'avait annoncé, la Ministre de l'Intérieur J. MILQUET a fait connaître il y a quelques jours son projet de réforme dont nous nous proposons de tracer la première esquisse.

1. Le contexte qui est à l'origine de cette réforme n'a pas fondamentalement changé depuis 2011 lorsque plusieurs arrêts du Conseil d'Etat avaient suscité l'incompréhension, voire l'agacement, des responsables politiques. Récemment, le tracé du RER bruxellois, le complexe commercial Uplace à Machelen ou encore l'épisode (et non épilogue) DAR constituent autant d'éléments qui sont encore venus renforcer le sentiment que l'annulation pure et simple est devenue une sanction trop absolue, surtout lorsque la pérennité de projets d'envergure ou d'intérêt général est en jeu.

Le projet de réforme de la Ministre, actuellement en cours de discussion en inter cabinets, prévoit donc la création d'instruments visant à tempérer le caractère abrupt d'une annulation. Ainsi, le Conseil d'Etat pourra-t-il renvoyer l'affaire devant l'autorité administrative pour lui permettre de corriger directement l'irrégularité démasquée. Ce mécanisme, couramment dénommé « boucle administrative » ou « bestuurlijke lus » puisqu'il nous vient des Pays-Bas, figurait déjà dans le projet de réforme imaginé par A. TURTELBOOM (dont il faut rapprocher une récente proposition de loi déposée par deux parlementaires de l'Open VLD : *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2583/1).

Autre nouveauté, le Conseil d'Etat aurait désormais la possibilité de moduler dans le temps les effets d'un arrêt constatant qu'une irrégularité affecte la légalité d'un acte administratif individuel ce qui, en termes moins abstraits, revient à laisser au juge administratif le pouvoir de paralyser les effets d'une annulation pendant le laps de temps qu'il détermine. Si ce mécanisme existe déjà pour les actes réglementaires, son extension aux actes individuels est une innovation qui ne laisse personne indifférent, ses défenseurs voyant en elle un outil pragmatique et moderne tandis que ses détracteurs la considèrent comme une atteinte potentielle, mais néanmoins fondamentale, à la nature même du droit de recours individuel devant le Conseil d'Etat.

A condition de ne pas considérer ces nouveaux instruments comme un remède miracle, aussi vrai d'ailleurs que la sanction de l'annulation ne peut être perçue comme la mère de tous les maux, l'élargissement de la palette des pouvoirs dont dispose le Conseil d'Etat est une initiative positive.

2. Les pouvoirs du Conseil d'Etat sont également renforcés dans d'autres domaines. Il pourra ainsi réformer lui-même les amendes administratives contestées (et non plus seulement les annuler comme c'est le cas actuellement). La réforme en projet accorde en outre une attention particulière à l'exécution des arrêts de cette juridiction : les dispositions

¹ Lien à insérer avec mon premier article « *La Ministre de l'Intérieur propose sept mesures visant à doter le Conseil d'Etat de pouvoirs plus variés : révolution administrative ou simple modernisation de cette juridiction ?* ».

légales relatives aux injonctions et aux astreintes seront modifiées afin d'accroître l'efficacité de ces deux instruments. Ainsi, par exemple, le produit de l'astreinte due par une autorité à la suite de l'inexécution d'un arrêt ira désormais à la partie qui a obtenu la condamnation et ne sera donc plus, comme c'est le cas actuellement, affecté à un fonds budgétaire.

3. Le référé administratif est remodelé en profondeur. Le projet de réforme supprime ainsi l'obligation d'introduire la demande de suspension ordinaire en même temps que la requête en annulation. Surtout, la condition tenant à l'obligation faite au demandeur en suspension de démontrer un risque de préjudice grave et difficilement réparable est abandonnée. Le justiciable devra désormais apporter la preuve que le traitement de sa demande de suspension est rendu nécessaire par l'existence d'une « *urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation* ». D'aucuns voient en l'abandon du critère du préjudice, ayant il est vrai donné lieu à une jurisprudence quasi byzantine, une nette amélioration au profit du justiciable. A l'inverse, d'autres esprits, généralement plus classiques, réfrènent leur enthousiasme en préférant attendre de voir comment le Conseil d'Etat va interpréter cette nouvelle notion d'urgence et, peut-être surtout, digérer l'évolution fondamentale du référé que cette modification porte en germe. Cette prudence mesurée se mue en tout cas en une méfiance assurée par rapport à la disposition en projet qui impose au Conseil d'Etat de tenir compte des conséquences de la suspension de l'exécution d'un acte sur « *tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt général* » et qui, le cas échéant, lui donne la possibilité de ne pas faire droit à la demande de suspension « *lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter sur ses avantages* ».

4. A côté de ces changements, il faut encore évoquer une autre mesure « phare » en préparation, bien qu'elle ne concerne pas directement le projet présenté par la Ministre de l'Intérieur au motif que, son adoption semblant nécessiter au préalable une révision de l'article 144 de la Constitution, elle relève de la diligence du comité de mise en œuvre des réformes institutionnelles. Il s'agirait de permettre au Conseil d'Etat d'accorder un dédommagement financier au requérant ou à la partie intervenante qui a eu à supporter les conséquences d'une irrégularité commise par l'autorité administrative. Ainsi que nous avons eu l'occasion de l'écrire précédemment, cette mesure aurait pour effet d'éviter au requérant (ou à la partie intervenante) souhaitant obtenir une compensation financière de devoir diligenter un nouveau procès devant le juge judiciaire. La voie projetée qui serait actuellement privilégiée consiste à confier au Conseil d'Etat la compétence d'allouer une satisfaction équitable. Le justiciable aurait ainsi un choix (exclusif) à effectuer : ou bien il sollicite de cette juridiction l'octroi d'une satisfaction équitable à charge de l'autorité publique, auteur de l'acte illégal, ou bien il introduit devant les juridictions judiciaires une demande en réparation intégrale du dommage subi du fait de la faute commise par celle-ci.

5. Il n'entre évidemment pas dans notre propos généraliste d'évoquer l'ensemble des modifications que le projet de la Ministre de l'Intérieur envisage d'apporter aux lois sur le Conseil d'Etat. On ne peut cependant passer sous silence que l'un des enjeux de la réforme est également le sort qui sera réservé à la mesure, adoptée lors de la réforme de 2006, consistant en une augmentation temporaire du nombre de greffiers, d'auditeurs et de conseillers d'Etat en vue de résorber l'arriéré juridictionnel. Formons le vœu que le législateur, voire le gouvernement, procède à une analyse approfondie de la situation, présente et à venir, étant entendu que les paramètres à prendre en considération sont nombreux et, il faut bien le reconnaître, parfois asymétriques.

6. Sous les feux des projecteurs, les premières réactions au projet de réforme ont été plutôt positives encore que les satisfecit décernés ne portaient pas toujours sur les mêmes parties de celui-ci, selon que l'on soit autorité publique ou administré. Comme pour bien d'autres réformes, c'est en réalité à la seule épreuve du temps, soit en fonction de la manière dont la juridiction aura exercé ses nouvelles missions, qu'il sera possible de déterminer si ces mesures en projet auront contribué à accroître l'efficacité de la justice administrative, dont le Conseil d'Etat n'a nullement le monopole, et à réaliser l'inaccessible équilibre auquel elle doit tendre.

Luc DONNAY