

# Les organes de contrôle et de consultation

*Michel Magits et Geert Leloup*

Ce chapitre porte sur les sources relatives à la Cour des Comptes, au Conseil d'État et à d'autres juridictions administratives ainsi qu'à la Cour constitutionnelle. Il accorde par ailleurs une attention particulière aux nombreuses commissions consultatives. Compte tenu du nombre important de juridictions administratives et d'organes consultatifs, il est difficile d'établir un aperçu général.

## 1. La Cour des comptes

### 1.1. Bibliographie

BOON (A.), JACOBS (P.-L.). *Begrotingsgids*. Zaventem, 1992- (avec actualisations ultérieures).

DAERDEN (F.), DUMAZY (W.). *La dette des pouvoirs publics*. Bruxelles, 2003.

LELOUP (G.). *Non pas un pouvoir illusoire: ontstaan, rol en (on)macht van het Rekenhof (1814-1939)*. Gand, thèse de doctorat inédite, UGent, 2013.

MATTHIJS (H.), NAERT (F.), VUCHELEN (J.). *Handboek openbare financiën*. Anvers, 2001.

RION (P.), AERTS (E.), VANDENBULCKE (A.). *Het Rekenhof. Geschiedenis van een controleinstelling. Tussen traditie en vernieuwing*. Tiel, 1999.

### 1.2. L'institution

Après la révolution belge une Cour des Comptes fut instaurée en vertu du décret du 30 décembre 1830 et dans le but de permettre au pouvoir législatif d'exercer un contrôle sur les finances publiques. La Constitution du 7 février 1831 entérina définitivement cette création à l'article 116. Ensuite la loi du 29 octobre 1846 fixa les compétences et l'organisation de la Cour des Comptes. Cette loi organique est toujours en vigueur, moyennant certes quelques modifications et ajouts.

La Cour des comptes est un organe collégial avec ses propres services. Lors de sa création, le collège était composé de huit membres (un président, six conseillers et un greffier) mais une loi du 4 juin 1921 porta ce nombre à douze (deux présidents, huit conseillers et deux greffiers). Les décisions importantes devaient être prises par le collège plénier. Les membres formaient à leur tour deux sections, respectivement pour le contrôle et pour la comptabilité. En 1921, ces sections ont été transformées en chambres, avec les mêmes missions respectives. Conformément à la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative, le règlement d'ordre du 13 juin 1935 dotait dorénavant la Cour des Comptes d'une chambre néerlandophone et d'une chambre francophone qui traiteraient

les questions relatives à leurs groupes linguistiques respectifs. Ce règlement fut adapté aux nouvelles structures de l'État belge le 5 février 1998. Chaque membre est nommé par la Chambre des Représentants pour un mandat de six ans.

La Cour des Comptes a en partie une mission de contrôle, en partie une mission juridictionnelle et en partie une mission informative. Dans le cadre de sa tâche de contrôle, la Cour des Comptes exerce une surveillance sur les opérations financières de l'État, des provinces et depuis la loi spéciale du 16 janvier 1989 également sur celles des communautés et des régions. La Cour des Comptes veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et à ce qu'il n'y ait pas de virements. Une donnée cruciale dans ce contexte est que la Cour examine la réalité, la régularité et la légalité des dépenses mais qu'elle ne se prononce pas sur leur opportunité. Au tournant du siècle dernier, la méthode de travail a cependant été modifiée profondément. Auparavant, chaque dépense des pouvoirs publics était soumise au visa préalable de la Cour, mais il y avait un très grand nombre, par ailleurs croissant, d'exceptions à cette règle, de sorte que la majeure partie des dépenses n'étaient pas pourvues d'un visa ou qu'elles ne le recevaient qu'après coup. Déjà une loi du 16 mars 1954 stipula par exemple que la Cour des Comptes ne devait vérifier qu'a posteriori les comptes des organes fonctionnels d'intérêt public décentralisés, c'est-à-dire les « parastataux ». L'accent a donc progressivement glissé d'un contrôle de la légalité et de la régularité vers un contrôle de gestion et une évaluation des dépenses publiques, où une attention particulière était accordée à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacé. Une loi du 10 mars 1998 attribua à la Cour des Comptes la compétence d'exécuter dorénavant des « audits thématiques » et une loi du 22 mai 2003 a enfin entièrement aboli le visa préalable pour le remplacer par une compétence de contrôle sur la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire, dont la mise en application effective a cependant encore pris une décennie.

En outre, en sa qualité de collège judiciaire, la Cour clôturé les comptes des comptables et si elle constate un déficit, elle peut condamner un comptable à l'apurer entièrement ou partiellement. Contre les arrêts de la Cour des Comptes seul un recours en cassation est possible : si la Cour de Cassation annule un arrêt, une commission ad hoc créée au sein de la Chambre des Représentants doit rendre un jugement définitif. La procédure judiciaire a cependant été profondément modifiée par une loi du 3 avril 1995, de sorte que le nombre d'affaires traitées a fort diminué.

La Cour des Comptes clôturé les comptes généraux de l'État fédéral, des communautés et des régions et les soumet avec ses commentaires aux parlements respectifs, via les fameux « Cahiers des observations ». Des rapports séparés sont également publiés sur des audits thématiques et des enquêtes budgétaires.

### **1.3. Archives et publications**

En tant qu'organe collatéral du Parlement, la Cour des Comptes ne tombe pas sous les dispositions de la loi sur les archives et elle n'est donc pas obligée de transférer à terme ses archives aux Archives de l'État. Le collège a néanmoins décidé en 2011 de déposer par contrat toutes ses archives aux Archives géné-

rales du Royaume (AGR) et de les faire ouvrir à la recherche. Le fonds peut être consulté à l'aide de l'inventaire suivant :

LELOUP (G.). *Inventaris van het archief van het Rekenhof. 1814-1970 (vnl. 1831-1939)*. Bruxelles, 2014.

Conservées par l'institution même, les archives les plus récentes ne sont en principe pas consultables, à cause du statut spécifique de la Cour et à défaut d'inventaire(s) détaillé(s).

Il convient également de mentionner les publications de la Cour, en premier lieu le cahier de la Cour des comptes adressé au Parlement : *Boek van Opmerkingen. Cahier des Observations*. Bruxelles, 1830-. Depuis sa 155<sup>e</sup> édition (1998-99), ce Cahier est disponible sur le site [www.ccrek.be](http://www.ccrek.be). De même, les rapports annuels de la Cour des Comptes, ainsi que les rapports et les arrêts anonymisés depuis 1997, peuvent être consultés sur le site internet.

## 2. Le Conseil d'État

### 2.1. Bibliographie

ARTS (A.) e.a. *De verhouding tussen het Arbitragehof, de Rechterlijke Macht en de Raad van State. Verslagboek van het symposium van 21 oktober 2005*. Bruges, 2006.

BAERT (J.), DEBERSAQUES (G.). *Raad van State, Afdeling Administratie*. Bruges, 1996.

BAETEMAN (G.), DEBERSAQUES (G.), VAN DAMME (M.). *50 jaar Raad van State*. Bruges, 1998.

BREWAEYS (E.). *Raad van State, wetgeving en procedure*. Bruges, 2004.

BREWAEYS (E.). Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen, in *Nieuw Juridisch Weekblad*, 2014, p. 426-447 et p. 482-496

BUCH (H.). L'évolution du Conseil d'État de Belgique, in *Études et documents*, 1964, p. 175-209.

CEREXHE (E.), LAMBOTTE (C.). *Le Conseil d'État*. Bruxelles, 1992.

DEBERSAQUES (G.) e.a., eds. *Rechtsbescherming door de Raad van State, 15 jaar proceduriële vernieuwing*. Bruges, 2004.

DEBERSAQUES (G.), EGGERMONT (F.). De hervorming van de Raad van State 2014: een eerste analyse van de voornaamste nieuwigheden, in *Rechtskundig Weekblad*, 2013-2014, p. 1403-1423.

LEROY (M.). *Contentieux administratif*. Limal, 2011.

*Cinquante années du Conseil d'État: liber memorialis 1948-98*. Gand, 1999.

La réforme du Conseil d'État an 2014, in *Administration publique*, 2016, p. 213-246.

SALMON (J.). *Le Conseil d'État. Tome I*. Bruxelles, 1994.

SIRJACOBS (I.), VANDEN BOSCH (H.). *Les juridictions administratives en Belgique depuis 1795. De administratieve rechtscolleges in België sinds 1795*. Bruxelles, 2006, 2 volumes.

STEVENS (R.). *Raad van State. Afdeling bestuursrechtspraak. Het procesverloop*. Bruges, 2007.

VAN DAMME (M.). *Raad van State. Afdeling wetgeving*. Bruges, 1998.

VAN DAMME (M.). *De hervorming van de Raad van State*. Bruges, 2014.

WINTGENS (L.J.), eds. *De adviesbevoegdheid van de Raad van State. La compétence d'avis du Conseil d'État*. Bruges, 2003.

## 2.2. L'institution

Pendant l'Ancien Régime, tant aux Pays-Bas qu'en France, le Conseil d'État était avant tout un organe du gouvernement doté d'une fonction consultative concernant la politique de l'État. Supprimé en 1792, un Conseil d'État fut réinstauré en vertu de la Constitution française de l'An VIII (1800) et doté d'une double compétence : établir les projets de lois et de règlements généraux et trancher les différends administratifs. En pratique, il continuait ainsi à jouer un rôle dans la politique de l'État sous le Royaume des Pays-Bas (1815-1830). C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État fut l'objet de vives critiques de la part de l'opposition (des Pays-Bas méridionaux). Les révolutionnaires belges le supprimèrent donc, de sorte que la Constitution belge ne prévoyait pas la création d'un tel organe, notamment par crainte de violations de la séparation des pouvoirs et de la responsabilité ministérielle.

Toutefois, des propositions de création d'un Conseil d'État furent formulées dès les années suivantes. Le besoin se fit immédiatement sentir. L'autorisation d'une concession minière en vertu de la loi du 21 avril 1810 devait en effet être délivrée par le Conseil d'État. Une proposition de réinstauration fut soumise en 1832, en vain, tandis qu'un projet d'arrêté royal relatif au Conseil législatif finit lui aussi au placard en 1833-34. Un Conseil des Mines provisoire fut instauré le 1<sup>er</sup> juillet 1832. Toutefois, cet organe fonctionnant mal fut supprimé le 1<sup>er</sup> janvier 1834. La loi du 2 mai 1837 instaura un Conseil des Mines dont les compétences furent élargies à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, afin de pallier en quelque sorte l'absence d'un Conseil d'État. Ce Conseil des Mines relevait généralement du Ministère des Travaux publics. La création d'un Conseil d'État se concrétisa finalement, plus d'un siècle plus tard, le 23 décembre 1946, sur le modèle de l'institution française.

Le Conseil d'État, qui fut fondé initialement par la loi comme une partie du pouvoir exécutif, obtint une assise constitutionnelle en 1993 grâce à l'ajout dans le titre III de la Constitution d'un chapitre particulier relatif au Conseil d'État et aux juridictions administratives.

Le Conseil est composé de quarante-quatre membres, à savoir un premier président, un président, quatorze présidents de chambre et vingt-huit conseillers d'État. Les conseillers d'État sont nommés à vie par le Roi, sur base d'une liste proposée par le Conseil. Les membres siègent à l'assemblée générale du Conseil d'État et dans une des chambres de la section du contentieux administratif (jusqu'en 2007 section administration) ou de la section de législation. Chaque chambre est assistée par un ou plusieurs greffiers, qui sont placés sous la direction du greffier en chef. Les membres du Conseil sont assistés par l'auditorat. Le Conseil a pour mission de remettre des avis au pouvoir législatif, au Roi, aux gouvernements des communautés et des régions dans le domaine législatif et réglementaire ainsi que de trancher certains contentieux en sa qualité de juridiction administrative.

Horsmis les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée, les ministres des gouvernements fédéraux, communautaires et régionaux doivent obtenir l'avis sur le texte de tous les avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance, de même que pour les projets d'arrêtés réglementaires. Les présidents des parlements fédéraux, communautaires et régionaux peuvent également demander un avis. Ils y sont d'ailleurs tenus dans certaines circonstances. Ces avis sont non contraignants, motivés et de nature juridique. La section législation ne se prononce donc pas sur l'opportunité ou le principe de la loi, du décret ou de l'ordonnance.

La section du contentieux administratif accomplit des tâches juridictionnelles et non juridictionnelles. En sa qualité d'organe juridictionnel, elle statue par voie d'arrêtés sur les recours en cassation contre les actes et règlements des autorités administratives et contre les décisions administratives dans des contentieux. Cette compétence est très vaste: la section peut annuler les actes législatifs aussi bien pour excès ou détournement de pouvoir que pour violation des conditions de forme substantielles. La section exerce un contrôle de pleine juridiction sur les contestations relatives à la loi électorale communale: elle statue notamment sur les litiges relatifs à l'incompatibilité des conseillers communaux; la section exerce une compétence similaire concernant la loi sur les CPAS.

La section du contentieux administratif jouit également d'une compétence consultative: elle fait office de conseiller juridique auprès des ministres sur toutes les questions de nature administrative qui ne sont pas contestées et qui relèvent de la compétence du pouvoir exécutif.

Outre sa compétence en matière d'annulation, le Conseil a également depuis 1980 la possibilité de suspendre la mise en application d'un acte faisant l'objet d'une demande d'annulation. Cet élargissement des compétences concernant la suspension s'est produit de manière progressive et a fini par mener à une procédure en référé administratif à part entière devant le Conseil.

La loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles élargit la possibilité de suspension à n'importe quel règlement ou acte juridique administratif, à condition qu'un moyen sérieux ou un préjudice difficilement réparable soit invoqué. En outre, le motif de suspension restait limité à une violation des anciens articles 10, 11 ou 24 de la Constitution. Cette dernière restriction fut supprimée par la loi du 19 juillet 1991 qui introduisit une procédure en référé administratif devant le Conseil d'État.

La loi du 20 janvier 2014 et ses AR des 13, 28 et 30 janvier 2014 offrent entre autres à la section de législation la possibilité d'ordonner d'autres mesures que la simple annulation, par exemple la «boucle administrative», une proposition à la partie adverse d'avoir recours à la possibilité de réparer une irrégularité constatée dans le courant de la procédure et de prévenir ainsi une annulation. D'autres mesures visent une amélioration de la procédure, comme par exemple la réforme du référé administratif.

L'élargissement constant des compétences entraîna une forte augmentation du nombre de procédures pour la section d'administration, de sorte que le Conseil accusait un important retard. Le nombre de dossiers relatifs aux étrangers en particulier connut une hausse spectaculaire. La loi du 15 décembre 1980

sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers accorda en effet au Conseil d'État la compétence d'annuler la décision de renvoi et d'expulsion des étrangers. Afin de réduire le délai considérable entre l'introduction de la demande et le jugement définitif, la loi du 15 septembre 2006 supprima plusieurs compétences non juridictionnelles (par exemple les anciennes tâches du Conseil des Mines); le Conseil peut donc dorénavant se concentrer sur ses tâches principales. En outre, les litiges relatifs à des décisions individuelles dans le droit des étrangers sont transmis à un nouveau Conseil du Contentieux des Étrangers. En Région flamande, les litiges relatifs aux permis d'urbanisme sont dorénavant traités par le *Raad voor Vergunningsbetwistingen*. Dans les deux cas, le Conseil d'État fait fonction de juge de cassation.

### 2.3. Archives et publications

Le Conseil d'État relève des dispositions de la loi sur les archives et doit donc transférer à terme ses archives avec une valeur historique aux Archives de l'État.

Les documents relatifs à la gestion administrative du Conseil d'État, comme les dossiers du personnel, les procès-verbaux de l'assemblée générale, etc. sont toujours conservés par le Conseil d'État lui-même.

C'est également le cas pour les dossiers de la section de législation. À partir de l'avis n° 12.500, les dossiers sont généralement plus ou moins complets. Les dossiers n° 1 à 12.500 ont été éliminés dans le passé, mais tous les avis originaux sont conservés séparément dans une collection reliée. Grâce aux dossiers du Bureau de coordination, le Conseil dispose dans la plupart des cas également de copies des documents. La section a aussi confié aux AGR un nombre limité de dossiers de la période initiale, essentiellement au sujet de l'organisation interne.

En ce qui concerne la section d'administration (maintenant : contentieux administratif), les pièces appartenant aux parties sont toujours renvoyées ; les pièces du Conseil (par exemple mémoires, procès-verbaux, avis, ...) sont après tri (les avis de réception et autres documents de ce type sont détruits) transférées aux AGR. Le transfert a déjà eu lieu pour les dossiers et les registres des arrêts prononcés entre 1948 et 1965 ou entre 1965 et 1977 : le premier fonds peut être consulté à l'aide d'un inventaire, mais pour le deuxième il n'y a qu'une liste provisoire.

Les archives relativement volumineuses que le Conseil a constituées sont consultables sous certaines conditions, moyennant autorisation du Premier président.

D'une manière générale, il est toutefois conseillé au chercheur de consulter les sources publiées. Les avis de la section de législation ne sont pas disponibles sur le site internet du Conseil. En effet, conformément à la réglementation actuelle, ces avis ne sont pas rendus publics : ils restent confidentiels et seul le ministre ayant demandé l'avis peut juger s'il est opportun de les communiquer à des tiers. Il y a toutefois deux exceptions importantes à cette règle. Les avis des avant-projets de loi, décret, ordonnance ou projets d'arrêtés réglementaires doivent être ajoutés à l'exposé des motifs. Ils sont donc rendus publics dans les documents parlementaires correspondants, où ils peuvent être consultés. Une deuxième exception concerne les arrêtés réglementaires qui sont précédés d'un rapport au Roi ou au

gouvernement : dans ce cas, l'avis et le rapport doivent être publiés au *Moniteur belge*.

Les arrêts de la section d'administration (depuis 2007 : section contentieux administratif) sont presque tous repris dans :

*Verzameling van arresten en adviezen van de Raad van State. Afdeling administratie en betwiste zaken. Recueil des arrêts et avis du Conseil d'État. Section d'administration statuant au contentieux.* Courtrai, 1948-1971.

*Verzameling der arresten van de Raad van State. Afdeling bevoegdheidsconflicten en afdeling administratie. Recueil des arrêts du Conseil d'État. Section des conflits de compétence et section d'administration.* Courtrai, 1971-1994.

Les résumés des arrêts sont repris sous plusieurs mots-clés dans les *Permanente tabellen. Tables permanentes*.

Lors de la modification des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 4 août 1996, il a été prévu que les arrêts du Conseil d'État soient rendus accessibles au public. Tout citoyen a par conséquent le droit de consulter la totalité du texte de chaque arrêt au greffe.

L'AR du 7 juillet 1997 a réglementé la publication des arrêts par voie électronique : [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be) et par la publication annuelle d'un CD-ROM.

De nombreuses revues juridiques, essentiellement dans le domaine du droit public, publient aussi la plupart des arrêts.

Il convient enfin d'attirer l'attention sur le fait que les archives du Conseil des Mines sont conservées aux AGR et qu'elles sont dotées d'un inventaire publié :

WELLENS (R.). *Inventaire des archives du Conseil des mines.* Bruxelles, 1976.

Une partie des archives du Conseil des Mines se trouve toujours chez le Conseil d'État. Les dossiers d'associations professionnelles dissoutes (1899-1970) constituent aux AGR un fonds à part qui peut être consulté uniquement à l'aide de listes provisoires. Ces dossiers contiennent entre autres les (modifications de) statuts, les listes des administrateurs et les documents relatifs à la dissolution, qui devaient être transférés au Conseil des Mines, conformément à la loi du 31 mars 1898 et au Conseil d'État, conformément à l'arrêté du Régent du 23 août 1948. En vertu de la loi susmentionnée du 15 septembre 2006, cette mission a été transférée au ministre compétent pour les classes moyennes, c'est-à-dire dans la pratique le SPF Économie. En conséquence, le Conseil a transmis en 2010 au SPF les dossiers en cours.

### 3. Le Conseil du Contentieux des Étrangers

#### 3.1. Bibliographie

DEBERSAQUES (G.) e.a. Kroniek van de rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, in *Rechtskundig Weekblad*, 2009-.

STRUBBE (F.). *Archief van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en de Vaste Beroepscommissie voor Vluchtelingen. Archiefsselectielijst.* Bruxelles, 2011.

### 3.2. *L'institution*

Après des années de débats au sujet de la politique concernant les étrangers, la loi du 15 décembre 1980 a été votée pour accorder l'accès et le séjour d'une manière générale et pour prévoir des éloignements dans des cas exceptionnels. Contrairement à l'ancienne loi du 28 mars 1952, elle accordait à l'étranger le droit à une procédure contradictoire auprès du Conseil d'État.

Les migrations en forte augmentation et la situation économique difficile ont complexifié la procédure d'asile. De nombreux dossiers ont été régularisés sur la base de la loi du 22 décembre 1999. Toutes ces circonstances ont entraîné une hausse considérable du nombre de dossiers devant être traités par le Conseil d'État (d'environ 2.000 en 1998 à 13.000 en 2002). De nombreuses mesures ont été prises pour limiter le retard croissant. La loi du 15 septembre 2006 a finalement créé un Conseil du Contentieux des Étrangers qui, à compter du 1<sup>er</sup> juin 2007, a repris les compétences du Conseil d'État en matière de contentieux des étrangers ainsi que les compétences de la Commission permanente de Recours des Réfugiés instaurée fin des années 1980.

Le Conseil du Contentieux des Étrangers est une juridiction administrative seule compétente pour prendre connaissance des recours introduits contre les décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Le Conseil est également seul compétent pour traiter les recours contre les décisions du Commissaire général aux Réfugiés et aux Apatrides concernant la reconnaissance, le refus ou le retrait de la qualité de réfugié. Les décisions du Conseil du Contentieux des Étrangers peuvent faire l'objet d'un recours en cassation auprès du Conseil d'État. Le Conseil est composé de neuf chambres, un greffe et des services généraux d'appui.

### 3.3. *Archives et publications*

Tant les rapports annuels qui ont été rédigés depuis le lancement du Conseil en 2007 que les textes intégraux des arrêts rendus peuvent être consultés sur le site internet du Conseil à l'adresse [www.cce-rvv.be](http://www.cce-rvv.be). Vu sa création relativement récente, le Conseil du Contentieux des Étrangers conserve toujours lui-même tous ses documents. Les dossiers, les décisions et les registres de l'ancienne Commission permanente de Recours des Réfugiés (1987-2007), quant à eux, ont déjà été transférés aux AGR, où ils sont pour l'instant uniquement consultables via des listes provisoires.

## 4. *Autres juridictions administratives*

### 4.1. *Bibliographie*

*Administratief en gerechtelijk jaarboek voor België. Annuaire administratif et judiciaire de Belgique.* Bruxelles, 1864-.

LEROY (M.). *Contentieux administratif.* Bruxelles, 1996.

- SIRJACOBS (I.), VANDEN BOSCH (H.). *Les juridictions administratives en Belgique depuis 1795 – De administratieve rechtscolleges in België sinds 1795*. Bruxelles, 2006.
- VANDE LANOTTE (J.), CROMHEECKE (M.), LEFRANC (P.). *Administratieve rechtscolleges: een rechtsvergelijkende studie naar de noodzaak tot rationalisatie en/of decentralisatie*. Bruxelles, 1997.
- VAN PRAET (J.). *Administratieve rechtscolleges – Juridictions administratives*. Bruges, 2014.
- Wegwijs in de federale administratie. Guide de l'administration fédérale*. Bruxelles, 2003<sup>3</sup>, 2 volumes.

## 4.2. Les institutions

L'univers juridique belge est caractérisé par la présence d'un grand nombre de juridictions administratives, ayant chacune ses propres compétences et procédures, et sa propre composition et organisation. Leur seule caractéristique commune est que, conformément à l'article 145 de la Constitution, elles peuvent être créées uniquement par loi et seulement pour l'arbitrage de contestations ayant pour objet des droits politiques. Les communautés et régions peuvent également, fût-ce sous des conditions très strictes, créer des organes similaires. Pour un aperçu exhaustif, voir :

- SIRJACOBS (I.), VANDEN BOSCH (H.). *Les juridictions administratives en Belgique depuis 1795 – De administratieve rechtscolleges in België sinds 1795*. Bruxelles, 2006.

## 4.3. Archives et publications

Les archives des juridictions administratives tombent sous l'application des réglementations fédérale c.q. régionale sur les archives. Certaines juridictions disposent de leur propre secrétariat, pour d'autres, le secrétariat est assuré par l'administration concernée. Les lieux de conservation des archives peuvent donc également différer. Pour les juridictions administratives actuellement en fonction, des informations complémentaires peuvent généralement être trouvées sur le site internet et/ou dans des brochures des collèges concernés ou de leur administration apparentée.

# 5. La Cour constitutionnelle

## 5.1. Bibliographie

- ALEN (A.), ed. *Twintig jaar Arbitragehof*. Anvers, 2005.
- ALEN (A.) e.a. *Grondwettelijk Hof 1985-2015. Cour constitutionnelle 1985-2015*. Bruges, 2015.
- CEREXHE (E.), RIGAUX (M.). *La Cour d'Arbitrage*. Diegem, 1998.
- DELPEREE (E.), RASSON-ROLAND (A.). *La Cour d'Arbitrage*. Bruxelles, 1997.

- DUPONT (N.), THERY (L.), VAN PUT (K.). *Rechtspraak Grondwettelijk Hof. Overzicht van rechtsleer. Jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Table de doctrine*. Bruges, 2007-.
- POPELIER (P.). *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*. Anvers, 2008.
- VELAERS (J.). *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*. Anvers, 1990.
- VERDUSSEN (M.). *Justice constitutionnelle*. Bruxelles, 2012.

## 5.2. L'institution

La Cour constitutionnelle est une juridiction indépendante des trois pouvoirs de l'État. L'ancêtre de la Cour constitutionnelle, la Cour d'Arbitrage, a été instituée en vertu de la loi du 28 juin 1983 en exécution de l'(ancien) article 107ter de la Constitution. La loi spéciale relative à la Cour d'Arbitrage du 6 janvier 1989 a, dans le cadre de la réforme fondamentale des structures de l'État belge, considérablement élargi les compétences de la Cour.

La Cour d'Arbitrage statuait sur les différends de compétence entre l'État fédéral, les communautés et les régions ainsi que, depuis la révision de la Constitution du 15 juillet 1988, sur la violation des articles 10, 11 et 24 de la Constitution par une loi, un décret ou une ordonnance. La loi spéciale du 9 mars 2003 a élargi le contrôle des lois, décrets et ordonnances à la totalité du titre II (art. 8 à 32) et aux articles 170 et 172 (légalité et égalité des impôts) et 191 (protection des étrangers) de la Constitution.

Lors de la révision de la Constitution du 7 mai 2007, la dénomination de la Cour d'arbitrage a été modifiée en Cour constitutionnelle, ce qui correspond mieux aux compétences réelles de cette juridiction. Ces compétences ont été élargies davantage dans le cadre de la sixième réforme de l'État, et notamment via les lois spéciales du 6 janvier 2014. Les nouvelles compétences comprennent la vérification des normes ayant force de loi au regard du principe de la loyauté fédérale, le contrôle préventif des consultations populaires régionales et le contrôle des décisions de la Chambre des Représentants ou de ses organes en matière de contrôle des dépenses électorales engagées lors des élections pour cette assemblée législative. D'après le rapport annuel le plus récent, la Cour n'a pas encore utilisé ces compétences élargies. La loi spéciale du 4 avril 2014, quant à elle, a modifié les règles générales des procédures.

Un recours en annulation peut être introduit par le Conseil des Ministres, les gouvernements des entités fédérées ou les présidents des assemblées législatives (à la demande des deux tiers de leurs membres), mais aussi par toute personne (physique ou morale) justifiant d'un intérêt pour une annulation complète ou partielle de la loi, du décret ou de l'ordonnance contestés.

La Cour constitutionnelle se compose de 12 juges, six néerlandophones et six francophones. Elle dispose de deux présidents, un néerlandophone et un francophone. La présidence est assumée à tour de rôle par chaque président pendant un an. La moitié des juges doivent être juristes et avoir exercé une fonction de magistrat à la Cour de Cassation, de professeur de droit ou de référendaire à la Cour constitutionnelle pendant au moins cinq ans. L'autre moitié se compose d'anciens parlementaires possédant au moins cinq années d'expérience. La Cour a aussi un greffier francophone et un greffier néerlandophone.

La Cour constitutionnelle statue à sept juges (trois de chaque groupe linguistique et le président). Chaque décision est prise à la majorité. Lorsqu'ils le jugent utile, les deux présidents peuvent présenter une affaire à la Cour réunie en séance plénière. Dans ce cas, la voix du président en exercice est prépondérante en cas de parité des voix.

### 5.3. *Archives et publications*

En raison de l'existence relativement récente de la Cour constitutionnelle, il n'est pas encore possible de consulter les différentes séries d'archives (registres, dossiers, arrêts originaux) que cette institution a produites depuis 1985. Seules les sources publiées peuvent donc être utilisées. En plus, l'institution ne tombe pas sous l'application de la loi sur les archives.

La Cour constitutionnelle publie depuis 2003 un rapport annuel, consultable électroniquement à l'adresse [www.const-court.be](http://www.const-court.be). Le site internet donne également des informations générales sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour.

Les arrêts sont publiés intégralement ou par extraits sur le site internet de la Cour (la publication valant un prononcé) et au *Moniteur belge*. L'extrait contient les motifs et le dispositif. L'obligation légale de publication des arrêts dans une collection officielle a été abolie avec effet en 2014.

## 6. Les organes consultatifs

### 6.1. *Bibliographie*

*Administratief en gerechtelijk jaarboek voor België. Annuaire administratif et judiciaire de Belgique.* Bruxelles, 1864-.

*Wegwijs in de federale administratie. Guide de l'administration fédérale.* Bruxelles, 2003<sup>3</sup>, 2 volumes.

### 6.2. *Les institutions*

À mesure que les pouvoirs publics se sont impliqués dans des domaines de plus en plus nombreux et que les problèmes se sont complexifiés, le parlement, mais surtout le gouvernement, se sont mis à instaurer des conseils, commissions et autres organes qui remettaient des avis, mais ne disposaient généralement pas du moindre pouvoir décisionnel. Au bout de quelque temps, certains organes consultatifs se sont vus dotés d'une personnalité juridique; ces institutions (paras-tatales) sont traitées au sein des ministères respectifs dont elles dépendaient. Ces organes consultatifs sont apparus tôt et pouvaient concerner toutes les problématiques possibles. À titre d'illustration, nous mentionnons ici le Conseil supérieur du Travail, le Conseil supérieur de l'Agriculture, etc.

Le manque de vue d'ensemble concernant leur nombre a poussé le secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles à supprimer toute une série d'organes par l'AR du 2 juin 1977 et à affirmer qu'à l'avenir, les organes consultatifs cesseraient d'exister au 31 décembre de la dixième année de leur création, à moins que le ministre compétent ait communiqué par écrit leur maintien en fonction. Cet AR

est cependant resté en grande partie lettre morte, si bien qu'il existe toujours peu de clarté concernant le nombre d'organes consultatifs.

Outre les conseils, commissions, groupes de travail et autres organes de tout nom qui ont été créés en tant qu'organes consultatifs en vertu d'un arrêté royal ou ministériel, des Commissaires royaux chargés d'examiner certains problèmes spécifiques ont également été nommés par AR au fil des ans. Nous mentionnons à titre d'exemple l'AR du 10 octobre 1936 relatif à la nomination d'un Commissaire royal chargé de la simplification fiscale, l'AR du 28 octobre 1936 relatif à la nomination d'un Commissaire royal chargé des classes moyennes commerçantes et artisanales, l'AR du 17 novembre 1936 qui chargeait un Commissaire royal de l'étude du chômage, etc.

Enfin, à partir du dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle, différentes structures de concertation ont été créées afin de mieux coordonner les décisions au sein du gouvernement. Ces organes de concertation interministériels, plus nombreux après la Première Guerre mondiale, sont devenus compétents dans différents domaines.

Après la réforme de l'État de 1980, des procédures de concertation ont été prévues entre l'État fédéral, les communautés et les régions. Leurs missions sont très variées et peuvent aller d'une simple obligation d'information, d'avis, de participation ou de concertation à la conclusion d'accords et d'avis conformes. Des organes consultatifs ont également vu le jour au sein des communautés et des régions.

### 6.3. Archives et publications

En ce qui concerne l'application de la loi sur les archives, les organes consultatifs sont soumis au même traitement que les ministères. Les archives des organes consultatifs sont généralement étroitement liées aux archives du ministère concerné vu que celui-ci assurait généralement le secrétariat de ces organes. Le chercheur doit par conséquent examiner dans un premier temps la documentation du département au sein duquel fonctionne la commission, le comité, le conseil ou le groupe de travail.

De nombreux instruments de travail reprennent d'ailleurs souvent ces organes consultatifs, c'est le cas par exemple de :

PUT (E.). *Het Ministerie van Justitie (1831-1988). Deel I: Organisatiestructuur van de centrale administratie en de adviesorganen*. Bruxelles, 1990.

DESMAELE (B.). *Le Ministère des Finances. Étude de l'évolution structurelle de l'administration centrale et ses organes consultatifs. Première partie: 1831-1945*. Bruxelles, 1990.

Nombre d'organes consultatifs ont été institués, surtout après la Seconde Guerre mondiale: ils disposaient d'une administration très limitée et se réunissaient parfois de manière irrégulière ou sporadique. Les avis délivrés étaient en général uniquement destinés au ministre, tandis que les procès-verbaux de leurs réunions restaient souvent confidentiels.

Cette confidentialité est encore renforcée par le fait que ces organes publient généralement peu. Au XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, les publications des ministères comprenaient souvent des informations sur le fonctionnement des organes

consultatifs créés en leur sein. Après la Seconde Guerre mondiale, le nombre d'organes consultatifs disposant d'une publication a fortement chuté. Ces publications connaissent également une diffusion très limitée. Le cas échéant, il s'agit presque toujours d'organes consultatifs dotés d'une personnalité juridique.

En conclusion, nous pouvons affirmer que les sources sont uniquement consultables pour quelques rares organes consultatifs, et seulement par le biais du département au sein duquel ce comité, groupe de travail ou commission est actif. Dans bien des cas, la création est d'ailleurs trop récente pour pouvoir disposer aisément de toute la gamme de sources.

