

Le point sur la réforme du Conseil d'Etat de 2023

par Alexandre Paternostre et Benoit Cambier

La réforme de la procédure au Conseil d'État annoncée depuis plusieurs mois s'est concrétisée à travers une loi et deux arrêtés royaux :

- [la loi du 11 juillet 2023 « modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 »](#)
- [l'arrêté royal du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État »](#)
- [l'arrêté royal du 21 juillet 2023 « déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles de ces affaires au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ».](#)

Nous passerons en revue les principales modifications qui en résultent en distinguant (cliquez sur le titre pour y accéder directement) :

- A. [Les modifications qui entrent en vigueur immédiatement](#)
- B. [Les modifications qui entrent en vigueur au 1er janvier 2024](#)
- C. [Les modifications qui entrent en vigueur au 1er janvier 2024](#) (sauf si le Roi fixe une date d'entrée en vigueur plus rapide)

A. Les modifications qui entrent en vigueur immédiatement

Pour l'essentiel, la nouvelle législation entre en vigueur le 1^{er} septembre 2023¹.

Toutefois, « *Tous les recours et toutes les autres demandes introduits au Conseil d'État avant la date visée à l'article 28, alinéa 1^{er} (1^{er} septembre 2023) restent soumis aux règles applicables avant cette date* », ce qui ne manquera pas de soulever de nombreux problèmes.

En d'autres termes, tous les recours introduits avant le 1^{er} septembre 2023 restent régis par la version antérieure des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de ses arrêtés d'exécution.

Dans cette logique, la prolongation des délais de quinze jours pendant les vacances judiciaires et la procédure de l'arrêt réparateur ne seront d'application qu'aux seules procédures engagées à partir du 1^{er} septembre 2023.

Pour les recours introduits à partir du 1^{er} septembre 2023, voici les principales modifications à prendre en considération (cliquez sur le titre pour y accéder directement).

1. [La possibilité de tenir les audiences en visioconférences dans des circonstances exceptionnelles](#)
2. [L'identification de diverses adaptations procédurales](#)
3. [La décision « réparatrice »](#)
4. [Les évolutions en matière de cassation administrative au Conseil d'État](#)

¹ Article 28 de [la loi du 11 juillet 2023](#) et article 29 de [l'AR du 21 juillet 2023 "modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État"](#).

1. La possibilité de tenir les audiences en visioconférences dans des circonstances exceptionnelles

En cas de circonstances exceptionnelles et en respectant les conditions fixées à l'article 8 de la loi du 11 juillet 2023 insérant un article 27/1 dans les LCCE, une audience peut se tenir par vidéoconférence moyennant notamment l'accord des parties à la cause.

2. L'identification de diverses adaptations procédurales

Celles-ci découlent pour l'essentiel de [l'arrêté royal « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État »](#).

- a. Si un moyen nécessite de longs développements, il est demandé d'en présenter **un résumé**, bien que l'absence de celui-ci n'entraîne pas l'irrecevabilité du moyen.

Si la réponse à un moyen nécessite également de longs développements, la partie adverse est invitée à faire un résumé de ses arguments ([articles 1^{er} et 2](#) de l'AR du 21 juillet 2023).

- b. Les **derniers mémoires** doivent se limiter « à réagir synthétiquement aux arguments développés dans le rapport de l'auditeur ou dans le dernier mémoire des autres parties ».

Tel n'est toutefois pas le cas, si « des éléments nouveaux doivent être communiqués » ou lorsqu'une, une partie a formulé une demande de limitation des effets dans le temps de l'arrêt à intervenir sur la base de l'article 14^{ter} des LCCE, une demande d'arrêt-conseil sur la base de l'article 35 des LCCE, une demande d'injonction de statuer dans un certain délai ou de s'abstenir de prendre une décision sur la base de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er} première phrase ou alinéa 3 des LCCE ou encore d'une demande de décisions réparatrice au sens de l'article 38, §1^{er} des LCCE ([art. 7, 1^o](#) de l'AR du 21 juillet 2023).

- c. Lorsqu'une demande de maintien des effets de l'acte ou du règlement attaqué ou une demande de décision réparatrice a été introduite au stade du dernier mémoire, l'auditeur dépose un **rapport complémentaire**, « limité à cet objet », au plus tard 7 jours ouvrables avant l'audience ([art. 7, 2^o et 3^o](#) de l'AR du 21 juillet 2023).

- d. Si **aucune partie n'a demandé la poursuite de la procédure** à la suite d'un arrêt prononçant la suspension, le Conseil d'État peut procéder à l'annulation sans entendre les parties, à moins que celles-ci sollicitent d'être entendues. Mais elles doivent en ce cas introduire une « justification écrite à leur demande d'être entendues ».

De même, si la partie requérante n'a pas sollicité la poursuite de la procédure à la suite d'un arrêt rejetant la demande de suspension, le Conseil d'État statuera sur le désistement d'instance, sans entendre les parties à moins qu'une d'entre elles adresse « une justification écrite » pour demander à être entendue ([articles 3 et 4](#) de l'AR du 21 juillet 2023).

e. Une procédure simplifiée est prévue en cas de demande **de désistement d'instance** ou **de retrait d'acte** ([art. 5](#) de l'AR du 21 juillet 2023).

f. La **requête en intervention** ne doit plus être introduite dans les 30 jours mais bien dans les 60 jours.

Elle ne fera plus l'objet d'une ordonnance statuant spécifiquement sur sa recevabilité et ouvrant un délai de 60 jours à la partie intervenante pour déposer un mémoire en intervention contenant ses arguments et moyens de défense.

Le mémoire en intervention étant supprimé, la requête en intervention doit contenir les arguments qui doivent, le cas échéant, faire également l'objet d'un résumé ([art. 12](#) de l'AR du 21 juillet 2023 modifiant les articles 52 et 53 de l'arrêté du Régent).

g. Les **délais alloués** aux parties pour accomplir un acte de procédure sont prolongés de 15 jours lorsqu'ils prennent cours et expirent pendant les vacances judiciaires.

Attention, une telle prolongation ne vaut que pour les délais égaux ou inférieurs à 30 jours et à la condition qu'ils prennent cours et viennent à échéance entre le 1^{er} juillet et le 31 août 2023 ([art. 19](#) de l'AR du 21 juillet 2023 modifiant l'article 91 de l'Arrêté du Régent).

Le délai n'est prolongé que de 15 jours. Ainsi, s'il s'agit d'un délai de 30 jours prenant cours le 5 juillet, le délai expire le 18 août.

h. **Limitation des effets dans le temps en cas d'annulation** (Article 14ter de l'Arrêté du Régent)

Il est dorénavant prévu que lorsque la partie adverse ou intervenante sollicite l'application de l'article 14ter des Lois Coordinées, l'auditorat rédige un avis limité à cet objet et cet avis est communiqué « *au moins sept jours ouvrables avant l'audience aux parties et à la chambre saisie* » (Article 21, 1° de [art. 21, 1°](#) de l'AR du 21 juillet 2023).

3. La décision « RÉPARATRICE » ou le retour de la boucle administrative

L'article 12 de [la loi du 11 juillet 2023](#) réinsère un article 38 dans les LCCE pour ressusciter la « *boucle administrative* » qui avait été censurée par la Cour constitutionnelle (arrêt [n°103/2015 du 16 juillet 2015](#)) mais en la modifiant pour tenir compte de l'arrêt d'annulation.

Le nouvel article 38 est rédigé comme suit :

« §1^{er} : En cas de recours en annulation visé à l'article 14, §1^{er}, la Section du contentieux administratif peut, lorsqu'elle a constaté dans l'acte ou dans le règlement attaqué un vice qui peut conduire à une annulation, **autoriser une partie adverse à corriger ce vice** en retirant l'acte ou le règlement et en prenant une décision réparatrice.

§ 2 : L'autorisation visée au §1^{er} est accordée par **un arrêt interlocutoire**, uniquement à la demande de la partie adverse et après que les autres parties ont pu disposer d'au moins quinze jours pour communiquer leurs observations écrites sur cette demande.

L'arrêt interlocutoire fixe le délai dans lequel la décision réparatrice peut être prise et, le cas échéant, doit être notifiée à la Section du contentieux administratif.

Ce délai peut être prolongé à la demande motivée de la partie adverse. La durée totale du délai ne peut excéder six mois. La décision qui n'a pas été prise et notifiée à la section du contentieux administratif dans le délai prescrit n'est pas une décision réparatrice au sens du présent article.

§ 3 : La Section du contentieux administratif ne fait application du paragraphe 1^{er} qu'**après avoir examiné tous les moyens**.

§ 4 : **La décision réparatrice reste limitée à la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire**. En vue de la réparation dans la décision réparatrice, la partie adverse peut, après le retrait de l'acte ou du règlement attaqué à la suite de l'arrêt interlocutoire, recommencer ou faire recommencer le processus décisionnel à partir du point affecté par le vice constaté.

§ 5 : La partie adverse notifie la décision de retrait et la décision réparatrice à la Section du contentieux administratif dans les meilleurs délais et au plus tard dans le délai visé au §2.

La décision réparatrice est ajoutée de plein droit à l'objet du recours en annulation.

§ 6 : Dans les trente jours de la notification de la décision réparatrice qui leur est adressée par la Section du contentieux administratif, les autres parties peuvent faire valoir leurs observations par écrit sur les modalités et la légalité de la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire.

Les observations écrites ou les nouveaux moyens peuvent s'étendre à toutes les **nouvelles** illégalités attachées à la décision réparatrice. À cet égard, elles ne sont pas recevables à invoquer d'autres vices contre la décision réparatrice.

§ 7 : Si la Section du contentieux administratif juge que le vice constaté dans l'arrêt interlocutoire est réparé et qu'aucune nouvelle irrégularité n'a été commise à cet égard, elle rejette le recours, tant en ce qui concerne l'acte ou le règlement initial attaqué et retiré, qu'en ce qui concerne la décision réparatrice.

Pour les parties au litige, aucun autre recours n'est ouvert contre la décision réparatrice sur la base de la procédure d'annulation ordinaire.

§ 8 : Si la Section du contentieux administratif juge que le vice constaté dans l'arrêt interlocutoire n'a pas été corrigé ou qu'une nouvelle irrégularité a été commise, et si elle ne fait pas à nouveau application du paragraphe 1^{er}, le recours contre l'acte ou le règlement initial attaqué et retiré, est rejeté et la décision réparatrice est annulée.

§ 9 : Si la Section du contentieux administratif n'est pas informée d'une décision réparatrice dans le délai prescrit, l'acte ou le règlement attaqué, s'il n'est pas retiré, est annulé par voie d'arrêt.

§ 10 : Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les contentieux auxquels le présent article est applicable ».

On retiendra tout particulièrement que :

- a. Seule la partie adverse peut solliciter une décision « réparatrice ».
 - Selon l'[article 7, 3°](#) de l'AR du 21 juillet 2023, une telle demande doit être formulée au plus tard dans le dernier mémoire.
- b. Les autres parties doivent bénéficier d'un délai d'au moins quinze jours pour faire valoir leurs observations sur une telle demande.
 - Selon l'[article 7, 3°](#) de l'AR du 21 juillet 2023, lorsque **la demande est formulée pour la première fois dans un dernier mémoire**, les autres parties peuvent faire valoir leurs observations écrites dans un **délai de 30 jours** à dater de la notification de ce dernier mémoire.
 - Ensuite, l'Auditorat doit déposer un avis écrit limité à cet objet qui est communiqué au moins sept jours ouvrables avant l'audience aux parties et à la chambre saisie.

On se demandera toutefois comment concilier un tel avis ainsi limité de l'auditorat avec l'obligation d'examiner tous les moyens lorsque l'on veut prendre une « décision réparatrice ». En effet, il se peut que l'Auditorat ait conclu à l'annulation en n'examinant qu'un seul des moyens soulevés par le requérant.

- c. Le Conseil d'État peut refuser de faire droit à la demande de la partie adverse parce que la réparation paraît impossible, notamment en cas d'incompétence de l'auteur de l'acte ([Exposé des motifs](#), p.27), ou tout le moins trop complexe ou incertaine.

Tel est notamment le cas, selon les travaux préparatoires, dans les cas suivants :

« Un rapport sur les incidences environnementales fait défaut, une procédure d'instruction entièrement nouvelle est requise, le temps de réparation est difficile à estimer, on n'aperçoit mal la direction dans laquelle le processus décisionnel peut évoluer sur le fond » ([Exposé des motifs](#), p.27).

Par contre, une décision semble pouvoir être réparée si c'est un avis recueilli préalablement à l'adoption de l'acte ou du règlement qui est vicié.

- d. L'autorisation de corriger un acte vicié est donnée par le Conseil d'État à l'occasion d'un arrêt interlocutoire.
- L'arrêt interlocutoire doit examiner **TOUS** les moyens soulevés par la partie requérante.
 - Le Conseil d'État y fixe le délai endéans lequel la décision réparatrice doit être prise.

Ce délai peut être prolongé par le président de la Chambre saisie à la demande d'une des parties, tout en ne dépassant pas six mois ([art. 16 de l'AR du 21 juillet 2023](#) insérant un art. 65/2 dans [l'Arrêté du Régent](#)).

- e. L'exécution de la réparation autorisée par l'arrêt interlocutoire exige d'abord **le retrait de la décision attaquée**.

Le retrait donne lieu à une nouvelle décision, la décision réparatrice.

Il n'est pas précisé si cette nouvelle décision doit selon les cas être publiée, notifiée ou affichée.

À défaut, de précision, l'on peut supposer que tel devrait être le cas.

- f. La **décision réparatrice** prise par l'autorité ne peut avoir pour objet que de réparer « **le** » vice identifié dans l'arrêt interlocutoire.

On se demandera pourquoi utiliser le singulier (« le »), alors que tous les moyens doivent être examinés et qu'il pourrait, dès lors, y avoir plusieurs vices identifiés. Ou alors, cela signifie que si l'acte ou le règlement en cause est potentiellement affecté de plusieurs vices, mis en avant dans le rapport de l'Auditorat, le recours à ce mécanisme est exclu.

Si la correction du vice en cause implique de recommencer des étapes du processus décisionnel, l'autorité ne peut reprendre celui-ci qu'à partir du vice constaté. Elle ne pourra dès lors pas en profiter pour corriger / revoir des étapes antérieures.

Selon les travaux préparatoires, il n'est pas exclu que dans certaines hypothèses, la décision réparatrice ait une portée rétroactive ([Exposé des motifs](#), p.29)

- g. Conformément au nouvel article 65/2 de l'Arrêté du Régent, lorsqu'elle transmet la décision réparatrice au Conseil d'État, la partie adverse y joint le dossier administratif.
- h. À l'égard de la décision prise par l'autorité administrative en exécution de l'arrêt « *réparateur* », les autres parties à la cause disposent d'un délai de 30 jours pour soulever de nouvelles critiques qui doivent être propres à la nouvelle décision (art. 65/2, § 2, de [l'Arrêté du Régent](#)).

Après notification des éventuelles observations des autres parties, la partie adverse dispose d'un délai de 30 jours pour y répondre.

À l'issue des échanges d'écrits entre les parties, l'Auditorat rend un rapport portant sur la réparation dans la décision réparatrice, suite à quoi l'affaire est fixée pour une audience.

- i. En cas d'arrêt constatant la régularité de la réparation, la partie requérante ne dispose plus d'un recours en annulation contre le nouvel acte.

Par contre, la réparation du vice n'empêche pas que la partie requérante :

- Soit considérée comme la partie qui a obtenu gain de cause et postule donc avec succès à l'octroi d'une indemnité de procédure :
- Puisse introduire une demande en indemnité réparatrice sur la base de l'article 11 *bis*, alinéa 3 des LCCE. Dans ce cas, la demande en indemnité réparatrice doit être introduite dans les 60 jours qui suivent l'arrêt qui clôt la procédure et non à dater de l'arrêt interlocutoire.

Quant **aux tiers à la procédure**, ils pourront introduire un recours contre l'acte réparé en soulevant tous les moyens qu'ils souhaitent. Ce recours sera régi selon les règles de la procédure classique.

- j. Si la partie adverse ne transmet pas de décision réparatrice au Conseil d'État dans les délais prescrits, le Conseil d'État prononcera l'annulation de la décision initiale sans audience, sauf si une partie demande au préalable d'être entendue (art. 65/2, § 3, de [l'Arrêté du Régent](#)).

Si une partie demande à être entendue, le président ou le conseiller d'État désigné convoque les parties à comparaître à bref délai.

Après avoir entendu les parties et l'avis du membre de l'auditorat désigné, la chambre statue sans délai sur le recours en annulation.

- k. La décision réparatrice dans le cadre de la procédure simplifiée « article 93 ».

L'article 93 de [l'Arrêté du Régent](#) instaure une procédure en débats succincts lorsqu'il apparaît que le recours en annulation est sans objet ou qu'il n'appelle que des débats succincts.

Dans pareille hypothèse, l'Auditorat fait immédiatement rapport au président de la chambre saisie de l'affaire et son rapport est notifié aux parties sans délai.

Dorénavant si, dans son rapport, l'Auditorat conclut à l'annulation, la partie adverse peut, dans les quinze jours de sa notification, solliciter le droit de prendre une décision réparatrice.

Cette demande est notifiée aux autres parties qui peuvent faire valoir leurs observations écrites dans un délai de 15 jours, suite à quoi l'Auditorat rédige un avis écrit limité à cet objet qui est communiqué au moins 7 jours ouvrables avant l'audience aux parties et à la chambre saisie (Article 21, 2° de [art. 21, 2°](#) de l'AR du 21 juillet 2023 modifiant l'article 93 de [l'Arrêté du Régent](#) du 23 août 1948).

- I. Le Roi doit déterminer les contentieux dans lesquels il peut être recouru à l'arrêt « réparateur », ce qu'il a fait par [l'article 15 de l'AR du 21 juillet 2023](#) (modifiant l'art. 65/1 de [l'Arrêté du Régent](#)).

Il s'agit de :

- « 1° les actes et règlements pris en application du décret flamand du 25 avril 2014 relatif aux projets complexes ;
- 2° les arrêtés du Gouvernement flamand opérant une révision d'un plan régional d'exécution spatial visé à la section 2 du chapitre II du titre II du Code flamand de l'aménagement du territoire ;
- 3° les arrêtés du Gouvernement wallon opérant une révision d'un plan de secteur visé au titre II du livre II du Code wallon du développement territorial ;
- 4° les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale opérant une modification du plan régional d'affectation du sol visé au chapitre III du titre II du Code ».

Les matières pour lesquelles il peut être fait usage de la décision réparatrice sont donc des matières relevant de **l'aménagement du territoire à grande échelle**. Ce sont donc les matières les plus susceptibles de faire l'objet de recours divers émanant de riverains dont les intérêts ne sont pas nécessairement les mêmes.

Dans cette optique, l'on peut se demander si la nouvelle procédure instaurée par la loi du 21 juillet 2023 n'aura pas l'effet inverse du but poursuivi.

En permettant à l'autorité de réparer sa décision en cours de route tout en préservant le droit des tiers au premier recours de soulever tous les griefs qu'ils souhaitent contre l'acte réparé, ce procédé permettra aux opposants du projet qui étaient hors délai pour agir contre l'acte ou le règlement initial, de se voir offrir une seconde chance de solliciter l'annulation de celui-ci pour quel que motif que ce soit.

4. Les évolutions en matière de cassation administrative au Conseil d'État

- a. L'article 6 de [la loi du 11 juillet 2023](#) apporte une simplification à la procédure de cassation administrative en complétant l'article 20 [des LCCE](#) comme suit :

« Lorsque les recours en cassation comportent plusieurs moyens dont certains sont manifestement irrecevables ou non fondés alors que d'autres ne le sont pas, l'admissibilité est partielle ».

Un recours en cassation administrative pourra donc être déclaré partiellement recevable et, en conséquence, être examiné au fond pour cette seule partie.

- b. [L'arrêté royal du 21 juillet 2023](#) apporte également les précisions suivantes :

- Si la partie requérante n'a pas demandé la poursuite de procédure, elle se verra désormais notifier que la chambre va statuer en décrétant le désistement d'instance. Elle aura alors quinze jours pour demander à être entendue, au moyen d'une « *justification écrite* » ([art. 24](#) de l'AR du 21 juillet 2023).

Lorsque l'auditeur ne conclut pas à l'irrecevabilité ou au rejet du recours, le président de la chambre peut proposer aux parties de ne pas appeler l'affaire à l'audience sauf si celles-ci font une demande d'audition dans les huit jours ([art. 24, 5°](#) de l'AR du 21 juillet 2023).

Cependant, si un élément nouveau et pertinent justifie un débat oral contradictoire, le président de chambre ou le conseiller décide d'office, à la demande de l'auditeur ou d'une des parties, que l'affaire sera malgré tout appelée à l'audience ([art. 24, 5°](#) de l'AR du 21 juillet 2023).

- La même prolongation des délais que celle prévue dans la procédure en annulation pendant les vacances judiciaires est également prévue pour la procédure en cassation ([art. 26](#) de l'AR du 21 juillet 2023).

B. Les modifications qui entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2024

1. Le rapport de l'auditorat

À dater du 1^{er} janvier 2024, l'Auditorat se voit imposer un délai strict pour rendre son rapport.

- Le **rapport doit être déposé dans les six mois** à dater de la réception du dossier complet de l'affaire par l'Auditorat.

Ce délai peut **être prolongé une seule fois de six mois au plus** par une ordonnance motivée de la Chambre saisie de l'affaire (art. 7, 1^o de [la loi du 11 juillet 2023](#) modifiant l'article 24, alinéa 1 [des LCCE](#)).

- Toutefois, deux précisions s'imposent :
 - Cette mesure n'entre en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 2024. Cela signifie que ce délai obligatoire ne s'applique qu'aux nouvelles affaires, inscrites au rôle à partir de cette date ([Exposé des motifs](#), p.10).
 - Le législateur a prévu une phase transitoire pour permettre aux membres de l'Auditorat de s'adapter : pour les affaires inscrites au rôle au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2024 au 30 avril 2024, l'auditeur en charge se voit octroyer **un délai de 10 mois** pour rendre son rapport, ce délai pouvant également être prolongé de 6 mois par une ordonnance motivée (art. 24 de [la loi du 11 juillet 2023](#) modifiant l'article 24, alinéa 1 [des LCCE](#)).
- En outre, en cas d'urgence, « le Président de la Chambre saisie de l'affaire peut, par une ordonnance motivée et après avoir recueilli l'avis de l'Auditeur général, abréger les délais visés aux alinéas 1^{er} et 4 » (art. 7, 3^o de [la loi du 11 juillet 2023](#) modifiant l'article 24 [des LCCE](#)).

De même, lorsque la Chambre ordonne le dépôt d'un rapport complémentaire, le délai dont dispose l'Auditeur pour déposer ce rapport, est réduit à trois mois.

« S'il apparaît que les conclusions du rapport ne permettent pas d'apporter une solution satisfaisante au litige, la Section du Contentieux administratif qui statue sur les conclusions du rapport, peut, par arrêt, charger l'Auditorat, selon le cas, de l'examen d'un ou plusieurs moyens ou exceptions qu'elles précisent ou de l'examen ultérieur du recours et, le cas échéant, d'une mesure d'instruction qu'elle ordonne dans son arrêt » (art. 7, 2^o loi du 11 juillet 2023).

- Le rapport de l'Auditorat peut se limiter à l'examen de la fin de non-recevoir ou à un des moyens soulevés au fond.

Mais s'il est fait application de l'article 38, § 1^{er} des LCCE (voir : [décision réparatrice](#)), « tous les moyens sont examinés ».

On s'interroge toutefois sur la manière dont l'Auditorat pourra respecter cette exigence puisque, dans la majorité des cas, ce n'est qu'après le dépôt de son rapport que la partie adverse sollicitera une décision réparatrice.

2. Les dossiers prioritaires

L'article 23 de [la loi du 11 juillet 2023](#) insère un nouvel article 101/1 dans [les LCCE](#) prévoyant que certains dossiers contentieux devront être traités par priorité.

C'est le Roi qui doit déterminer la liste des affaires « *relevant d'un intérêt public supérieur* » qui nécessitent ce traitement « *prioritaire* », ce qu'il a fait par un [arrêté royal du 21 juillet 2023 fixant « les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles de ses affaires au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 »](#).

Il s'agit des projets liés à **la transition énergétique** ou à **l'utilisation et au déploiement de sources d'énergie renouvelable**, énumérés à l'article 2 de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 susmentionné.

On attirera l'attention sur le fait que la partie requérante doit indiquer, dans l'intitulé de sa requête en annulation, qu'il s'agit d'un recours concernant une affaire d'intérêt public supérieur.

Si la partie requérante ne l'a pas signalé, la partie adverse ou intervenante doit informer le Greffe du Conseil d'État le plus vite possible qu'il doit être fait application de l'[arrêté royal du 21 juillet 2023 en cause](#) (article 4).

L'arrêté royal précité entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024 et ne s'applique qu'aux procédures inscrites au rôle à partir de cette date.

En outre, cet arrêté cesse ses effets le 1^{er} janvier 2030 « *sauf en ce qui concerne les recours qui sont introduits avant le 1^{er} janvier 2030* » ([art. 5](#) de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 fixant « les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles de ses affaires au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 »).

C. Les modifications qui entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2025

[La loi du 11 juillet 2023 « modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 »](#) emporte plusieurs modifications de la procédure de **suspension** ordinaire ou d'extrême urgence.

Celles-ci n'entreront en vigueur que **le 1^{er} janvier 2025**.

Nous passons en revue les principales modifications à prendre en considération ([cliquez sur le titre pour y accéder directement](#)).

1. [La généralisation de la procédure électronique lorsque les parties sont assistées d'un avocat](#)
2. [Le moment où on peut introduire une demande de suspension ou de mesures provisoires](#)
3. [L'importance de l'intitulé de la requête : suspension simple ou d'extrême urgence](#)
4. [Les conditions à remplir pour bénéficier d'une suspension](#)
5. [La suspension ordinaire : calendrier de procédure et instruction d'un recours](#)
6. [La suspension d'extrême urgence](#)
7. [Les suites de l'arrêt de suspension ou de suspension d'extrême urgence](#)
8. [La procédure en suspension et les marchés publics](#)

1. La généralisation de la procédure électronique lorsque les parties sont assistées d'un avocat

Fini les procédures « papier » et les multiples copies conformes.

Lorsque la demande de suspension ou de mesures provisoires est introduite par un avocat ou lorsque la partie requérante est une autorité administrative, le recours à la procédure électronique est dorénavant obligatoire (nouvel article 17, §1^{er} des LCCE et ([Exposé des motifs](#), p.15).

Cela vaut donc pour toutes les parties à la procédure y compris la partie intervenante, si elle est assistée ou représentée par un avocat.

2. Le moment où on peut introduire une demande de suspension ou de mesures provisoires

Dans la configuration actuelle, les demandes en suspension ordinaire ne peuvent être introduites **qu'après ou en même temps** que la requête en annulation.

Les demandes en suspension d'extrême urgence pouvaient, elles, être introduites avant l'introduction de la requête en annulation. C'est d'ailleurs très généralement le cas.

Suite à l'entrée en vigueur de la réforme, la procédure de suspension ou la demande de mesures provisoires pourra être introduite **à tout moment jusqu'au dépôt du rapport de l'Auditorat et même avant l'introduction de sa requête en annulation** ([Exposé des motifs](#), p.10) .

Après le dépôt du rapport de l'Auditorat, chacune des parties peut solliciter la fixation d'une audience en urgence par le biais d'une requête motivée (article 17, §1^{er} des LCCE). Si le président de la Chambre saisie ou le conseiller en charge estime que cette demande est fondée, il fixe l'audience à brève échéance et peut aménager les délais pour le dépôt des derniers mémoires.

3. L'importance de l'intitulé de la requête : suspension simple ou d'extrême urgence

Attention, si vous souhaitez introduire une demande en suspension **d'extrême urgence**, il faut le préciser dans l'intitulé de votre requête (art. 17, § 4 des LCCE).

Si la requête mentionne l'extrême urgence, l'affaire sera traitée dans un délai de maximum quinze jours.

À défaut, votre demande sera traitée selon la procédure de suspension ordinaire.

4. Les conditions à remplir pour bénéficier d'une suspension

- En application de l'article 17, §§ 1^{er}, 2 et 7, des LCCE la demande en suspension ordinaire ou d'extrême urgence doit contenir **un exposé des faits, qui justifie l'urgence, et un ou plusieurs moyens de droit (sérieux).**

À défaut, le président de la chambre saisie de la demande ou le conseiller d'État qu'il désigne peut, sur avis conforme de l'auditeur, prendre une ordonnance décidant du non-enrôlement de la requête. Cette ordonnance est notifiée aux parties.

À la lecture du nouvel article 17, § 7 des LCCE, il semblerait que l'obligation de présenter un exposé des moyens dans la demande de suspension ou de mesures provisoires s'impose même lorsque cette dernière est introduite après la requête en annulation, alors que tel n'est pas le cas actuellement.

Si l'exposé de l'urgence n'est pas suffisant ou que les moyens ne sont pas jugés sérieux ou compatibles avec un examen dans l'urgence, le recours en suspension ou la demande de mesures provisoires sera rejeté.

- L'exposé des motifs doit mettre en évidence l'urgence qui justifie le traitement de l'affaire en urgence ou en extrême urgence, selon le cas.
- Parmi les moyens invoqués, l'examen d'au moins un d'entre eux doit « **se prête[r] à un traitement accéléré et qui est susceptible prima facie de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué** » (article 17, § 1^{er} L.C.C.E.).

En d'autres termes, lorsqu'ils introduisent une requête en suspension et *a fortiori* en suspension d'extrême urgence, les requérants doivent s'abstenir de développer des moyens trop longs ou trop complexes notamment sur le plan technique.

- La demande de suspension ou de mesures provisoires **sera rejetée** si la partie requérante ne s'est pas acquittée **des droits et dépens** dans un délai de 60 jours après, selon les cas, que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés ou à dater du jour où le requérant en a pris connaissance et au plus tard, à la clôture des débats si celle-ci intervient avant l'expiration de ce délai.

Dans les procédures en extrême urgence, la partie requérante doit dès lors être en mesure de démontrer qu'elle a payé les droits de mise au rôle avant l'audience de plaidoiries.

- La demande est également rejetée si aucune requête en annulation, « *invoquant des moyens justifiant la suspension ou les mesures provisoires* », n'a été introduite dans le délai de 60 jours susmentionné.

5. La suspension ordinaire : calendrier de procédure et instruction d'un recours

- Dans ce cas, dès réception de la demande, le Président de la Chambre saisie ou le conseiller qu'il désigne déterminera, en concertation avec l'auditeur, et au plus tard dans les sept jours ouvrables après la réception de la demande, **un calendrier de procédure**.

Ce calendrier fait l'objet d'une ordonnance qui détermine :

- le jour du dépôt du dossier administratif ;
- le jour du dépôt de la note d'observations ;
- les éventuels tiers intéressés identifiés par l'auditeur ;
- le cas échéant, le délai pour l'introduction de la requête en intervention ;
- le jour de l'audience de plaidoiries.

Le Conseil d'État se voit confier la possibilité d'adapter le rythme de la procédure aux besoins de l'espèce (urgence de régler la situation, complexité de l'affaire, respect du droit de la défense, etc.) et de la charge de travail de l'auditeur désigné ([Exposé des motifs](#), p.11).

D'où l'importance de bien mettre en évidence le degré d'urgence ou de l'extrême urgence de la situation dans l'exposé des faits !

L'ordonnance fixant le calendrier peut être modifiée si d'autres tiers intéressés sont identifiés ou se manifestent après son adoption.

- L'ordonnance ne fixe pas de délai pour le dépôt du rapport de l'auditorat. Néanmoins, si l'auditeur dispose d'au moins quinze jours ouvrables entre la date du dernier délai du calendrier de procédure et l'audience de plaidoiries, il doit rédiger un rapport écrit et le déposer au plus tard 5 jours ouvrables avant l'audience.

Lorsque l'auditeur dispose d'un délai inférieur à quinze jours ouvrables, il n'a pas l'obligation de déposer un rapport écrit et peut se contenter d'un rapport oral lors de l'audience de plaidoiries.

Dans pareil cas, s'il dépose un rapport écrit mais dans un délai inférieur à cinq jours ouvrables avant l'audience de plaidoiries, les parties peuvent demander un report de cette audience. Cette demande sera examinée par la Chambre saisie ou par le conseiller désigné qui y fera droit ou non en tenant compte des circonstances de la cause et en particulier de la complexité de la cause et du degré de l'urgence avec laquelle celle-ci doit être traitée.

Que se passe-t-il si une partie ne se conforme pas à l'ordonnance ?

- Si le dossier administratif n'est pas déposé dans le délai fixé par le calendrier de la procédure, les éléments factuels avancés par la partie requérante sont réputés prouvés à moins que ces faits soient manifestement inexacts conformément à l'article 21, alinéa 3 de LCCE.

Dans ce cas, l'Auditeur peut se limiter à donner un avis oral à l'audience.

Si la note d'observations et, le cas échéant, la requête en intervention ne sont pas déposées dans le délai fixé par le calendrier de la procédure, elles sont écartées d'office des débats.

- L'audience doit se tenir au plus tard dans les 60 jours du prononcé de l'ordonnance. L'arrêt est prononcé au plus tard dans les dix jours ouvrables de l'audience.

La loi instaure dès lors une certaine souplesse durant les vacances d'été.

Lorsque le délai de 60 jours visé à l'alinéa 1^{er} prend cours entre le 1^{er} et le 31 juillet, il peut être prolongé jusqu'au 30 septembre.

S'il prend cours entre le 1^{er} et le 31 août, il peut être prolongé jusqu'au 31 octobre.

6. La suspension d'extrême urgence

- Les modifications apportées par [la loi du 11 juillet 2023](#) n'ont pas pour objet de modifier la portée de l'extrême urgence, telle qu'elle ressort de la jurisprudence actuelle du Conseil d'État ([Exposé des motifs](#), p.11-12).

« Le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel en raison de ce que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence » ([C.E., 17 novembre 2023, n°255.040](#)).

En général, pour être recevable, un tel recours doit être introduit dans un délai de 8 à 10 jours maximum.

- Par contre et pour la première fois, le législateur de 2023 apporte des précisions relatives à la procédure en suspension d'extrême urgence pour laquelle la loi était jusqu'alors laconique et dont les exigences d'instruction découlaient de la jurisprudence.

Selon le nouvel article 17, § 5 des lois LCCE, lorsque **l'intitulé d'une requête mentionne l'extrême urgence**, le Président de la Chambre saisie ou le Conseiller d'État qu'il désigne prend, à bref délai et en concertation avec l'Auditeur, une ordonnance dans laquelle il détermine le calendrier de la procédure :

- le jour du dépôt du dossier administratif ;
 - le jour du dépôt de la note d'observations ;
 - les éventuels tiers intéressés, identifiés par l'auditeur ;
 - le cas échéant, le délai pour l'introduction de la requête en intervention ;
 - le jour de l'audience de plaidoiries.
- Le contenu de cette ordonnance est donc identique à celui d'une procédure en suspension ordinaire, à ceci près que les délais qu'elle fixe seront extrêmement courts afin de répondre à l'exigence de voir l'affaire traitée endéans un délai égal ou inférieur à quinze jours.

Cette ordonnance peut être modifiée si d'autres tiers intéressés sont identifiés ou se sont manifestés après son adoption.

Dans les procédures en extrême urgence, l'auditeur rend un avis oral à l'audience.

L'arrêt est prononcé au plus tard dans les cinq jours ouvrables de l'audience.

Si le délai de fixation est particulièrement bref, la suspension ou les mesures provisoires peuvent être ordonnées sans que toutes les parties aient été convoquées à l'audience. Dans ce cas, l'arrêt qui ordonne la suspension provisoire ou les mesures provisoires convoque les parties à bref délai devant la Chambre qui statue sur la confirmation ou non de la suspension ou des mesures provisoires.

7. Les suites de l'arrêt de suspension ou de suspension d'extrême urgence

- Si la suspension ou des mesures provisoires ont été ordonnées, il est statué sur la requête en annulation dans les six mois du prononcé de l'arrêt (art. 17, § 8, al. 2 des LCCE).
- Si la demande en suspension ou de mesures provisoires a été introduite avant l'introduction de la requête en annulation, il ne faut pas perdre de vue le délai pour introduire cette dernière.

En effet, si une telle requête n'est pas introduite dans les 60 jours, la suspension et les mesures provisoires qui ont été ordonnées, seront immédiatement levées (art. 17, § 8, al. 3 des LCCE).

- Le prononcé d'un arrêt en suspension ou ordonnant des mesures provisoires a un effet accélérateur sur la procédure en annulation.

Ainsi, lorsqu'un arrêt ordonnant la suspension ou des mesures provisoires est prononcé, le Conseil d'État peut annuler l'acte ou le règlement si, dans les 30 jours à compter de la notification de l'arrêt, la partie adverse ou celui qui a intérêt à la solution de l'affaire n'a pas introduit une demande de poursuite de la procédure (art. 17, § 9 des LCCE).

De même, en cas de rejet de la demande de suspension ou de mesures provisoires, le requérant est présumé se désister de son instance s'il s'abstient d'introduire une demande de poursuite de la procédure dans les 30 jours qui suivent la notification de l'arrêt (art. 17, § 10 des LCCE).

- L'arrêt qui ordonne la suspension, la suspension provisoire de l'exécution d'un acte ou d'un règlement ou des mesures provisoires peut, à la demande de la partie requérante, imposer une astreinte à l'autorité concernée (art. 17, § 11 des LCCE).
- Si la chambre compétente pour statuer au fond n'annule pas l'acte ou le règlement qui fait l'objet du recours, elle lève la suspension ordonnée ainsi que les mesures provisoires (art. 17, § 13 des LCCE).

8. La procédure en suspension et les marchés publics

Les recours en matière de marchés publics sont réglés dans une loi spécifique, [la loi du 17 juin 2013 « relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions »](#). ^

L'article 25 de cette loi précise que « *les règles de compétence et de procédure devant l'instance de recours sont celles fixées par les lois et arrêtés relatifs à l'instance de recours* », à moins qu'elle n'y déroge.

Selon l'article 15 de cette loi, les demandes en suspension introduites devant le Conseil d'État sont instruites selon les modalités de la procédure en extrême urgence, étant toutefois entendu que l'urgence est présumée.

Compte tenu de la spécificité de la matière et d'autres dispositions de la loi recours, l'article 17, § 6 des LCCE prévoit une dérogation complémentaire aux modalités d'instruction de la procédure d'extrême urgence fixée au § 5 : l'audience pourra avoir lieu au-delà du délai de 15 jours à compter de l'introduction de la demande.

* * *

*