

Le Conseil d'État

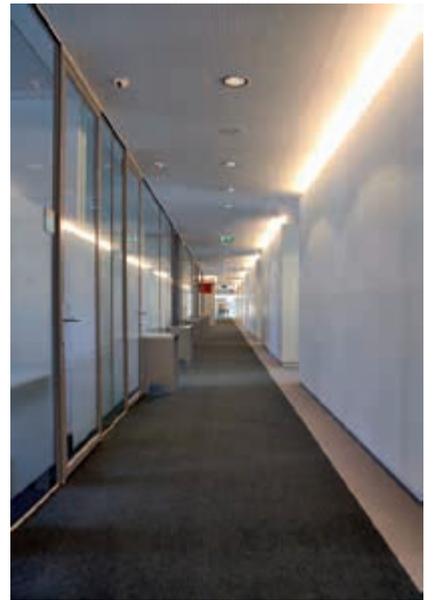
Conseiller en matière de législation
et d'administration
Juger les litiges administratifs

Conseiller et juge administratif

Le Conseil d'État a deux missions principales, fondées sur les articles 73 et 75 de la Constitution et assurées par deux sections distinctes.

La section consultative est chargée de conseiller le gouvernement et le Parlement dans les domaines de la législation et de l'administration; quant à la section du contentieux, elle est le juge administratif suprême des Pays-Bas.

Avec le Sénat, la Chambre des représentants, la Cour des Comptes et le Médiateur national, le Conseil d'État fait partie des grands collèges de l'État. Ce sont des organes régis par la Constitution, qui exécutent leurs missions en toute indépendance.



Composition et organisation

Présidé par Sa Majesté le Roi, le Conseil d'État se compose d'un vice-président, qui dirige les affaires courantes et l'organisation de l'institution, et de dix membres au plus.

La section consultative et celle du contentieux comprennent, outre ces membres, des conseillers d'État et des conseillers d'État en service extraordinaire. Actuellement, quelque 60 conseillers siègent au Conseil d'État. La loi limite à dix le nombre de membres et de conseillers travaillant simultanément dans les deux sections.

Les membres et les conseillers sont nommés à vie par décret royal, sur proposition du Conseil des ministres, le Conseil d'État faisant lui-même une recommandation.

Les membres de la section consultative peuvent cependant aussi être nommés pour une durée déterminée. L'avis du Conseil est sollicité pour la nomination de son vice-président.

La compétence et l'expérience en matière de législation, d'administration et de rendu de justice sont prises en compte pour la nomination des membres et des conseillers. Ils sont choisis dans les milieux scientifique, administratif, judiciaire et des pouvoirs publics.

Les membres et conseillers nommés à la seule section du contentieux doivent avoir une formation juridique.

Le Conseil d'État est soutenu dans ses travaux par environ 630 agents, dont quelque 300 juristes. Dirigée par le secrétaire, l'organisation se présente comme suit :

- la direction du conseil, qui soutient la section consultative dans ses fonctions. Elle se subdivise en services sectoriels comprenant des légistes et inclut aussi des agents administratifs ;
- la direction du contentieux, qui soutient la section du même nom dans ses fonctions de juge administratif et se compose d'unités comprenant des juristes et des agents administratifs ;
- la direction administrative, qui comprend notamment une division des ressources humaines, une division de l'informatisation et une division bibliothèque et archives ;
- la direction d'appui à la gestion, qui apporte un soutien stratégique et administratif au vice-président et au secrétaire, et comprend une division communication.

Section consultative

Mission

La section consultative du Conseil d'État joue le rôle de conseiller indépendant du gouvernement en ce qui concerne :

- les projets de loi que le gouvernement envoie au Parlement ;
- les règlements d'administration publique, avant leur promulgation par la Couronne ;
- les traités que le gouvernement soumet au Parlement pour ratification ;
- toutes les affaires pour lesquelles la loi requiert l'avis du Conseil d'État, notamment le budget national et les arrêtés d'expropriation ;
- les affaires pour lesquelles le gouvernement estime l'avis du Conseil d'État nécessaire.

Lorsque la Chambre des représentants désire examiner des propositions de loi soumises par un ou plusieurs députés, elle demande au préalable l'avis de la section consultative.

Le gouvernement, le Sénat ou la Chambre des représentants peuvent aussi s'adresser à cette section du Conseil d'État afin d'obtenir des informations relatives à la législation et à l'administration.

La section consultative se subdivise en quatre services, chacun d'eux examinant les propositions de trois ou quatre ministères. Tout projet d'avis est préparé par un service avant d'être soumis à la section consultative, qui le modifie éventuellement, puis l'arrête.

Les membres de la section consultative se réunissent tous les mercredis après-midi pour discuter des avis en matière législative. Par ailleurs, une fois par mois l'ensemble de cette section consultative du Conseil d'État du Royaume se réunit : à la composition «ordinaire» de la section se joignent alors les membres supplémentaires désignés pour les autres territoires du Royaume.

Toutes ces réunions se déroulent à huis clos. Le vice-président du Conseil d'État est le président de la section consultative.

La Majesté la Reine Máxima y siège. Les membres de la Maison royale siégeant à la section consultative du Conseil d'État peut participer à des discussions sans droit de vote.

Cadre d'évaluation

La section consultative examine les projets de lois et les autres questions pour lesquelles son avis est sollicité sur la base d'un cadre d'évaluation comprenant trois volets : analyse politique, analyse constitutionnelle et juridique et analyse technique.

Analyse politique

- Le problème posé doit-il et peut-il être résolu par la législation ?
- Le projet est-il adéquat, efficace et équilibré pour ce qui est des avantages et des inconvénients ?
- Peut-il être mis en œuvre, son application peut-elle être contrôlée et dispose-t-on des instruments nécessaires à cet effet ?

Analyse constitutionnelle et juridique

- Le projet est-il contraire à une norme supérieure telle que la Constitution, les traités (conventions des droits de l'homme, par exemple) et le droit communautaire ?
- Est-il conforme aux principes de la démocratie et de l'état de droit ?
- Est-il conforme aux principes de bonne législation tels que l'égalité devant la loi, la sécurité juridique, une protection juridique adéquate, la proportionnalité ?
- Peut-il être intégré dans le système juridique en vigueur ?

Analyse technique

- Le projet est-il bien conçu sur le plan technique ?
- Est-il logique et répond-il à une construction méthodique ?

Évaluation finale

L'avis se termine par l'évaluation finale, que l'on appelle le dispositif. Parfois ce dispositif est négatif ; il est alors recommandé de renoncer au projet ou de le modifier en profondeur. Le projet doit dans ce cas être renvoyé au Conseil des ministres. Après que la section consultative a publié son avis, le ministre fait connaître son opinion dans un rapport au Roi, dans lequel il propose de soumettre ou non le projet de loi au Parlement. Ce rapport peut aussi contenir des modifications du projet de loi. L'avis du Conseil n'est publié qu'au moment où le projet de loi est soumis à la Chambre des représentants. L'avis portant sur un projet de règlement d'administration publique est publié lors de la promulgation du règlement définitif dans le Bulletin des lois et des décrets royaux.

Tous les avis rendus publics de la section consultative sont intégralement publiés sur le site Internet du Conseil d'État.

Contrôle indépendant du budget

La loi sur la maîtrise des finances publiques a étendu les missions de la section consultative en la désignant comme l'instance chargée d'exercer un contrôle indépendant du respect des règles budgétaires convenues au niveau européen.

Chaque année, la section examine en ce sens le projet de budget en s'appuyant notamment sur les travaux du CPB Bureau néerlandais d'analyse de la politique économique. Ce rôle de contrôle vient s'ajouter au rôle consultatif qu'elle exerçait déjà en la matière.

Outre l'examen du projet de budget en septembre, la section effectue une autre évaluation au deuxième trimestre, qui donne lieu à la rédaction de son rapport de printemps sur le contrôle budgétaire.

Ces rapports sont publiés intégralement sur le site du Conseil d'État.

Section du contentieux

Mission

La section du contentieux est le juge administratif suprême des Pays-Bas. Elle statue sur des décisions des pouvoirs publics (communes, provinces, État) contre lesquelles des citoyens ou des personnes morales ont formé un recours. Elle tranche également les litiges existant entre différents organes publics. On entend par décision :

- des décisions de portée individuelle (telles que la délivrance d'une autorisation environnementale ou d'un permis de séjour) ;
- certaines décisions de portée générale (telles que les plans locaux d'urbanisme).

Les actes de droit privé des administrations (tels que la vente d'un terrain par la commune ou la signature d'un contrat d'entretien par le ministère) sont exclus de sa compétence.

Composition

La section du contentieux est divisée en trois chambres.

Aménagement du territoire :

Affaires relatives à la loi sur l'aménagement du territoire, à la loi sur l'extraction des substances de surface, à la loi sur les grandes infrastructures de transport, à la loi sur les nuisances sonores, à la loi sur le trafic aérien, à la loi sur la protection de la nature, etc.

Droit des étrangers :

Affaires relatives à la loi sur les étrangers (permis de séjour régulier ou au titre de l'asile, rétention).

Affaires générales :

Affaires relatives à la loi sur la simplification des autorisations en matière environnementale, à la loi sur l'eau, à la loi sur la protection des sols, à la loi sur la transparence administrative, à la réglementation générale locale, à l'enseignement, aux subventions, aux indemnisations, aux allocations logement et soins de santé, etc.

Selon les cas, la section du contentieux est juge de première et dernière instance, ou juge d'appel. Ainsi, elle statue en première et dernière instance dans les affaires relatives à l'aménagement du territoire, dans certaines affaires en matière d'enseignement et de santé et dans quelques affaires spécifiques touchant à l'environnement. En tant que juge d'appel, elle examine les recours introduits contre les décisions des tribunaux dans des affaires se rapportant notamment au droit des étrangers, à la loi sur la simplification des autorisations en matière environnementale et à la loi sur la transparence administrative.

La section du contentieux n'est pas l'unique juridiction administrative suprême des Pays-Bas. Le Conseil central de recours administratif, situé à Utrecht, est le tribunal suprême en matière de sécurité sociale et de droit de la fonction publique. Le Conseil du contentieux économique, à La Haye, est quant à lui le tribunal administratif suprême dans le domaine socioéconomique.

Audiences

Nombre d'affaires sont examinées lors des audiences publiques quotidiennes. Les parties peuvent présenter brièvement leur point de vue en début de séance. Toutefois, l'audience vise principalement à permettre aux membres de la section du contentieux de leur poser des questions, en vue de leur donner la possibilité d'exposer clairement leur vision des faits et d'éclaircir les points de litige. Les affaires peuvent être examinées par une chambre à formation collégiale (composée de trois conseillers d'État) ou par une chambre à juge unique. La section du contentieux rend ses arrêts lors d'une audience publique spécifique, chaque jour ouvrable.

Mesure provisoire

Les demandes de mesure provisoire introduites auprès du président de la section du contentieux donnent lieu à une décision à caractère provisoire. En règle générale, cette décision est annulée lorsque la décision définitive est ultérieurement rendue (procédure au fond). Une mesure provisoire permet au juge d'éviter à court terme qu'une décision des pouvoirs publics ait des suites irréparables. La demande de mesure provisoire est aussi appelée suspension ou référé administratif.

Contrôle

Lorsqu'elle examine un recours, la section du contentieux apprécie si, en prenant leur décision, les pouvoirs publics ont agi conformément à la loi et au droit en vigueur, et en particulier si la décision prise est contraire à la loi ou aux principes de bonne administration.

En ce qui concerne les principes formels de bonne administration, il s'agit plus particulièrement de savoir :

- si la décision a été prise en toute rigueur et impartialité par les pouvoirs publics ;
- si la décision est bien motivée ;
- si la décision est claire et sans équivoque.

En ce qui concerne les principes matériels de bonne administration, il s'agit plus particulièrement de savoir :

- si les différents intérêts ont suffisamment été pris en considération ;
- si les intérêts du citoyen ne sont pas lésés de manière disproportionnée ;
- si les pouvoirs publics n'ont pas utilisé leurs compétences à d'autres fins que celles visées par le législateur ;
- si la sécurité juridique du citoyen n'est pas mise en cause.

L'arrêt

L'arrêt de la section du contentieux peut conclure que :

- l'appel est fondé: la décision de l'organe administratif ou du tribunal est alors annulée entièrement ou partiellement. L'organe administratif doit en conséquence rendre une nouvelle décision ;
- l'appel est fondé, mais les conséquences juridiques sont maintenues. Cela signifie que la teneur de la décision annulée reste valable, car l'organe administratif a redressé les manquements de sa décision au cours de la procédure ;
- l'appel est non fondé: la décision de l'organe administratif ou du tribunal est maintenue ;
- l'appel n'est pas recevable: la section du contentieux ne peut pas se prononcer sur le fond parce que certaines conditions n'ont pas été respectées. Par exemple, le délai de recours a été dépassé, les droits de greffe n'ont pas été payés ou trop tard ;
- la section du contentieux n'est pas compétente: le litige doit être porté devant une autre juridiction à laquelle il incombera de se prononcer.

L'arrêt de la section n'est pas susceptible d'appel. La plupart des arrêts sont intégralement publiés sur le site Internet du Conseil d'État dès leur prononcé.

Informations et contacts

La section consultative émet environ 500 avis par an concernant la législation. Près de 95 % de ces avis sont rendus dans un délai de trois mois. En matière d'aménagement du territoire et d'environnement, la section du contentieux est saisie en moyenne de 1 800 affaires par an, auxquelles s'ajoutent 400 demandes en référé. Quelque 5 300 procédures en appel et 800 demandes en référé sont introduites chaque année au titre de la loi sur les étrangers. Enfin, la chambre chargée des affaires générales est saisie en appel de plus de 3 400 affaires et 300 demandes en référé par an.

Le Conseil d'État est établi au centre de La Haye. La réunion restreinte de la section consultative se tient tous les mercredis dans le bâtiment situé au Binnenhof, tandis que les audiences de la section du contentieux se déroulent dans les locaux du Kneuterdijk 22, récemment rénovés.

Pour plus d'informations sur le Conseil d'État, vous pouvez consulter le site Internet www.raadvanstate.nl.

Vous pouvez également contacter le service d'information du Conseil, au numéro de téléphone : +31 (0)70 426 42 51 ou +31 (0)70 426 40 33.

Conseil d'État
Boîte postale 20019
2500 EA Den Haag
Les Pays-Bas

