

La carence de l'exécutif dans l'élaboration des textes d'application des lois votées par le parlement *

par Philippe QUERTAINMONT,

Auditeur-adjoint à la Cour des comptes
Assistant à l'Université libre de Bruxelles
Chargé de recherches associé au Centre interuniversitaire de droit public.

★

Avant-propos.

Le thème de la présente étude et l'angle sous lequel il a été étudié résultent d'une triple constatation. La première, qui est devenue un lieu commun, est représentée par l'inflation législative sans précédent que nous connaissons aujourd'hui. La deuxième constatation, c'est qu'une majorité importante des lois ne s'appliquent plus automatiquement aux situations particulières. Dans un grand nombre de cas, le texte initial de la loi ne suffit pas à régir les comportements et doit être adapté, complété ou concrétisé par des arrêtés d'exécution. Enfin, la dernière constatation réside dans le fait qu'en violation de la volonté du législateur certaines lois restent longtemps lettre-morte, essentiellement parce que l'exécutif n'a pas élaboré dans un délai raisonnable les arrêtés d'exécution indispensables à l'application de ces lois.

Sans doute, un tel phénomène de retard, ou même parfois d'absence des textes d'application des lois, ne constitue pas un phénomène réellement nouveau ; on peut penser qu'il est peut-être aussi vieux que la séparation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Néanmoins, il paraît bien présenter aujourd'hui une acuité différente, susceptible d'influer sensiblement sur le comportement respectif des organes de législation et d'administration.

* La substance de cette étude a fait l'objet d'une communication le 28 avril 1976 au Centre interuniversitaire de droit public. La discussion qui suivit, présidée par le professeur A. Vanwelkenhuyzen, et à laquelle participèrent notamment les professeurs M. Somerhausen, R. Pirson, F. Delpérée, ainsi que M. J.-J. Masquelin, a permis à l'auteur de reviser certaines conceptions ou d'affiner son analyse primitive.

En effet, d'une part, le retard enregistré au niveau de la publication des textes d'application des lois tend de plus en plus à revêtir un caractère systématique ; d'autre part, la puissance de l'exécutif a sensiblement augmenté ces dernières décennies. En outre, la pratique des lois de cadre par laquelle le législateur, étouffé en quelque sorte par l'abondance de la tâche, se borne à tracer dans la loi les directives fondamentales et à charger le pouvoir exécutif de fixer les modalités d'application, rend encore la carence de l'administration plus préjudiciable.

Par ailleurs, dans le cadre limité de cette étude, ne pourra être visé que le phénomène de carence affectant la seule nécessité technique de compléter la loi votée par le Parlement, c'est-à-dire l'hypothèse où une réglementation complémentaire est indispensable pour que le texte initial de la loi puisse sortir ses effets. On sait en effet que la fonction de réglementer ne se réduit pas à poser des règles générales d'exécution des lois, mais qu'elle peut prendre la forme de règlements autonomes (1). A cet égard, les problèmes liés à l'abstention de l'exécutif dans l'exercice de cette fonction réglementaire autonome ne seront pas examinés ci-après.

I. La mise en évidence du phénomène.

A propos de carence, et d'une manière générale, on peut distinguer tout d'abord les lois qui ne deviennent jamais pleinement applicables parce que le gouvernement a négligé, même plusieurs années après leur adoption, de prendre les arrêtés d'exécution correspondants. En second lieu, la carence de l'exécutif peut aussi être représentée par le simple retard enregistré dans l'application des lois. Ce second phénomène est à la fois beaucoup plus fréquent — les lois qui doivent attendre longtemps avant de recevoir les textes indispensables à leur application étant sensiblement plus nombreuses que les lois qui n'ont jamais été appliquées — et plus difficile à déterminer.

La question du retard est résolue lorsque le législateur lui-même a fixé une date avant laquelle la loi doit recevoir son application. Toutefois, pour la majorité des lois, aucun délai n'a été prévu et il importe dans ce cas de déterminer de manière plus ou moins générale et objective le délai au-delà duquel on peut raisonnablement considérer comme tardif le texte d'application d'une loi.

(1) Ainsi, on admet que le pouvoir exécutif puisse prendre des règlements sans habilitation législative dans le domaine particulier de la police, pour assurer le maintien de l'ordre public.

En France, dans une substantielle étude intitulée « Le retard des textes d'application des lois » (2), Michel Guibal, maître de conférences à l'Université de Montpellier, propose de fixer la durée du délai normal d'application des lois à six mois. L'auteur écrit en effet que, tant pour le gouvernement que pour les parlementaires, une sorte de consensus s'arrête sur une telle durée. Il ajoute que cet accord n'est pas dû au hasard, six mois ne faisant pas un délai exorbitant compte tenu des impératifs d'une bonne réglementation et ne faisant pas non plus un délai mesquin.

En Belgique, on ne trouve pas trace d'un tel consensus sur un délai précis dont le dépassement constituerait un retard dans l'élaboration des textes d'application des lois. Aussi, par analogie avec le critère français, avons-nous été amenés à considérer que six mois pouvaient représenter le délai normal au-delà duquel la publication du texte d'application d'une loi peut être considérée comme tardive.

Il va de soi cependant qu'on ne peut se dissimuler à la fois la relativité et la subjectivité d'un tel délai. En effet, ce qui constitue, dans tel cas, un retard certain, peut parfaitement représenter un délai normal dans un autre cas. Ainsi, dans certaines situations, il faut admettre qu'une loi a été appliquée tardivement, alors que ses arrêtés d'application ont été publiés quelques semaines à peine après la promulgation. A l'inverse, d'autres lois peuvent être considérées comme correctement mises en application, bien que leurs textes d'application n'interviennent que beaucoup plus tard. La raison doit le plus souvent en être trouvée dans les aléas techniques, ou encore dans certains événements politiques, par exemple une crise gouvernementale, qui peuvent transformer des délais normaux en retards. Quant à la subjectivité dans l'appréciation du retard, il est certain que les bénéficiaires d'une loi, ou même ses auteurs, inclineront à penser que n'importe quel délai est excessif. Néanmoins, comme l'écrit M. Guibal, il ne faut pas exagérer la portée de cette relativité et de cette subjectivité : « quelles que puissent être les causes d'un délai, il arrive un moment où il est manifestement excessif » (3). Et, à cet égard, six mois paraissent bien représenter le délai normal ou non excessif.

Pour les besoins de l'analyse, il importait de mettre en lumière de manière concrète le phénomène de la carence de l'exécutif et de tenter d'en mesurer l'étendue. Aussi avons-nous procédé à une brève exploration statistique d'une tranche de temps, en recherchant les délais de mise en application des lois promulguées au cours de cette période.

(2) *Revue du droit public et de la science politique*, 1974, pp. 1039 et suivantes.

(3) *Le retard des textes d'application des lois*, *op. cit.*, p. 1041.

Dans ce but, l'année civile 1974 a été choisie et il a été comptabilisé le nombre de lois promulguées au cours de cette année et nécessitant pour prendre effet des textes d'application. Ces lois comprennent à la fois les lois qui prévoyaient expressément l'intervention du Roi, et aussi les lois qui, sans prévoir l'intervention de l'exécutif, ne pouvaient cependant devenir réellement applicables dès leur promulgation, mais réclamaient implicitement l'intervention de textes d'application. D'autre part, n'ont pas été retenues certaines lois spéciales telles que les lois portant approbation d'un traité international, la loi fixant le contingent, les lois de budgets, ou encore les lois ouvrant des crédits provisoires ou supplémentaires.

Dans un second stade, les recherches ont mis en évidence le nombre de lois qui avaient reçu leur complète application dans un délai de six mois à partir de la date de leur promulgation, ainsi que le nombre de lois qui ont reçu leurs textes d'application avec retard ou même n'ont jamais reçu les arrêtés d'exécution nécessaires.

Les résultats de ce dépouillement sont consignés dans le tableau ci-après.

| | |
|--|-----------|
| Nombre de lois promulguées en 1974 | 70 |
| Nombre de lois nécessitant des textes d'application. | 49 |
| Nombre de lois ayant reçu leur complète application dans un délai de six mois à partir de la date de leur promulgation | 32 |
| | Soit 65 % |

Parmi les 17 lois n'ayant pas reçu leur application après six mois, on peut distinguer :

| | |
|--|----|
| Les lois qui ont reçu leurs textes d'application avec des retards s'échelonnant de six à dix-neuf mois | 5 |
| Les lois qui, à la date du 15 février 1976 (4), n'avaient jamais reçu leurs textes d'application. | 12 |

A titre d'exemple de retard dans le chef de l'exécutif, on peut citer la loi du 21 novembre 1974 modifiant la législation relative aux dommages de guerre aux biens privés. L'article 6, § 5 de cette loi prescrivant que le Roi détermine les conditions de nomination et les rémunérations des membres de la commission spéciale d'appel des dommages de guerre, à la date du 9 septembre 1975 est intervenu un arrêté royal déterminant les conditions et modalités de nomination des conseillers de cette commission. D'autre part, c'est un arrêté ministériel du 18 février 1976 qui

(4) Date à laquelle ce dépouillement a été clôturé.

a nommé les conseillers. Il aura donc fallu quinze mois pour que la loi du 21 novembre 1974 devienne applicable.

Un autre exemple, et qui a rencontré quelques échos dans la presse (5), est représenté par l'application de l'importante loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques. A la suite notamment du scandale des cyanures de Hannêche, cette loi avait été votée en juillet 1974 et nécessitait une série de textes d'application pour sortir ses effets. Or, un an et demi plus tard, aucun arrêté n'avait encore vu le jour et ce malgré la découverte de deux nouveaux dépôts clandestins. Enfin, ce n'est qu'à la date du 14 février 1976, qu'a paru un arrêté royal du 9 février 1976, créant un règlement général sur les déchets toxiques (6).

D'autre part, en ce qui concerne les lois restées lettre-morte, faute d'arrêtés d'exécution, on peut citer à titre d'exemples :

La loi du 20 décembre 1974 relative à l'exercice de l'art de soigner, laquelle prévoit expressément que nul ne peut exercer l'art infirmier s'il n'est porteur de certains diplômes, délivrés « conformément aux dispositions arrêtées par le Roi ». De même, cette loi institue auprès du ministère de la Santé publique, un Conseil national de l'art infirmier, dont « le Roi règle l'organisation et le fonctionnement ». A ce jour (7), aucun arrêté royal n'est intervenu.

La loi du 20 novembre 1974 modifiant la loi du 23 septembre 1931 sur le recrutement du personnel de la pêche maritime : en vertu de l'article 2, cette loi entre en vigueur à une date à fixer par le Roi. A ce jour, elle n'est toujours pas entrée en vigueur. Or, on lit à ce sujet dans les travaux préparatoires de la loi que « l'intention du gouvernement est toutefois de prendre sans tarder les dispositions nécessaires » (8).

Enfin, l'importante loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités. Cette loi constitue un exemple-type de loi-cadre qui tend à jeter les bases légales d'un nouveau régime de relations entre les autorités publiques et les syndicats, et dont l'importance de l'exécution a été soulignée lors des travaux préparatoires : « Le régime dont les principes sont soumis à l'attention du Parlement, doit être rendu applicable

(5) J. PONCIN, Un arrêté royal règle enfin le sort des déchets toxiques, *Le Soir*, 12 février 1976.

(6) Il y a de l'humour involontaire à la première page de cet arrêté, puisqu'on y lit : « Vu l'urgence... ».

(7) Rappelons que le dépouillement portant sur l'application des lois promulguées au cours de l'année 1974 a été clôturé à la date du 15 février 1976.

(8) Rapport fait au nom de la Commission des communications et des PTT par M. Vanderborght, Sénat, session extraordinaire de 1974, Document 239, n° 2, p. 2.

par divers arrêtés royaux... A peu près tous les articles du projet contiennent une formule d'injonction ou d'habilitation analogue. C'est dire que l'exécution que le projet requiert, revêt une importance majeure » (9). Or, force est de constater que seize mois après le vote de la loi du 19 décembre 1974, un seul arrêté d'exécution avait été pris, celui qui établit une commission de contrôle chargée de vérifier si les organisations syndicales satisfont à certaines conditions de représentativité. Par contre, les nombreux autres textes d'application indispensables pour que la loi sorte ses effets n'ont pas été publiés. Aussi, le député Bonnel a-t-il posé récemment une question orale au secrétaire d'Etat à la fonction publique sur l'exécution de la loi du 19 décembre 1974 (10).

Au total, sans doute faut-il souligner que le dépouillement qui précède, relatif à l'application des lois promulguées pendant la seule année 1974, demeure très empirique et se présente sous une forme simplifiée.

Les conclusions qui en découlent ne peuvent donc être systématisées, mais il apparaît néanmoins qu'elles fournissent un éclairage de la situation et permettent d'affirmer que le phénomène de carence de l'exécutif existe réellement. D'une part, on constate que plusieurs lois ne sont pas exécutées avec la célérité nécessaire ; mais en outre il apparaît qu'un nombre plus élevé de lois se trouvent complètement ou partiellement privées d'effets puisque, parfois après plus de deux ans, aucun arrêté d'exécution n'était encore intervenu.

II. Les conséquences du phénomène.

Pour apprécier les conséquences de la carence de l'exécutif dans l'application des lois, il convient de se pencher sur le contexte institutionnel dans lequel se développe le phénomène. Celui-ci paraît bien de nature en effet à modifier sensiblement les rapports entre le Parlement et le gouvernement et le nœud du problème se situe sans doute dans le cadre de l'étendue des pouvoirs du gouvernement en matière d'exécution des lois.

On sait à cet égard que la doctrine, surtout en France, s'est interrogée de longue date sur l'étendue de ces pouvoirs et a abouti généralement à la conclusion que le gouvernement jouissait, en matière d'exé-

(9) *Chambre*, session 1970-1971, document n° 880/1, Exposé des motifs, p. 8.

(10) *Chambre*, séance du 13 mai 1976, Compte-rendu analytique, p. 1237. On observera à cet égard que si le secrétaire d'Etat invoque des difficultés de négociation avec les organisations syndicales, par contre, lors de la discussion de la loi à la Chambre, M. Perin avait souligné, sans être contredit, que le fait que la négociation n'aboutisse pas ne pouvait empêcher qu'intervienne une décision par arrêté royal (*Chambre*, séance du 16 janvier 1974, *Annales parlementaires*, p. 1098).

cution des lois, d'une autonomie réelle par rapport au Parlement. Ainsi, Duguit considérait que la loi ne contient jamais un ordre formulé par le législatif à l'exécutif et que celui-ci est libre de ne pas édicter les textes rendus nécessaires par les lois ; de même, Hauriou soutenait que la primauté politique du gouvernement lui donne un pouvoir discrétionnaire au niveau de l'élaboration des textes d'application des lois et qu'il reste libre, en tout état de cause, d'apprécier l'opportunité des textes d'application (11).

En fait, les analyses des anciens auteurs paraissent difficilement applicables à la situation actuelle. Le phénomène de carence de l'exécutif dans l'application des lois a en effet une portée fort différente selon qu'il se développe dans un régime ou dans un autre, à une époque ou à une autre. Or, les analyses précitées se rapportaient à l'époque de la III^e ou IV^e République française, caractérisées par un régime parlementaire spécifique, où l'activité du gouvernement se réduisait presque à la seule exécution technique des lois.

Le régime politique que nous connaissons aujourd'hui, tant en Belgique qu'en France, est essentiellement différent. Actuellement, on tend à admettre en effet, conformément à la doctrine libérale traditionnelle, que l'administration se trouve dans une position subordonnée par rapport au pouvoir politique. D'abord, écrit le professeur J. Rivero dans son analyse classique sur « La fonction administrative » (12), elle n'a pas de légitimité propre puisqu'elle n'est ni élue, ni responsable ; elle ne dispose que d'une légitimité dérivée, médiatisée par le système politique et résultant du contrôle politique des représentants de la Nation. Enfin, les tâches d'administration ne sont jamais initiales mais toujours secondes au regard des tâches politiques : l'administration est un instrument de préparation et d'exécution d'options dont la définition lui échappe ; elle n'a pas à apprécier l'opportunité d'une politique dont le choix relève de la compétence exclusive des parlementaires.

Dans le même sens, il convient de rappeler la distinction, sinon l'opposition, entre la loi et le règlement. « Le règlement — écrivait Hauriou — apparaît à la fois comme le prisonnier et le serviteur de la loi » (13). En effet, si l'on se fonde sur la primauté traditionnelle de l'œuvre des Chambres législatives, il en résulte nécessairement un rapport de gradation ou, selon l'expression du professeur F. Delpérée, un

(11) Cités par M. GUIBAL, *Le retard des textes d'application des lois*, *op. cit.*, p. 1064. Dans le même sens, voyez : J. BARTHELEMY, *De la liberté du gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'exécution*, *Revue du droit public*, 1907, pp. 298 et suivantes.

(12) *L'encyclopédie française*, 1964.

(13) *Principes de droit public*, Paris, Sirey, 1910, p. 627.

rapport de « subordination rigoureuse de la règle posée par le gouvernement ou par les collectivités locales vis-à-vis de la loi votée par le Parlement et sanctionnée par le Roi » (14). De manière concrète, ajoute le même auteur, cet état de subordination signifie que le règlement, étant le plus généralement pris en exécution d'une loi dont il assure l'application, ne peut ni contredire la loi, ni la modifier expressément.

On ajoutera qu'au niveau de l'exécution des lois, notre Constitution a écarté toute idée d'autonomie de l'exécutif par rapport au législatif. D'une part, l'article 67 prévoit que le Roi « fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ». « Serait-il inexact d'ajouter — écrit encore le professeur F. Delpérée, cette fois sous l'arrêt de la Cour de cassation du 23 avril 1971 (15) — que le pouvoir exécutif ne peut pas plus se dispenser de procurer lui-même l'exécution des lois ? » D'autre part, la Constitution réglemente la procédure législative, de manière telle qu'une négociation est possible entre le gouvernement et le Parlement dans la confection de la loi, et que cette dernière ne saurait être considérée comme faite en dehors de la volonté du pouvoir exécutif.

En conclusion de ces aperçus théoriques, on peut écrire qu'étant obligé de procéder par règles générales, le législateur se trouve dans l'impossibilité de prévoir la complexité des situations particulières, de sorte que le gouvernement est tenu de le faire dans des délais suffisamment brefs pour que la loi puisse prendre effet.

Raisonnement autrement, ce serait permettre aux détenteurs du pouvoir réglementaire d'apprécier librement et souverainement, en dehors de toute condition de délai, les modalités d'exercice de leurs compétences, et de bénéficier d'une autonomie, non prévue par la Constitution, au niveau de l'exécution des lois.

Or, lorsqu'on s'avise, à l'épreuve des faits, de vérifier la mise en pratique des principes précités, force est de constater qu'à l'opposé de l'interprétation traditionnelle du parlementarisme, l'exécutif a en fait acquis progressivement une marge d'autonomie débordant largement ce cadre théorique. Comme le souligne le professeur J. Chevallier, de l'Université d'Amiens, dans une étude récente sur l'intérêt général dans l'administration : « ... L'exécutif a la possibilité d'encadrer de bout en bout les travaux législatifs, tant au niveau de l'initiative et de la pré-

(14) La Constitution et la règle de droit, in *La Constitution belge révisée, Annales de droit*, 1972, n° 2/3, p. 189.

(15) *Revue critique de jurisprudence belge*, 1976, p. 27.

paration des lois qu'à celui de leur exécution ; l'ensemble du processus d'élaboration des normes juridiques passe désormais par l'exécutif... L'affaiblissement visible du poids des assemblées parlementaires est la conséquence de la promotion de l'appareil d'Etat au rang de pouvoir politique dominant » (16).

Dans ce sens, les professeurs W.J. Ganshof van der Meersch et A. Vanwelkenhuyzen, dans leur étude sur « les tendances actuelles de la répartition des fonctions législatives entre le Parlement et le Gouvernement » (17) ont bien mis en lumière le fait que l'égalité des trois branches du pouvoir législatif — le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat — est loin d'être complète. Le Parlement voit en effet le pouvoir de faire la loi lui échapper de plus en plus, de telle sorte que l'on peut parler d'une véritable prédominance actuelle du gouvernement dans l'exercice même de la fonction législative.

Et, précisément, cette primauté de l'exécutif se retrouve au niveau de l'exécution des lois, sa carence paraissant révélatrice d'une absence de subordination hiérarchique du gouvernement, qui implique une absence de soumission complète aux désirs du législateur.

Toutefois, ne pourrait-on pas objecter que puisque le Parlement a la possibilité de renverser le gouvernement, il serait normal que ce dernier se voit reconnaître le droit de faire valoir des conceptions différentes ? En d'autres termes, ne pourrait-on émettre l'idée que la responsabilité politique du gouvernement entraîne à son profit la latitude de ne pas obéir passivement et que la possibilité de retarder l'application des lois permet au gouvernement de contrebalancer les armes que le Parlement peut utiliser contre lui ?

Une telle argumentation paraît à notre sens peu fondée. En effet, on sait que notre système actuel ne correspond plus que de façon lointaine aux normes du régime parlementaire classique et que la possibilité de renverser le gouvernement n'est plus réellement une arme efficace entre les mains des parlementaires. De la sorte, ajoute M. Guibal, les retards des textes d'application des lois ne constituent plus un de ces moyens qu'utilise un gouvernement en position de faiblesse pour tenter de compenser partiellement la domination du Parlement (18).

Mais, peut-on souscrire pour autant à l'affirmation du même auteur selon laquelle le retard dans l'application des lois, « en témoignant d'une attitude désinvolte à l'égard de la volonté du législateur, s'inscrit peut-

(16) *Revue internationale des sciences administratives*, 1975, n° 4, p. 334.

(17) *Rapports belges au VII^e Congrès international de droit comparé*, Bruxelles, Centre interuniversitaire de droit comparé, 1970, pp. 555 et suivantes.

(18) *Le retard des textes d'application des lois*, *op. cit.*, p. 1059.

être dans un mouvement général tendant à l'abaissement du Parlement ? » (19).

Une dernière statistique est susceptible d'apporter des enseignements utiles à ce sujet : il a paru intéressant de se demander si les lois d'origine gouvernementale et les lois d'origine parlementaire subissaient avec la même intensité le phénomène de retard. Les résultats d'une telle recherche, portant à nouveau sur les lois promulguées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1974, se trouvent consignés dans le tableau ci-après.

| | | |
|--|----|-----------|
| Nombre de lois promulguées en 1974 et nécessitant | | |
| des textes d'application | 49 | |
| Lois d'origine gouvernementale | 38 | soit 77 % |
| Lois d'origine parlementaire | 11 | soit 23 % |
| Nombre de lois ayant reçu leur complète application | | |
| dans un délai de six mois | 32 | |
| Lois d'origine gouvernementale | 28 | soit 88 % |
| Lois d'origine parlementaire | 4 | soit 12 % |
| Nombre de lois ayant reçu leurs textes d'application | | |
| avec retard ou n'ayant jamais reçu leur application | | |
| à la date du 15 février 1976 | 17 | |
| Lois d'origine gouvernementale | 10 | soit 59 % |
| Lois d'origine parlementaire | 7 | soit 41 % |

Au total, on voit donc que si les lois d'initiative parlementaire représentaient en 1974 23 % du total des lois nécessitant des textes d'application, par contre elles ne constituaient plus que 12 % à peine du total des lois n'ayant pas été affectées au niveau de leur exécution par la carence de l'exécutif. Les résultats apparaissent favorables aux lois d'origine gouvernementale, puisqu'elles représentent 88 % du total des lois ne souffrant d'aucun retard dans leur mise en application. Ce pourcentage se révèle extrêmement élevé, surtout si l'on tient compte du fait que ce sont précisément les lois d'origine gouvernementale dont l'exécution nécessite généralement de délicates mises au point.

(19) *Ibidem*, p. 1043.

Autrement dit, le gouvernement traite manifestement plus mal les lois d'origine parlementaire.

Sans doute, il serait injuste de soutenir que l'inertie de l'exécutif est toujours systématique et procède dans chaque cas d'une volonté consciente de faire échec à l'œuvre du législateur. Ainsi que l'écrit M. Waline, « il est en effet bien plus probable que, dans la plupart des cas, la lenteur de l'autorité administrative procède d'une incapacité à se décider, d'une sclérose, des effets d'une torpeur qui tend à paralyser l'administration » (20). Il existe au surplus un certain nombre d'aléas de nature technique ou politique qui rendent difficiles une certaine simultanéité de la promulgation des lois et de la publication de leurs textes d'application. Toutefois, si ces difficultés expliquent les délais, ils ne justifient pas nécessairement les retards.

Quant aux conséquences proprement dites du phénomène de carence de l'exécutif dans l'application des lois, on voit que le gouvernement, s'étant déjà largement assuré une suprématie de fait sur le Parlement, s'est reconnu en outre le droit de mettre en échec définitivement ou provisoirement la loi une fois qu'elle a été votée. Dans ce sens, la non-intervention des textes d'application des lois peut être assimilée à un véritable veto opposé au législateur.

Au surplus, ce veto présente encore plus d'importance avec la coutume prise par le pouvoir législatif de voter le principe d'une loi et de laisser au pouvoir exécutif le soin d'en fixer les modalités d'application.

Au total, le phénomène de retard des textes d'application des lois a pour conséquence, ainsi que le souligne M. Guibal (21), « la transformation d'une compétence technique en une prérogative politique ayant pour effet de soumettre la volonté de l'organe qui fait les lois à celle de l'organe chargé de les rendre techniquement applicables. Tout se passe comme si l'organe politiquement responsable s'érigait en censeur de l'organe devant lequel il est responsable ».

Une parfaite illustration d'une telle censure gouvernementale, qui peut aller jusqu'à l'obstruction systématique, est représentée en France par la fameuse loi Neuwirth de 1967 relative à la contraception. Sous la pression de l'opinion publique, le Parlement français avait adopté en décembre 1967 cette loi autorisant la régulation des naissances, alors que le gouvernement désapprouvait une telle réforme. L'administration a par la suite opposé une inertie telle que cinq ans plus tard, les textes d'application qui devaient être promulgués dans un délai de

(20) La mise en veilleuse des lois par l'inertie du pouvoir réglementaire, *Revue du droit public et de la science politique*, 1962, p. 1079.

(21) Le retard des textes d'application des lois, *op. cit.*, p. 1062.

six mois se trouvaient encore à l'état de projets. Pour actionner le mécanisme réglementaire, l'auteur de la réforme en personne dut dénoncer publiquement « le sabotage délibéré de la contraception en France ».

Commentant cette péripétie dans un article récent, Jacques Georgel, professeur à l'Université de Rennes, écrit : « Ainsi, passe-t-on sans trop de peine de l'inertie à la volonté qui conduit au sabotage du droit. Ce n'est plus l'ignorance, c'est la contradiction » (22).

Enfin, autre conséquence, on ajoutera que la carence de l'exécutif dans l'élaboration des textes d'application des lois n'est assurément pas de nature à promouvoir la sécurité juridique.

Un exemple frappant, parmi d'autres, est représenté par l'exécution de l'importante loi du 29 mai 1959 relative à l'enseignement. En 1975, la Cour des comptes, dans son 131^e cahier d'observations (23), a fait remarquer qu'un certain nombre d'arrêtés royaux devaient encore être pris en exécution de l'article 29, et avec effet rétroactif au 1^{er} septembre 1958. La Cour ajoutait : « La carence des ministères de l'Education nationale compromet la sécurité juridique et empêche le règlement définitif de nombreux dossiers relatifs à des pensions d'enseignants mis à la retraite depuis déjà quinze ans ou décédés... ».

III. La prise de conscience du phénomène par les milieux parlementaires.

Puisqu'il apparaît qu'en exécutant mal la loi, le gouvernement se donne un pouvoir supérieur au pouvoir du Parlement, il a semblé intéressant de rechercher si les milieux parlementaires se sont émus de la carence de l'exécutif.

A cet égard, on constate que, bien que le phénomène de carence de l'exécutif dans l'application des lois n'est pas vraiment nouveau, ce n'est que depuis peu que les parlementaires ont cherché à en dénoncer les conséquences néfastes. Il est vrai qu'anciennement le phénomène ne présentait pas la même acuité ni le caractère systématique dont il est parfois revêtu aujourd'hui.

Ainsi, le bulletin des questions et réponses du Sénat révèle qu'à la date du 12 juin 1975, M. Hougardy a demandé à quatre ministres différents « si toutes les lois votées au cours des sessions 1972-1973 et 1973-1974 ont été suivies des arrêtés d'exécution nécessaires à leur application ? » (24).

(22) La Politique contre le Droit, *La Revue Administrative*, 1975, p. 352.

(23) Fascicule I^{er}, p. 70.

(24) Sénat, session 1974-1975, *Bulletin des questions et réponses*, pp. 1871 et 1887 ; session 1975-1976, *Bulletin des questions et réponses*, pp. 25 et 137.

Les autres questions parlementaires posées s'apparentaient moins à des demandes statistiques et ont visé des cas particuliers.

Par exemple, le sénateur Calewaert a demandé au ministre de la Justice pourquoi la loi du 10 janvier 1975, dont l'urgence avait été soulignée, n'avait toujours pas été exécutée, le greffier en chef à la Cour du travail d'Anvers n'ayant en effet pas encore été nommé (25).

A la Chambre, M. Gillet a demandé notamment au ministre de l'Agriculture s'il n'importait pas de publier d'urgence les nouveaux arrêtés prévus par la loi du 2 juillet 1975 sur la protection des animaux (26).

D'autre part, M. Kuijpers, se référant aux observations de la Cour des comptes relatives à l'exécution de la loi du 29 mai 1959, a demandé aux ministres de l'Education nationale de fournir la liste des arrêtés qui ont été publiés à la suite de ces observations et d'indiquer à quelle date les autres arrêtés seront publiés (27).

A la Chambre toujours, M. Bonnel a encore posé, le 13 mai 1976, une question orale au secrétaire d'Etat à la Fonction publique au sujet de la mise en application de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités (28).

Enfin, le député Glinne a développé, en date du 19 février 1976, une interpellation afin d'obtenir des précisions « sur les délais intolérables qui ont différé l'application de la loi relative aux déchets toxiques » (29).

Mais, à côté de ces réactions assez sporadiques, la prise de conscience la plus caractéristique, et qui a rencontré un écho dans l'opinion publique, paraît bien être représentée par l'application de l'importante législation sur le financement des institutions universitaires.

On sait qu'une loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires a étendu l'intervention de l'Etat, en tendant à mettre sur le même pied les universités libres et officielles. Or, il est apparu que les différents gouvernements qui se sont succédés depuis la mise en vigueur de cette loi ne sont jamais parvenus à appliquer intégralement ses dispositions.

En particulier, la Cour des comptes, qui a été associée à un contrôle permanent du financement des universités, a attiré, dans ses cahiers d'observations annuels, l'attention des parlementaires sur l'absence des textes d'application concernés. Ainsi, on lit dans le

(25) Sénat, session 1975-1976, *Bulletin des questions et réponses*, p. 447.

(26) Chambre, session 1975-1976, *Bulletin des questions et réponses*, p. 286.

(27) Chambre, session 1975-1976, *Bulletin des questions et réponses*, p. 171.

(28) Chambre, séance du 13 mai 1976, *Compte-rendu analytique*, p. 1237.

(29) Chambre, séance du 19 février 1976, *Compte-rendu analytique*, p. 858.

131° cahier : « La plupart des arrêtés royaux d'exécution de la loi du 27 juillet 1971 n'ont pas encore été édictés... La publication de ces arrêtés s'avère indispensable, puisque leur absence empêche l'octroi à ces institutions des sommes qui leur sont légalement dues et qui seront, dans de nombreux cas, de loin supérieures aux allocations provisionnelles actuellement payées. Le manque de diligence du pouvoir exécutif, à qui le Législateur avait confié le soin de prendre les mesures d'application pratiques de la loi, a donc pour conséquence de placer les universités dans une situation financière difficile, voire catastrophique, dont la presse s'est fait l'écho » (30).

Plus spécifiquement, les remarques formulées par la Cour, et réitérées dans son 132° cahier d'observations, portaient sur l'application d'une disposition essentielle de la loi du 27 juillet 1971, l'article 34. Celui-ci prévoit que « le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les éléments constitutifs des recettes et des dépenses du patrimoine des institutions universitaires ». Or, les arrêtés d'exécution de cet article, qui doivent notamment fixer les bases de calcul des subventions, n'avaient jamais été publiés, nonobstant l'élaboration de certains avant-projets.

La substance des remarques de la Cour des comptes a été reprise dans une question parlementaire posée le 7 janvier 1976 par M. Olaerts aux ministres de l'Education nationale (31). Ceux-ci ont répondu qu'il s'est avéré impossible de prendre l'arrêté royal d'exécution de l'article 34 de la loi du 27 juillet 1971 sans modification préalable de cette loi. Une telle modification a été introduite par la loi du 5 janvier 1976 ; enfin, au *Moniteur* du 7 mai 1976, soit quelque cinquante-huit mois après le vote de la loi du 27 juillet 1971, a été publié un arrêté royal du 8 avril fixant les éléments constitutifs des recettes et des dépenses du patrimoine des institutions universitaires.

IV. Les remèdes.

La suppression ou la limitation du phénomène de retard des textes d'application des lois n'apparaît guère facile à réaliser, même si les thérapeutiques qui peuvent être mises en œuvre se révèlent très diverses.

Les différents remèdes auxquels il est permis de songer sont examinés ci-après.

(30) Session 1974-1975, fascicule Ier, p. 56.

(31) Chambre, session 1975-1976, *Bulletin des questions et réponses*, pp. 843-913.

1. *Les procédés classiques du contrôle parlementaire.*

On peut imaginer que les moyens de contrôle de l'action gouvernementale tels que les interpellations, les questions, les votes de méfiance ou les enquêtes parlementaires, pourraient à des degrés variables être utilisés par les parlementaires pour enrayer la mauvaise exécution des lois. Par exemple, dans l'hypothèse où le législateur aurait fixé dans la loi même une date limite d'exécution, une telle disposition créerait, en cas de carence, la possibilité d'interpeller le gouvernement pour n'avoir pas respecté la volonté du législateur.

Néanmoins, force est de reconnaître que de tels procédés de contrôle apparaissent bien aléatoires dans le contexte actuel des rapports entre le Parlement et le gouvernement. L'efficacité de ces remèdes reste en effet fonction de la volonté de la majorité politique au sein des assemblées législatives, majorité dont l'un des rôles est précisément de maintenir en vie la coalition gouvernementale.

2. *La mise en jeu de la responsabilité juridique des ministres.*

Ainsi, en France, la Charte de 1814 relative à la responsabilité des ministres, en déterminant les cas de responsabilité, rendait, en son article 35, les ministres expressément responsables du chef de l'exécution des lois (32).

En Belgique, on connaît les difficultés auxquelles s'est heurtée la mise en application des principes constitutionnels relatifs à la responsabilité pénale ou civile des ministres. Sans doute, comme l'a mis en évidence le professeur P. De Visscher (33), beaucoup d'auteurs considèrent que la loi prévue par l'article 90 de la Constitution est inutile, de sorte que ce n'est pas cette disposition qui ferait obstacle à une obligation de réparer. Néanmoins, on peut constater que l'actuel projet de loi qui a pour but de déterminer les cas de responsabilité et le mode de procéder contre les ministres, ne prévoit pas spécifiquement la possibilité de mettre en œuvre la responsabilité ministérielle en cas de carence coupable dans l'exécution d'une loi (34). On devine également les difficultés, notamment au point de vue de l'appréciation politique d'une telle responsabilité, auxquelles serait confrontée la Cour de cassation. En outre, on peut penser que la mise en cause de la responsabilité juridique d'un ministre pour négligence dans l'application d'une loi, appa-

(32) Voyez : H. HERVIEU, *Les ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents Etats organisés*, Paris, Larose, 1893, p. 694.

(33) De la responsabilité juridique des ministres, *Revue critique de jurisprudence belge*, 1952, p. 47.

(34) Chambre, session 1974-1975, document n° 651.

raît comme une sanction bien disproportionnée par rapport à la faute commise.

3. *L'instauration d'un contrôle du Parlement sur la mise en application des lois.*

La première initiative parlementaire prise dans ce sens en Belgique est représentée par l'intéressante proposition de loi relative aux arrêtés d'exécution non publiés, déposée au Sénat le 29 mai 1974 par M. Vanhaegendoren et consorts (35). L'article unique de cette proposition prévoit que « sauf dispositions contraires expresses, lorsque l'application d'une loi requiert des arrêtés royaux d'exécution et que ceux-ci n'ont pas été pris dans les douze mois de la publication de cette loi, le Gouvernement le fait savoir par la voie d'un avis publié au *Moniteur* ». Selon les auteurs de la proposition, la mesure suggérée jouerait le rôle d'une « sonnette d'alarme », en permettant au législateur et au public de savoir quelles sont les lois qui demeurent purement platoniques.

Cette proposition a été rejetée par la Commission de la Justice du Sénat par 15 voix contre 1 (36). Les commissaires ont partagé l'avis du ministre et « douté qu'il soit de quelque utilité de donner dans le *Moniteur*, qui est déjà assez volumineux, une énumération de dispositions légales qui n'auraient pas été exécutées. Une telle publication passerait inaperçue parmi les informations multiples que contient déjà le *Moniteur* et n'aurait aucun effet pratique ».

En fait, si les possibilités de contrôle découlant de la proposition de loi précitée ne paraissent pas réellement efficaces, c'est surtout dans la mesure où ce contrôle n'est assorti d'aucune sanction pour le cas où le gouvernement faillirait à son obligation de publier la liste des lois non exécutées. Dans ce sens, il est permis de se demander s'il ne s'indique pas de créer au sein du Parlement un organe *ad hoc*, chargé spécialement de veiller à ce que les arrêtés d'exécution des lois interviennent dans des délais raisonnables. Un tel organe devrait disposer de moyens tels que le Parlement puisse en permanence faire pression sur l'exécutif pour qu'il fasse aboutir rapidement la volonté du législateur.

A cet égard, il convient de signaler l'expérience française où, depuis 1972, le service des commissions du Sénat fait le recensement des textes d'application parus ou non parus, recensement qui est ensuite examiné par le président du Sénat et les présidents des groupes et des commissions. Le cas échéant, une communication est faite à la commission

(35) Sénat, session extraordinaire de 1974, document 200 - n° 1.

(36) Sénat, session extraordinaire de 1974, document 200 - n° 2.

compétente, qui prend la décision qui lui paraît la plus appropriée à enrayer le retard.

4. *La réduction des délais d'intervention des textes.*

Se trouve visée ici l'aménagement de procédures visant à réduire les délais techniques d'intervention des textes et par là à prévenir les retards (37). Il importe de signaler à cet égard l'intéressante proposition de loi relative aux délais dans lesquels les avis doivent être donnés, déposée au Sénat le 29 mai 1974 par M. Vanhaegendoren et consorts (38). Cette proposition prévoit que chaque fois que le gouvernement demande l'avis d'un organisme, d'un collège consultatif ou d'une personne physique ou morale, il fixe un délai qui ne pourra être inférieur à deux mois ni dépasser six mois, sauf prorogation. A défaut d'avis dans le délai imparti, la demande sera tenue pour inexistante.

Cette proposition a été jugée superflue par la Commission de la Justice du Sénat et rejetée par 12 voix contre 1.

5. *Le contrôle juridictionnel.*

Le recours au juge constitue-t-il un moyen susceptible de lutter contre l'inertie de l'administration en matière d'exécution des lois ? Il convient de faire une distinction à ce sujet entre le contrôle exercé par les cours et tribunaux ordinaires et le contrôle exercé par le juge administratif.

a) *Les cours et tribunaux ordinaires.*

Pendant longtemps, les auteurs de droit administratif ont enseigné que la responsabilité qui pourrait résulter de la non-application des lois par l'exécutif ne saurait présenter qu'un caractère politique. Sanctionner le défaut d'agir aurait constitué la voie ouverte par le juge à l'organisation d'un régime d'assemblée, où le gouvernement aurait l'obligation d'obéir aux ordres du Parlement (39). On soutenait également que les fautes de l'administration, susceptibles de donner lieu à responsabilité n'apparaissaient que par des actes positifs, de sorte que l'appréciation par le juge d'une omission était du domaine de l'opportunité administrative.

Par contre, aujourd'hui, la jurisprudence paraît avoir évolué remarquablement et admet le principe de la responsabilité de l'exécutif pour

(37) Par exemple, on peut citer pour mémoire, car elle apparaît difficilement compatible avec notre régime, la pratique anglaise qui consiste à faire préparer simultanément les projets de lois et leurs textes d'application.

(38) Session extraordinaire de 1974, document 199 - n° 1.

(39) Pour une analyse de cette doctrine, consultez : J.-M. AUBY, *L'obligation gouvernementale d'assurer l'exécution des lois*, *Juris - Classeur Périodique*, 1953, I, p. 1080. En Belgique, voyez notamment l'arrêt de la Cour de cassation du 11 mai 1933 (*Pastorisie*, 1933, I, p. 222), en vertu duquel l'acte de décision est d'ordre politique et relève de l'appréciation souveraine de l'autorité administrative.

faute commise dans l'accomplissement d'activités matérielles, telles que l'élaboration des textes d'application d'une loi.

En Belgique, le point de départ de cette évolution est représenté par deux arrêts importants, et bien connus, rendus par la Cour de cassation en 1963. Le premier arrêt, celui du 7 mars 1963 (40), « opère une extension importante du contrôle des cours et tribunaux sur les actes et abstentions de l'autorité administrative » (41). Le second arrêt, rendu le 26 avril 1963 (42), étend aux actes réglementaires, en l'espèce, un arrêté du Régent ayant rendu obligatoire la vaccination contre la variole, le régime de la responsabilité pour faute.

Commentant cette jurisprudence, R. Dalcq souligne qu'elle a reconnu aux tribunaux, « au niveau des mesures d'exécution des obligations qui pèsent sur les pouvoirs publics, le pouvoir d'apprécier l'omission de l'administration et donc l'opportunité de son action dans les limites des critères de prudence et de diligence que consacre l'article 1382 du code civil » (43). Il en résulte qu'un administré pourrait demander à obtenir réparation du dommage subi par suite de l'abstention de l'administration d'exercer une compétence réglementaire.

Un exemple précis est représenté par l'arrêt de la Cour de cassation du 23 avril 1971, en cause Goffin (44). En l'espèce, l'action introduite par un percepteur des postes tendait à obtenir la condamnation de l'Etat belge en défaut d'avoir exécuté l'arrêté royal du 30 novembre 1950 relatif au logement du personnel rétribué par l'Etat.

La Cour suprême a accueilli, dans les termes suivants, le pourvoi :

« Attendu que, même dans les cas où aucun délai n'est prescrit au pouvoir exécutif par une disposition légale pour prendre un règlement, l'abstention de prendre celui-ci peut donner lieu à réparation, si un dommage en est résulté ;

» Attendu dès lors qu'en décidant que le pouvoir exécutif, sous réserve toutefois de sa responsabilité politique à l'égard des Chambres législatives, arrête librement et souverainement « les modalités d'exécution de son pouvoir réglementaire » et qu'en conséquence le pouvoir judi-

(40) *Revue critique de jurisprudence belge*, 1963, p. 93 et note J. DABIN ; *Journal des Tribunaux*, 1963, p. 223 avec observations C. CAMBIER.

(41) Ch. HUBERLANT, *Essai de délimitation de la compétence du Conseil d'Etat d'avec celles des cours et tribunaux au contentieux de l'indemnité*, *Miscellanea W.J. GANSHOF van der MEERSCH*, Bruxelles, Bruylant, 1972, tome III, p. 524.

(42) *Revue critique de jurisprudence belge*, 1963, p. 116 et note J. DABIN.

(43) La place de l'arrêt de la Cour de cassation du 7 mars 1963 dans la jurisprudence relative à la responsabilité de la puissance publique, *Miscellanea W.J. GANSHOF van der MEERSCH*, *op. cit.*, tome III, p. 38.

(44) *Pasicrisie*, 1971, I, p. 787.

ciaire ne peut jamais considérer que l'abstention, en matière réglementaire, et notamment celle d'exécuter une loi ou un arrêté royal quelconque, est fautive au sens des articles 1382 et 1383 du code civil et partant qu'elle donne lieu à l'obligation de réparer le dommage qu'elle a causé, l'arrêt attaqué a violé ces dispositions légales ».

Par ailleurs, dans ses conclusions, l'avocat général F. Dumon avait souligné que ce qui est fondamentalement en cause, c'est la cohérence du droit : l'autorité habilitée à procurer la pleine application à la règle de droit ne peut rester en défaut de prendre les mesures pour en assurer la pleine efficacité. Il apparaît ainsi que le pouvoir exécutif n'a pas le droit de ne pas prendre les dispositions réglementaires indispensables pour qu'une règle de droit soit applicable. A cet égard, si le cas soumis à la Cour de cassation se rapportait à un arrêté royal qui n'avait pas reçu d'exécution, la Cour a toutefois dépassé cette hypothèse et a eu à l'esprit l'intervention de l'exécutif agissant en exécution d'une loi (45).

De même, l'arrêt ne distingue pas si l'exécutif a été invité ou non par le législateur à prendre des mesures d'exécution dans un délai imposé. L'abstention d'agir peut donner lieu à réparation « même dans les cas où aucun délai n'est prescrit au pouvoir exécutif par une disposition légale pour prendre un règlement ». En tout état de cause, le « délai déraisonnable » mis par l'autorité à agir apparaît comme un élément essentiel d'appréciation de la gravité de la faute.

Dans de savants commentaires de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 23 avril 1971, le professeur F. Delpérée écrit que si la formulation de l'arrêt montre que le juge entend assurer le contrôle de tous les actes qui rentrent dans l'exercice de la fonction de réglementer, l'étendue de ce contrôle trouve cependant une limite dans les motifs d'opportunité que l'autorité se donne pour s'abstenir, le choix discrétionnaire de l'administration des mesures qu'elle prend risquant de s'avérer un moyen décisif de défense (46).

L'appréciation du juge est en tout cas particulièrement délicate puisque, ainsi que l'a souligné prudemment la Cour de cassation, l'abstention de prendre un règlement n'est pas automatiquement constitutive

(45) La formule utilisée, « l'abstention en matière réglementaire et notamment celle d'exécuter une loi... », fournit en effet une règle de principe : c'est toute abstention de l'exécutif qui peut être fautive.

(46) *Revue critique de jurisprudence belge*, 1975, pp. 18 et suivantes. Et, ainsi que l'écrit Ph. MAYSTADT, la question est précisément de savoir quand le juge pourra prétendre que l'attitude de l'administration pose un problème de légalité et non une simple question d'opportunité (Observations sous l'arrêt de la Cour de cassation du 23 avril 1971, *Journal des Tribunaux*, 1972, p. 691).

d'une faute, mais peut être révélatrice d'une négligence ou d'une imprudence.

Par ailleurs, sans doute peut-on regretter que, conformément à une conception traditionnelle de l'article 107 de la Constitution, les cours et tribunaux, en censurant l'abstention de réglementer, se bornent à allouer des dommages-intérêts et se refusent, soit à agir en lieu et place de l'administration, soit à lui donner une injonction de procéder à l'application de la loi. Dans une étude remarquable, le professeur M.A. Flamme a critiqué le caractère absolu de cette conception et bien mis en évidence le fait que la règle suivant laquelle l'article 107 de la Constitution ne confère au juge aucun pouvoir de substitution ni d'injonction ne repose sur aucun texte (47). En fait, cette règle ne paraît fondée que sur le principe de la séparation des pouvoirs. Or, précisément, en cas d'absence des arrêtés d'exécution d'une loi, on n'aperçoit pas en quoi une injonction du juge, indiquant à l'exécutif son devoir juridique, remettrait en cause la liberté d'action de l'administration, puisque le juge viserait uniquement une abstention contraire à une ligne de conduite qui se trouve imposée par le pouvoir qui a fait la loi au pouvoir chargé de l'appliquer.

Enfin, un dernier cas bien caractéristique d'action judiciaire en réparation contre l'Etat est représenté par le litige récent survenu entre le département de l'Education nationale et l'Université libre de Bruxelles. On sait que l'ULB a assigné l'Etat belge en vue d'obtenir le paiement d'une somme estimée à un milliard 552 millions et due en vertu de la loi sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, votée le 27 juillet 1971 mais non exécutée par la suite. Selon les conseils de l'ULB, la culpabilité de l'Etat était notamment établie par le fait que le ministre avait entretenu les universités dans l'illusion que les arrêtés d'exécution allaient être pris dans des délais rapprochés. Par contre, le défenseur de l'Etat avait estimé que la loi contestée a été votée dans la confusion et la hâte et avait plaidé la thèse de la séparation des pouvoirs, se demandant si le tribunal peut sanctionner des actes du législateur (48).

Le tribunal a fait droit en principe à la demande de l'ULB, en estimant que le gouvernement s'est fautivement soustrait à l'exercice de la

(47) Pour un contrôle juridictionnel plus efficace de l'Administration, *Journal des Tribunaux*, 1972, pp. 417 et suivantes.

(48) En fait, si les parties en litige sont d'accord sur l'existence d'une faute dans le chef de l'Etat, leur procès apparaît également comme celui d'une certaine politique gouvernementale qui consiste à faire voter dans la hâte par le Parlement des projets de lois qui par la suite se révèlent difficilement applicables (J. van HOOREBEKE, Du danger de voter une loi universitaire dans la hâte, *Le Soir*, 19 décembre 1975).

mission réglementaire qui lui était confiée par la loi. Une somme fixée à 10 % du montant réclamé a été allouée à l'Université à titre de dommages et intérêts.

b) *Le juge administratif.*

En principe, le recours au juge administratif pourrait constituer un autre moyen permettant de lutter contre l'inertie de l'administration en matière d'exécution des lois.

Ainsi, en France, il existe toute une jurisprudence du Conseil d'Etat relative à des demandes en annulation de décisions refusant l'intervention de textes d'application de lois ou à des demandes d'indemnité en réparation de préjudice résultant de la non-intervention de ces textes (49). C'est par l'arrêt Kevers-Pascalis, rendu en date du 13 juillet 1962, que le Conseil d'Etat de France a pour la première fois pris nettement position (50). Cet arrêt affirme expressément qu'est illégale une décision refusant les mesures nécessaires à l'application d'une loi et rappelle qu'un délai excessif d'intervention des textes peut constituer une faute.

Commentant la jurisprudence française (51), M. Guibal souligne toutefois que l'efficacité des recours juridictionnels se trouve limitée par le fait que le juge administratif n'a pas souvent les moyens et la volonté de censurer efficacement la carence de l'administration. Le juge n'accepte en effet de se prononcer que lorsque la loi à appliquer prévoit expressément l'obligation de publier des textes d'exécution ; en outre, il rejette le recours si l'absence de ces textes ne rend pas absolument impossible l'application de la loi.

En Belgique, on connaît la discrétion dont notre Conseil d'Etat fait preuve quant à son souci de se tenir à l'abri de tout jugement politique (52).

A cet égard, le Conseil d'Etat paraît se fonder sur le respect de l'acte de gouvernement, ou tout au moins sur la théorie de la réserve du pouvoir discrétionnaire (53), pour refuser de discuter l'opportunité de

(49) Voyez les références citées par M. GUIBAL, le retard des textes d'application des lois, *op. cit.*, note (38).

(50) Dalloz, 1963, p. 606 et note J.-M. AUBY.

(51) Le retard des textes d'application des lois, *op. cit.*, pp. 1069 et suivantes.

(52) Dans une notice bibliographique récente relative au tome des Nouvelles consacré au Conseil d'Etat, le ministre P. VERMEYLEN soulignait que « soucieux de ne pas entraver la politique du gouvernement, le Conseil d'Etat se montre à son égard d'une indulgence hautement louable en son principe, mais parfois excessive ». (*Journal des Tribunaux*, 1976, p. 158.)

(53) Faisant remarquer qu'on ne trouve pas dans la jurisprudence du Conseil d'Etat belge de consécration de la théorie française des actes de gouvernement, Ch. HUBERLANT écrit en effet qu'il semble que la haute juridiction cherche, avec prudence, à y substituer la théorie de la réserve du pouvoir discrétionnaire (Les actes de gouvernement, *Annales de droit et de sciences politiques*, 1954, pp. 53 et 67).

certaines actes du gouvernement. Mais, d'autre part, on sait également, dans son souci de ne pas enserrer l'administration dans des règles rigides, le soin que le Conseil d'Etat apporte à ne se prononcer que cas par cas. Dans ce sens, il ne s'est pas prononcé théoriquement sur ce qu'est l'acte discrétionnaire de l'autorité excluant tout recours, de sorte que la pratique future permettra peut-être de mieux assurer la protection des droits individuels en sanctionnant l'inertie de l'administration en matière d'exécution des lois.

Le juge administratif pourrait ainsi, dans des cas particulièrement graves, considérer que le temps écoulé est tel que l'inertie de l'administration doit s'interpréter comme un refus implicite d'appliquer la volonté du législateur (54). Et une telle inertie constituerait, le cas échéant, un excès ou un détournement de pouvoir, l'administration n'étant pas autorisée à détourner son action de l'intérêt général qu'elle est appelée à servir.

En tout état de cause, l'analyse de la jurisprudence actuelle révèle que le juge administratif n'hésite pas à remédier à la carence de l'autorité administrative lorsque la loi imposait à cette dernière un devoir de réglementer. Ainsi, par l'arrêt n° 12945 du 9 mai 1968, Snellinckx (55), le Conseil d'Etat a considéré que « l'absence d'arrêté royal d'exécution des dispositions de la loi du 12 juillet 1957 relative à la pension de retraite et de survie des employés, plus de dix ans après son entrée en vigueur, malgré le caractère impératif de l'article 8 qui prescrit : « Le Roi détermine... », ne peut avoir pour effet de priver le requérant de son droit au bénéfice de cette loi... » (56).

Par contre, par l'arrêt n° 12978 du 24 mai 1968, Lespagnard (57), il a été considéré que « l'omission, de la part de l'autorité, de prendre une mesure déterminée ne saurait être regardée comme un acte susceptible d'annulation qu'autant que l'autorité soit obligée en la matière ; que la loi ... qui se borne à habiliter le Roi à prendre dans le délai d'un an des mesures temporaires dérogoires aux dispositions légales, n'impose pas une telle obligation... ».

(54) La notion de « délai raisonnable » n'est d'ailleurs pas nouvelle dans la jurisprudence du Conseil d'Etat puisqu'il en est fait application en matière d'abstention de statuer de l'autorité de tutelle ou du supérieur hiérarchique.

(55) Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, 1969, p. 76 avec l'avis de l'auditeur M. DUMONT.

(56) Sur cette obligation pour le juge d'appliquer la loi, nonobstant l'abstention du pouvoir exécutif, voyez également l'arrêt n° 12858 du 7 mars 1968, AERDEN, concernant l'exécution de la même loi du 12 juillet 1957 et l'arrêt n° 3775 du 29 octobre 1954, KEMPENEER, relatif aux règles applicables lorsqu'il n'a pas été pourvu à l'exécution d'une disposition légale prescrivant l'élaboration d'un statut pour le personnel d'un organisme d'intérêt public.

(57) Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, 1969, p. 109.

Conclusions.

Les développements qui précèdent nous paraissent mettre en évidence le fait que le phénomène de retard ou d'absence des textes d'application des lois trouve sa source dans la crise actuelle des rapports entre le Parlement et le gouvernement (58). L'œuvre du législateur dépendant le plus souvent du bon vouloir de l'organe exécutif, on peut estimer, avec Michel Guibal, que le phénomène de retard accélère le déclin du régime parlementaire (59).

Sans doute, importe-t-il de souligner à nouveau que la carence de l'exécutif n'est pas toujours systématique et ne paraît pas procéder dans chaque cas d'une volonté consciente de paralyser l'œuvre du législateur. Des délais d'intervention des textes d'exécution sont souvent inévitables, par suite de procédures consultatives ou de mises au point techniques. Néanmoins, cet élément ne peut permettre de négliger les causes politiques de retard, et il apparaît que le gouvernement pêche parfois plus par omission que par action : c'est alors sa volonté politique qui est directement à la base de son abstention de réglementer.

En fait, toute promulgation d'une loi, dont l'applicabilité dépend de l'intervention d'arrêtés d'exécution paraît bien pour le gouvernement se doubler du devoir moral d'appliquer cette loi. Dans une telle conception, c'est la loi votée par le législatif qui détermine à la fois les droits des individus et les obligations de l'exécutif : celui-ci exerce sa fonction dirigée vers le bien commun, dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par les normes supérieures.

En outre, il n'est pas requis que la loi à appliquer impose expressément à l'autorité administrative l'obligation d'élaborer des arrêtés : l'obligation de réglementer ne peut en effet avoir pour fondement un ordre spécial du législateur car, dans le cas où cet ordre ne figurerait pas dans une loi, ce serait reconnaître à l'exécutif un pouvoir discrétionnaire impliquant la liberté de ne pas agir (60). D'autre part, la jurisprudence récente paraît bien affirmer à charge des pouvoirs publics une obligation de résultat, un devoir d'assurer la sécurité juridique. De sorte que les citoyens ont un droit au fonctionnement satisfaisant des services publics et sont justifiés à attendre de l'administration

(58) On peut relever d'ailleurs que dans certaines circonstances, c'est le gouvernement qui s'est plaint de la lenteur de la procédure parlementaire et a rejeté sur les assemblées législatives la responsabilité des retards de l'administration.

(59) Le retard des textes d'application des lois, *op. cit.*, p. 1063.

(60) Toutefois, comme l'écrit Ph. MAYSTADT, l'obligation de réglementer n'existe pas lorsque la disposition principale prévoit que son exécution est une simple faculté laissée à l'appréciation de l'autorité qu'elle désigne (Observations sous l'arrêt de la Cour de cassation du 23 avril 1971, *Journal des Tribunaux*, 1972, p. 690).

qu'elle prenne en toutes circonstances les mesures nécessaires pour appliquer les règles de droit et les faire respecter.

Quant aux remèdes qui ont été esquissés, on peut observer que s'ils sont de nature, sinon à enrayer, tout au moins à limiter le phénomène de carence, ils ne valent cependant que dans la mesure où le gouvernement aura la volonté, ou sera capable, de respecter des délais normaux d'intervention des textes.

Aussi, l'élimination du phénomène de retard des textes d'application des lois paraît bien dépendre de l'évolution d'un certain état d'esprit et de la restauration d'un équilibre entre un gouvernement aux pouvoirs aujourd'hui exorbitants et un Parlement résigné.

Summary : The inertia of the executive power with regard to the implementation of the laws voted by the Parliament.

Nowadays, in Belgium, a majority of acts of Parliament are no longer automatically applied but have to be completed by orders in council. In fact, a number of laws may remain without effect for a certain time, the executive power, in charge of the implementation of laws, having not prepared the drafts in acceptable delay.

This phenomenon seems to arise from today's crisis in the relations between Parliament and government, which arrogates to itself the right to keep at bay the legislator's work and opposes a real veto.

The suppression of the phenomenon actually appears to be difficult although the members of Parliament have at times been aware of the inertness of the executive power.

An award of the Supreme Court, in Belgium, dated 23 April 1971, has nevertheless penalized the failure and accepted the principle of government's responsibility due to the abstention to regulate.

