

# Contentieux administratif

Ann Lawrence Durviaux, professeur &  
Avocate

## Juges spécialisés ou juges ordinaires ?

- I. Le contrôle de l'administration dans les pays de common law
- II. Des juridictions spécialisées intégrées à l'ordre judiciaires : l'exemple de l'Allemagne fédérale
- III. Des juridictions spécialisées autonome : la Suède et les Conseils d'Etat...
- IV. Le choix des belges.....

## Lectures personnelles

- *Analyse des trois systèmes en relation avec le système belge*
- *Dégager les points de convergence et de divergence entre les différentes manières de concevoir et d'organiser un contrôle juridictionnel de l'administration*
- *Dégager les faiblesses du système belge*

# Le système belge

- La Constitution
  - 144 et 145 (ex 92 et 93):
    - Compétence de principe des juridictions ordinaires : droits civils et droits politiques
    - Le pouvoir législatif peut créer des juridictions administratives pour connaître des contestations portant sur des droits politiques
    - Donc, clé de répartition = nature du droit invoqué, nature du droit sur lequel porte la contestation, nature du droit sur lequel le demandeur fonde son action
    - La distinction entre droits civils et politiques relève du droit constitutionnel

# Le système belge

- Le juge ordinaire est un juge ordinaire également de l'administration
  - Soit en application directe de 144
    - Ex : il intervient dans le contentieux en matière de responsabilité civile (1382 cc, le droit à réparation étant un droit civil)
  - Soit par intervention législative (144 et 145)
    - Ex : toutes les compétences spéciales portées par le Code Judiciaire
      - Contrat de travail dans la fonction publique
      - Sécurité sociale
  - Application du droit judiciaire :
    - Compétence matérielle
    - Citation devant la juridiction compétence (territorialement et matière)
    - Condition du référé judiciaire

# Le système belge

- Il existe de nombreuses juridictions administratives
  - « Désordre » juridictionnel
  - Dualité fonctionnelle : DP (= organe politique) mais fonction juridictionnelle (avec recours devant soit la Cour d'appel, soit le Conseil d'Etat (pleine juridiction), soit la Cour de cassation)
- Exemples:
  - La cour des comptes (article 180 de la Constitution): juge des comptables publics en équité
  - DP: recours en matière d'élections communales, , droit minier, comptabilité communales, droits d'usage forestier, bourses d'étude,
  - Collège juridictionnel de la Région bruxelloise
  - Les juridictions ordinales (médecins, médecins vétérinaires, pharmaciens, architectes, avocat) : juridictions disciplinaires, litiges en matière d'honoraires
  - Conseil de la concurrence : appel devant la Cour d'appel de Bxl
  - Commission spéciale pour l'indemnisation de détentions préventives illégales

# Le système belge

- Exemples:
  - Commission pour l' aide aux victimes d' actes intentionnels de violence
  - Contentieux fiscal : réclamation à l' administration pour les taxes locales, recours à la DP (juridiction)
- Le Conseil d' Etat retient souvent toute l' attention:
  - Contentieux d' annulation (avec suspension + mesures provisoires)
  - Contentieux de la cassation administrative
  - Contentieux de l' indemnité
  - Contentieux de pleine juridiction:
    - Électoral, élections des conseils de l' aide sociale, élections des conseils de police,
    - Cessation anticipées des fonctions et du remplacement des mandataires communaux, des conseillers de l' aide sociale, des membres du conseil de police
    - Privation du mandat de conseiller communal, provincial, cpas élu directement pour cause de dépenses électorales

# Le Conseil d'Etat

- Le Conseil d'Etat retient souvent toute l'attention:
  - Contentieux de pleine juridiction:
    - Discipline des membres du Conseil du contentieux des étrangers
    - Privation de la dotation des partis politiques
    - Contentieux de la cessation anticipée de fonctions, du remplacement et de la discipline des membres des conseils de l'aide sociale
    - Contentieux de l'appartenance linguistique des députés européens et des sénateurs élus directement
    - Contentieux de la récupération des frais d'assistance

# Le Conseil d'Etat : recours en annulation

- I. Introduction
- II. La théorie de l'objet véritable

## CE/REA I. Introduction

- La menace d'un recours plane en permanence sur les autorités publiques (mandataires, fonctionnaires)
- Le citoyen n'est plus désarmé face à l'autorité
- Le procès a pour effet de mettre sur la place publique des débats et des dysfonctionnements potentiellement graves
- 50% des affaires sont introduites par des agents des pouvoirs publics
- Recours parallèles à des négociations en vue d'obtenir...
- « Procès fait à un acte »: présente un caractère très technique
- Ne répond pas toujours à un problème « de personnes »
- Les politiques sont parfois mises à mal par des arrêts
- Le référé permet une « intervention » plus directe du juge dans le politique

## CE/REA I. Théorie de l'objet véritable

- Articulation entre la compétence du Conseil d'Etat en annulation et la compétence générale des juridictions ordinaires
- En principe, pas de chevauchement possible:
  - Les uns peuvent écarter des actes et règlements pour illégalité sur base de 159 de la Constitution (juridictions ordinaires) avec effet limité au litige ou condamner l'administration à des dommages et intérêts (1382 cc)
  - L'autre, peut annuler des actes et règlements irréguliers avec effet rétroactif et erga omnes.
- La réalité est plus complexe
- De nombreux recours sont portés à la fois devant les juridictions ordinaires et devant le Conseil d'Etat
- L'articulation est complexe
- Les articles 144 et 145 ne sont pas très précis

## CE/REA I. Théorie de l'objet véritable

- La théorie de l'objet véritable du recours (cass.) joue pour les actes individuels seulement, les actes réglementaires sont toujours susceptibles d'être attaqués en annulation, même s'ils sont la source de droits individuels

# CE/REA I. Théorie de l'objet véritable

- La position du Conseil d'Etat a évolué
  - Temps 1 : le Conseil d'Etat ne fait guère attention à sa compétence
  - Temps 2 : affaires Versteete et Vrindts
    - Versteete (9 juillet 1951, n°1005)
      - poursuivi pour faits de collaboration et admis à la pension en 1941, déchu de ses droits dont celui d'exercer un emploi public mais continue à bénéficier d'une pension publique (déchéance non prévue)
      - À la libération, le Ministre fait arrêter le versement de sa pension
      - Entre temps, un jugement l'avait partiellement rétabli dans ses droits
      - Le ministre confirme le non paiement de la pension
      - Le refus est attaqué devant le CE qui se reconnaît compétent et annule

# CE/REA I. Théorie de l'objet véritable

- La position du Conseil d'Etat a évolué
  - Temps 1 : le Conseil d'Etat ne fait guère attention à sa compétence
  - Temps 2 : affaires Versteete et Vrindts
    - Vrindts (13.11.1951, n°1145)
      - Ouvrier SNCB bénéficie d'une allocation de foyer jusqu'en 1949 (incitation à s'établir en dehors des grands centres urbains), par référence aux règles des agents de l'Etat
      - 1949: modification des règles de calcul par la SNCB, elle diminue
      - CE : s'estime compétent et annule
    - La compétence du Conseil d'Etat avait été contestée dans les deux affaires et la Cour de Cassation fut saisie (déclinatoire de compétence) : Cass, 27 novembre 1952, Pas., 1953, I. 184
      - Déclare le Conseil d'Etat incompétent
      - Théorie de l'objet véritable du recours
        - Mettre fin à la prétendue violation de son droit civil à la pension

# CE/REA I. Théorie de l'objet véritable

- La position du Conseil d'Etat a évolué
  - Temps 2 : affaires Versteete et Vrindts
    - La compétence du Conseil d'Etat avait été contestée dans les deux affaires et la Cour de Cassation fut saisie (déclinatoire de compétence) : Cass, 27 novembre 1952, Pas., 1953, I. 184
      - Déclare le Conseil d'Etat incompétent
      - Théorie de l'objet véritable du recours
        - Mettre fin à la prétendue violation de son droit civil à la pension
        - La décision de la SNCB méconnaît un droit civil se trouvant dans son patrimoine
  - Suit une jurisprudence relativement erratique

## CE/REA I. Théorie de l'objet véritable

- Cass., 8 janvier 1953, Pas, I. 309
  - Caisse hypothécaire anversoise
  - procès fiscal, contestation des impôts afférents aux années 1943 à 1947.
  - En 1949, réclamation contre d'autres impôts, décision de dégrèvement, l'administration au lieu de rembourser, impute les sommes sur les sommes dues pour les impôts 1943 à 1947 selon elle.
  - Recours contre la « décision d'imputation »
  - CE : incompétent, il existe des voies de recours (contre le directeur des contributions et devant la Cour d'appel, puis cassation)
  - Cass:
    - Ok sur le principe,
    - mais il n'existe pas de recours en l'espèce contre pareille décision
    - Le Ce n'est pas compétent car il existe une action civile en répétition de l'indu

# CE/REA I. Théorie de l'objet véritable

- **Affaire Hennard :**
  - Collision entre 2 locomotives
  - Refus de déposer d'un fonctionnaire impliqué dans l'accident, sanctionné disciplinairement (retenue sur salaire)
  - Recours contre la sanction
  - CE se déclare compétent en dépit du déclinatoire soulevé par la SNCB (annulation impliquerait de se prononcer sur le droit civil au traitement)
  - Cass, 27.11.1957, Pas, 1958, I. 328 suit le CE
- **Affaire Saldes Baldini c/ Commune de Schaerbeek**
  - Réfugié politique reconnu fait une déclaration de changement de résidence (déménagement)
  - La commune (séjour des étrangers étant contingenté) refuse l'inscription sur les registres de population (alors que ce n'était pas permis pour les étrangers déjà établis en Belgique au moment où la mesure de contingentement est entrée en vigueur)

## CE/REA I. Théorie de l'objet véritable

- Affaire Saldes Baldini c/ Commune de Schaerbeek
  - La commune lui accorde une autorisation de séjourner deux mois sur son territoire
  - REA/RES : le Ce ordonne la suspension (CE,, 11.01.1993, n°41.530)
  - Déclinatoire de compétence soulevé par la commune : enjeu le droit subjectif d' être inscrit au registre de la population d' une commune
  - Cass : suit le déclinatoire (Cass., 17.11.1994, JT, 1995, 316, obs HAUBERT)

# CE/REA I. Théorie de l'objet véritable

- Affaire DRUEZ
  - Positions administratives :
    - activité de service : normale, salaire, ancienneté droit à promotion et traitement, avantages (congrés, primes, maternité, ...)
    - non-activité : suppose décision,
    - Disponibilité : pour convenance personnelle, par défaut d'emploi, retrait d'emploi dans l'intérêt du service (sauf dans premier cas, traitement d'attente, doit pouvoir reprendre le boulot sur le pied)
  - Enseignante (Communauté française)
  - 1987 : accident sur le chemin du travail, elle cesse toute activité
  - Médecine du travail : accident = cause de son absence jusqu'en mai 1988, après, autre cause
  - Litige devant les tribunaux du travail : absence s'arrête en mai 1988
  - Pendant cette procédure, la personne est admise à la pension prématurée pour motif de santé à la date du 1<sup>er</sup> octobre 1996

# CE/REA I. Théorie de l'objet véritable

- Affaire DRUEZ
  - 1<sup>ère</sup> procédure : 1995 (avant la décision du tribunal du travail)
  - Décision de mise en disponibilité pour cause de maladie à partir du 31.08.1989 (réduction de traitement, cvd remboursement du trop perçu)
  - Attaque cette décision
  - CF : pas d'intérêt, la décision est automatique car elle a épuisé son nombre de jours de congés (mise en disponibilité de plein droit) + à défaut, sa compétence était de toute façon liée
  - CE : rejette les deux objections :
    - compte tenu des effets, il faut une décision
    - de « plein droit »... si les conditions sont réunies. Encore faut-il analyser le dossier
    - Mise en disponibilité pour maladie = décision constitutive de droits, crée une situation juridique nouvelle
    - Annule pour incompétence de l'auteur de l'acte

# CE/REA I. Théorie de l'objet véritable

- Affaire DRUEZ
  - 2<sup>ème</sup> procédure : le gvt de la CF adopte 5 jours après l'arrêt, un arrêté mettant la requérante en indisponibilité pour cause de maladie du 30 août 1989 au 30 septembre 1996 (soit entre la fin de l'incapacité de travail imputée à l'accident et l'admission à la retraite)
  - Recours
  - CF : mêmes exceptions
  - CE : rejette en renvoyant sans autre précision à des « arrêts »
  - Annule compte tenu du caractère rétroactif de la décision
  - Déclinatoire soulevé par la CF
  - Cass, 24.06.2004, n° de rôle C020361F casse l'arrêt : la motivation de l'arrêt du CE ne permettait pas à la cour d'exercer son contrôle, renvoi l'affaire au CE afin qu'il soit plus précis
  - 3<sup>ème</sup> procédure (CE, 19.09.2006, n°162.544), plus précis, nouveau pourvoi
  - Cass., 20.12.2006, rôle C06.0574.F: casse

# CE/REA I. Théorie de l'objet véritable

- Affaire DRUEZ
  - Cass., 20.12.2006, rôle C06.0574.F: casse : l'existence d'un droit subjectif suppose que la partie demanderesse fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt. A l'égard d'une autorité administrative, il faut que la **compétence** de cette dernière soit **liée**
  - 4<sup>ème</sup> procédure : CE a estimé qu'il n'était pas compétent.....(29 avril 2008, Druez, 182.573)

# CE/REA I. Théorie de l'objet véritable

- Affaire NOIR (CE, 5 octobre 2006, n°163.215)
  - Enseignant de la communauté française
  - Congé médicale après intervention chirurgicale
  - Son médecin l'envoi à la côte pour convalescence
  - Il est convoqué par le service de contrôle alors qu'il est à la mer et demande pour cette raison, à ce que la visite soit postposée.....
  - L'organismes refuse et signale que le requérant a refusé le contrôle
  - CF : exige le remboursement de 15 jours de salaire
  - Recours en annulation
  - CF : objet véritable, le traitement
  - CE : non, pas de compétence liée + décision émanant d'un fonctionnaire incompetent
  - CASS: casse l'arrêt (30.12.2006, rôle 20060116-9): la compétence de l'administration de statuer sur la perte du droit au traitement est liée dès lors que seule est correcte la qualification d'absence irrégulière conforme aux dispositions décrétales

## CE/REA I. Théorie de l'objet véritable/ Analyse critique

- Ces affaires (et d'autres) font appels à plusieurs ordres de considérations
- Argument 1 : la nature de la règle invoquée (Versteete : droit civil au paiement de sa pension)
  - Un des éléments qui permet de qualifier une contestation au sens de l'article 144 de la Constitution
  - Exemple :
    - urbanisme, on ne peut pas invoquer dans le cadre d'un recours en annulation la violation de servitude légales établies par le code civil (vues et jours) ou servitudes conventionnelles (droits civils)
    - Contentieux d'annulation des PU limité au respect des prescriptions urbanistiques (réglementation sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme)

## CE/REA I. Théorie de l'objet véritable/ Analyse critique

- Argument 2 : équivalence des résultats d'un autre recours
  - Affaire caisse hypothécaire anversoise
  - Difficultés : la détermination de l'équivalence des résultats
  - Sanctions disciplinaires : réprobation de l'agent, elle peut être poursuivie en annulation même si elle a une conséquence sur le traitement
  - Par contre, la fixation du traitement est sans incidence sur la situation administrative (donc action judiciaire a le même effet qu'un recours en annulation)
- Argument 3: la nature de la compétence exercée : l'objet de l'acte attaqué
  - Pouvoir discrétionnaire : si l'administration a le pouvoir d'appréciation, même limité, qui lui permet d'accorder, de refuser, partiellement ou entièrement, ce que l'administré réclame, le droit subjectif trouve sa source dans la décision de l'administration et non dans la réglementation

## CE/REA I. Théorie de l'objet véritable/ Analyse critique

- Argument 3: la nature de la compétence exercée : l'objet de l'acte attaqué
  - Pouvoir discrétionnaire :
    - si l'administration a le pouvoir d'appréciation, même limité, qui lui permet d'accorder, de refuser, partiellement ou entièrement, ce que l'administré réclame, le droit subjectif trouve sa source dans la décision de l'administration et non dans la réglementation
    - Partant, décision susceptible de recours en annulation, même si la décision porte sur le paiement d'une somme d'argent
    - Cass : **considère que le pouvoir judiciaire est incompetent pour imposer une décision lorsque l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire**

## CE/REA I. Théorie de l'objet véritable/ Analyse critique

- Argument 3: la nature de la compétence exercée : l'objet de l'acte attaqué
  - Cass : **considère que le pouvoir judiciaire est incompétent pour imposer une décision lorsque l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire**
  - Cass 4.03.2004 (C03.0346.N) (C.03.448.N) (F-20040304-6) et 3.01.008 (C06.0322.N, F-20080103-1) : cass casse pour violation du PG de la séparation des pouvoirs les arrêts de la Cour d'appel de BXL qui imposaient une dispersion des vols quittant ou arrivant de Zaventem
  - Cass : **le pouvoir judiciaire est incompétent pour obliger l'administration à user de son pouvoir discrétionnaire d'une manière déterminée**

## CE/REA I. Théorie de l'objet véritable/ Analyse critique

- Argument 3: la nature de la compétence exercée : l'objet de l'acte attaqué
  - Cass : **le pouvoir judiciaire est incompétent pour obliger l'administration à user de son pouvoir discrétionnaire d'une manière déterminée**
  - Exemple : désignation d'un enseignant comme titulaire (cass. 19.04.1991, rôle 7140 F-19910419-10)
  - Exception : détournement du pouvoir discrétionnaire (Cass, 31.05.2001, C9801198 N – F-200110531-11)

## CE/REA I. Théorie de l'objet véritable/ Analyse critique

- Argument 3: la nature de la compétence exercée : l'objet de l'acte attaqué
  - Compétence liée ? Notion complexe à appliquer
    - Obligation de nature pécuniaire ?
      - Si droit subjectif déterminé entièrement par la réglementation, compétence du PJ
        - Ex : arrêté fixant les traitements, la pension selon des paramètres mathématiques (ancienneté, grade, ...) = contentieux sur l'application des modalités de calcul

## CE/REA I. Théorie de l'objet véritable/ Analyse critique

- Argument 3: la nature de la compétence exercée : l'objet de l'acte attaqué
  - Compétence liée ? Notion complexe à appliquer
    - Demandeurs de subventions ?
      - Si réglementation détermine entièrement les conditions d'octroi, sans pouvoir d'appréciation, même si la réglementation indique « le Ministre peut, dans les limites des crédits disponibles » = compétence liée (seulement vérifier le crédit) (CE, 1.07.1987, n°28.334)
    - Récupération subvention pour non respect des conditions (sans pouvoir d'appréciation): contentieux droits subjectifs (CE.6.11.2006, n° 164.350) à comparer avec CE, 8.02.2000; n°85.184)

## CE/REA I. Théorie de l'objet véritable/ Analyse critique

- Argument 3: la nature de la compétence exercée : l'objet de l'acte attaqué
  - Compétence liée ? Notion complexe à appliquer
    - Autres obligations (que pécuniaires) ?
    - Cass 24.10.1958, Ann Not, 1959, 68, obs DUMONT : admet la condamnation d'une commune à passer un acte authentique puisqu'aucun service public n'est en jeu (obligation de nature contractuelle - contrat de droit commun)
    - Cass. 26 juin 1980 (Pas. I, 1341) : admet la condamnation des pouvoirs publics à la réparation en nature d'un dommage (construction litigieuse d'une caserne ) service public - en violation d'un droit de propriété. Ne met pas en jeu une décision administrative mais simplement un acte matériel
    - Cass., 2212.2000, C990164 N- F-20001222-4 : PJ compétent pour condamner une commune à délivrer une carte d'identité avec une photo d'une femme portant le voile

## CE/REA I. Théorie de l'objet véritable/ Analyse critique

- Argument 3: la nature de la compétence exercée : l'objet de l'acte attaqué
  - Compétence liée ? Notion complexe à appliquer
    - Autres obligations (que pécuniaires) ?
    - Attestation médicale établissant le taux d'invalidité du demandeur : comparer Cass 31 mai 1999, Pas. I, 766 et CE, 26 juin 2000; n°88.228
    - Pour autres droits : quid faut-il extrapoler la solution compétence discrétionnaire/ compétence liée ?
    - Il est vraiment difficile d'interpréter les arrêts Druetz et Noir ....car la cass semble avoir casser parfois pour des problèmes de motivations et le Conseil d'Etat ne semble pas l'avoir soit accepté, soit compris....

# CE/REA I. Théorie de l'objet véritable/ Analyse critique

- Conclusions provisoires....
  - L'interprétation d'une compétence reste délicate dans les faits (discrétionnaire/liée)
  - La Cour de cassation ne dit jamais que le stricte nécessaire
  - Il est parfois délicat d'inférer une théorie générale de ses arrêts de cassation...
  - Définition du droit subjectif :
    - 1 . Pouvoir d'exiger d'un 1/3 un certain comportement le cas échéant en recourant à une juridiction (droit administratif : l'existence de cette obligation juridique correspond à une compétence liée)
    - 2 . Intérêt propre et individualisé dans le chef de celui qui exige l'exécution de cette obligation

# CE/REA I. Théorie de l'objet véritable/ Analyse critique

- Conclusions provisoires....
  - Principe de séparation des fonctions, dérivé du principe de séparation des pouvoirs sanctionné par l'article 237 Code pénal) : le juge judiciaire ne peut condamner l'administration à poser un acte administratif
  - Si une administration ne prend pas une décision qu'elle est censée devoir prendre en vertu d'une réglementation, il faut recourir à l'article 14, §3 LCCE (mise en demeure + attaqué l'absence de décision équivalent à décision implicite de rejet devant le CE)

## CE/REA I. Théorie de l'objet véritable/ Analyse critique

- Argument 4: caractère déclaratif ou constitutif de droit de l'acte attaqué
  - Le requérant tient-il son droit de l'acte ou de la réglementation ?
  - Acte attaqué : doit être constitutif de droit
- Argument 5: exception organisée par la loi ( ex : droit de séjour des étrangers)
- Argument 6: caractère résiduaire de la compétence du CE (contentieux en matière d'expropriation d'utilité publique)