

Contentieux administratif

Ann Lawrence Durviaux, professeur &
Avocate

REA ou RPEP/RES/RPDE

- Les trois recours supposent :
 - Des conditions de compétences
 - Des conditions de recevabilité
 - Des conditions de fond

(Manuel P.L., n°352 à 372 (RPDE), n° 373 à 396 (RES), n°398 à 503 (REA ou RPEP) : matière d'examen

- Une condition commune de compétence : la notion d'autorité administrative (soit auteur de l'acte attaqué, soit imputabilité du dommage)

REA ou RPEP/RES/RPDE

- Conditions de compétence du REA
 - 1) Le recours doit tendre à l'annulation
 - 2) L'acte doit avoir été accompli par une autorité administrative
 - 3) Incompétence résultant de la compétence du pouvoir judiciaire : 144 et 145 Constitution + théorie de l'objet véritable du recours
- Conditions de recevabilité du REA
 - 1) Recevabilité tenant à l'acte:
 - Acte juridique unilatéral
 - De nature à faire grief
 - Contre lequel aucun recours préalable n'est organisé

L'acte attaquant (REA + RES)- 1 acte juridique unilatéral

- AJU : règlement ou acte individuel
 - Explicite et écrit
 - Explicite et verbal : ex ordre donné oralement pour autant que la preuve puisse en être rapportée
 - Implicite ?
 - Sans encadrement normatif, il est impossible d'induire un sens au silence
 - Parfois, la norme donne un sens au silence (positif ou négatif) : il peut alors faire l'objet d'un recours
 - Art. 14 LCCE : lorsqu'une AA est tenue de statuer, il est possible de la MED de statuer, si pas de décision dans les 4 mois, cela implique une décision implicite de rejet (AU attaquant : AUA)
 - L'abstention d'user d'une compétence facultative n'est pas un AUA, sauf silence circonstancié : cvd ? Le CE apprécie au cas par cas afin de vérifier s'il est possible d'induire un sens au silence, pour admettre ou refuser la recevabilité du recours

L'acte attaqué (REA + RES)- 1 acte juridique unilatéral

- AJU : règlement ou acte individuel
 - Exclu le recours contre des actes matériels (ex, mesure de contraintes prises en exécution d'une ordonnance de police)
 - Exclu le recours contre un acte non encore accompli
 - Si la décision est prise mais non matérialisée, le recours est recevable; idem si non publiée ou non notifiée
 - Exclu le recours contre les conventions
 - Convention de transaction (article 65, §2 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme)
 - MAIS, les accords interprofessionnels, (précisent ou complètent) des RT CEE, directement applicables = règlement (acte annulable)
 - MAIS, conventions relative à l'assurance soins de santé conclues par les commissions permanentes sur base des articles 26,27 et 31 de la loi du 9.08.19963 (AMI) = règlement

L'acte attaquant (REA + RES)- 2) De nature à faire grief

- Acte administratif exécutoire :
 - Doit produire des effets de droit tels qu'ils fassent immédiatement grief au requérant
 - Le REA n'est pas un procès de tendance (LAFERRIERE)
- Actes préparatoires ?
 - Proposition d'avancement par le comité de direction (FU PO)
 - Acte par lequel le Ministre fait une proposition à l'administration (A.PU)
 - Enquête publique préalable à l'octroi d'un permis d'exploiter
 - = actes préparatoires (non attaquables)
 - Notion d'opération complexe :
 - Choix d'un mode de passation, clause du C.S.C., en principe, ils sont attaqués avec la décision d'attribution du marché qui concrétise l'opération complexe (tout le processus de passation du marché)

L'acte attaquant (REA + RES)- 2) De nature à faire grief

- Acte administratif exécutoire :
- Actes préparatoires ?
 - Notion d'opération complexe :
 - Choix d'un mode de passation, clause du C.S.C., en principe, ils sont attaqués avec la décision d'attribution du marché qui concrétise l'opération complexe (tout le processus de passation du marché)
 - MAIS CE, AG, 2.12.2005, LABORNORM, n°152.173 : actes interlocutoires, cvd des actes qui lèsent immédiatement la partie requérante peuvent faire l'objet d'un recours immédiatement (sans attendre la décision finale) + peuvent être critiqués dans un moyen dans le cadre d'un recours qui vise la décision finale
 - Exemples : clauses du CSC qui empêche une entreprise soit de participer à la procédure de passation, soit lui enlève immédiatement tout espoir d'obtenir le marché
 - Attention, la question doit tjrs être appréciée en fonction de la situation du requérant

L'acte attaquant (REA + RES)- 2) De nature à faire grief

- Les avis :
 - Simples : ne lient pas l'autorité, ne font pas griefs
 - Conformes : Jurisprudence non uniforme
 - Parfois annule l'avis conforme + décision prise
 - Parfois considère l'avis conforme comme un acte préparatoire
- Confirmatifs : répètent une décision antérieure, identité d'objet et de motifs, pour autant que la 1^{ère} décision ait un caractère définitif
- Recognitifs : dont le contenu est limité à de simples constats n'entraînant aucune modification de l'ordonnement juridique
 - Exemple : fixation d'un salaire en application d'un barème réglementaire approuvé (critique)
 - Ex : DP constate le déclassement d'un chemin vicinal par prescription pour non usage (article 12 loi du 10.04.1841)
- Circulaires, dépêches, notes de services

L'acte attaquant (REA + RES)- 2) De nature à faire grief

- Circulaires, dépêches, notes de services : énoncent des instructions, ou recommandations
 - Le contenu doit être analysé afin de vérifier si les instruments ne comportent pas de décisions exécutoires qui ajoutent à la réglementation en vigueur
 - Ex. : circulaire sur exemption de la taxe de transmission sur le pain définit le mot « pain » de manière différente par rapport à la réglementation économique (qu'elle était censée appliquer)
 - Il est important de vérifier également les destinataires de ces instruments
 - Si vise des fonctionnaires dans le cadre d'une relation hiérarchique, pas de problème, le supérieur peut leur donner des instructions
 - Par contre, si l'acte s'adresse à des tiers et entend leur imposer des obligations, alors, il y a nécessairement AJU
 - Ex.: circulaire Ministérielle sur le minerval dû par étudiants étrangers, s'adresse à des agents, et aux Gouverneurs de Province, aux PO du libre subventionné, aux chefs d'établissements communaux et provinciaux

L'acte attaquant (REA + RES)- 2) De nature à faire grief

- Mesures d'ordre intérieur : ne produisent aucun effet en dehors de l'administration, sans modification de l'ordonnement juridique
 - Ex. :
 - mesures d'aménagement des services,
 - ou d'affectation des agents sans effet sur le régime applicable,
 - transfert d'un agent dans l'intérêt d'un service (en l'absence d'une dimension disciplinaire)
 - La JU n'est pas tjrs uniforme
 - Retrait d'attribution (d'un député permanent ou d'un échevin) : parfois mesure d'ordre, parfois acte faisant grief
 - PQ ? En principe, ce sont des organes collégiaux, la répartition des tâches est une simple répartition du travail, mais les compétences sont exercées de manière collégiales
 - TTFS : parfois, le retrait d'attribution présente une connotation disciplinaire ou punitive
 - La frontière est délicate : analyse du contexte

L'acte attaquant (REA + RES)- 2) De nature à faire grief

- Mesures d'ordre intérieur :
 - Dans le cadre de l'exercice du pouvoir hiérarchique, la relativité de la notion est très grande
 - Ex. :
 - mutation dans l'intérêt du service peut être une source de préjudice moral de l'agent qui la subi;
 - Refus opposé à un agent qui demande à suivre une formation (peut avoir des effets de droit);
 - Le déplacement d'un agent, même dans l'intérêt du service, peut avoir une incidence sur la manière dont il exerce sa fonction
 - Mutation peut avoir une connotation disciplinaire : il faut rechercher des indices d'une telle connotation dans le contexte

L'acte attaquant (REA + RES)- 2) De nature à faire grief

- Mesures d'ordre intérieur : Mesures prises par l'administration pénitentiaire vis-à-vis des détenus
 - Ex. :
 - Interdiction de promenade, de fréquenter la bibliothèque, le cinéma, parfois MOI
 - CE.Fr : placement dans un quartier haute sécurité = MOI
 - Evolution jurisprudentielle non uniforme : tendance à identifier dans ces MOI une connotation disciplinaire
 - Mise à l'isolement carcéral.....
 - 23 déplacements en 3 ans pour « rotation de sécurité »....
 - CE., 21.02.1996, n°58.310: règlement général des établissements pénitentiaires, recours recevable (reproche, pas de distinctions de traitement pour condamnés, détenus (préventives), mineurs dans les quartiers haute sécurité

L'acte attaquant (REA + RES)- 2) De nature à faire grief

- Mesures d'ordre intérieur : Mesures prises par l'administration pénitentiaire vis-à-vis des détenus
 - Ex. :
 - CE (AG), 11.03.2003, n°116.899 (De Smedt):
 - Décision de la direction d'une prison : sanction disciplinaire de 2 x 9 jours dans cellule de sécurité, 2 mois de régime strict, privation de son travail en atelier
 - MOI : si dictée par le souci de la sécurité et de l'ordre (peuvent entraîner des désagréments)
 - Si objet principal ou exclusif est de punir un détenu ne raison des manquements disciplinaires, alors il ne s'agit plus d'une MOI mais d'un acte attaquant
 - Pas si simple, CE, 22.01.2008, 178.806, Trabelsi : décision de placer le détenu pour deux mois sous le régime individuel (spécial) = MOI, à comparer avec CE, 23.01.2008, 178.879 (Koussiantas)

L'acte attaquant (REA + RES)- 2) De nature à faire grief

- Mesures d'ordre intérieur : Mesures prises à l'égard des élèves dans l'enseignement public, même type de difficulté
 - Ex. :
 - Exclusions définitives à titre de sanction (fait grief)
 - Evolution JU : étend la catégorie de mesure faisant grief
 - Exclusion temporaire
 - CE. Fr. : va encore plus loin
 - Décision de redoublement (conséquence d'un échec)
 - Refus d'admission dans un établissement
 - Refus de changement d'option en cours d'année
 - Appréciations morales notées dans un carnet scolaire....
 - Histoire belge.....: les guichets de Schearbeerck, présentées par la commune comme une MOI

L'acte attaquant (REA + RES)- 2) De nature à faire grief

- Abstention pure et simple d' user d' une faculté ?
 - Lien à faire avec les RANO
 - Abstention d' une autorité de tutelle d' user d' un procédé de tutelle facultatif (général, annulation, suspension)
 - Abstention d' un Ministre de donner suite à une demande de promotion qu' il n' était pas tenu d' accorder : ne fait pas grief
 - Défaut de modification d' un règlement (alors que cette modification ne s' imposait pas) : ne fait pas grief

L'acte attaquant (REA + RES)- 2) De nature à faire grief

- 1) Recevabilité tenant à l'acte:
 - Acte juridique unilatérale
 - De nature à faire grief
 - Contre lequel aucun recours préalable n'est organisé

L'acte attaqué (REA + RES): généralités

- La notion d'acte annulable est définie à l'article 14 des LCCE
 - 1) actes des autorités administratives
 - 2) règlements des autorités administratives
 - 3) actes administratifs relatifs aux marchés publics et aux membres du personnel des assemblées législatives, des médiateurs, de la Cour des Comptes, de la Cour constitutionnelle et des organes judiciaires et du Conseil supérieur de la Justice
 - 4) les règlements relatifs aux marchés publics et aux membres du personnel des mêmes autorités
 - 5) les décisions implicites de rejet

L'acte attaquant (REA + RES) : généralités

- La notion d'acte annulable est définie à l'article 14 des LCCE
 - La catégorie acte est fluctuante (à la marge)
 - Interférence avec les règles de procédure
 - Interférence avec la notion d'intérêt au recours pour certaines personnes
 - Polysémie du mot acte :
 - *Negotium*
 - *Instrumentum*
 - Celle de « règlement » est plus simple
 - Acte non législatif qui prescrit des règles de droit,
 - Il est obligatoire, impersonnel et général, cvd susceptible de s'appliquer dans un nombre indéterminé de cas ou de situation

L'acte attaquant (REA + RES)- : règlement

- Celle de « règlement » est plus simple
 - Acte non législatif qui prescrit des règles de droit,
 - Il est obligatoire, impersonnel et général, cvd susceptible de s'appliquer dans un nombre indéterminé de cas ou de situation
- Méthode et liens
 - Il importe d'identifier les autorités jouissant d'un pouvoir réglementaire
 - Modification des règlements reprenant d'anciennes dispositions = nouvelle manifestation de volonté, donc attaquant
 - Arrêtés ratifiés, confirmés ou validés

L'acte attaquant (REA + RES)- règlement

- Arrêtés ratifiés, confirmés ou validés
 - Ratification : acte par lequel le pouvoir législatif s'approprie la teneur de l'acte ratifié, transmuté en acte législatif
 - Confirmation : opération ambiguë, ne prive pas l'acte administratif de sa nature, mais tente de le soustraire aux contrôles juridictionnels « normaux »
 - Validation : idem, sauf que la validation vise à couvrir une illégalité (a posteriori)
 - Point commun : les conséquences sur le contrôle juridictionnel (priver de certaines voies de recours, celles ouvertes contre les actes administratifs)
- Interaction avec l'article 6 de la CEDH, certain flottement entre la JU du CE et la JU de la Cour Constitutionnelle
 - I. Contrôle de comptabilité avec le DIDA (droit international directement applicable)

L'acte attaquant (REA + RES)- règlement

- Interaction avec l'article 6 de la CEDH, certain flottement entre la JU du CE et la JU de la Cour Constitutionnelle
 - I. Contrôle de comptabilité avec le DIDA (droit international directement applicable)
 - CE, 12.04.1989, n°32.346 Institut de biologie médicale : si AR confirmé est contraire à DIDA, l'arrêté est irrégulier (et la loi l'est aussi parce qu'elle ne peut donner un effet à un acte qui contrevient au DIDA), le CE peut annuler (puisqu'il ne peut appliquer la loi – dixit CE)
 - Contrariété avec article 6 CEDH : s'oppose à toute ingérence du législatif dans l'administration de la justice
 - Interaction également avec le Premier protocole additionnel : patrimoine
 - II. Contrôle de comptabilité avec des règles relevant de la compétence de la Cour Constitutionnelle

L'acte attaquant (REA + RES)- règlement

- II. Contrôle de comptabilité avec des règles relevant de la compétence de la Cour Constitutionnelle
 - Le Ce ne peut constater lui-même, doit poser question à Cour Constitutionnel
 - OU saisine directe de la Cour Constitutionnelle
 - Le fond de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle est très nuancée, pas de position de principe tranchée
 - Plus encline à admettre le procédé s'il est prévu dès le départ (fait alors partie d'un processus législatif prévu)
 - A posteriori, plus délicat car par définition plus suspect puisqu'intervient dans le cadre de contestation dont les pouvoirs publics essaient de sortir
 - Cour européenne a condamné le procédé

L'acte attaquant (REA + RES)- règlement

- « Règlements imparfaits » : attention au mot, parfois un règlement est en réalité un acte individuel,
 - Les deux sont des actes attaquant
 - Mais.....???????

L'acte attaquant (REA + RES)- règlement

- « Règlements imparfaits » : attention au mot, parfois un règlement est en réalité un acte individuel,
 - Les deux sont des actes attaquant
 - Mais, , formes et procédures à respecter pour leur adoption différent.
 - ??????????

L'acte attaquant (REA + RES)- règlement

- « Règlements imparfaits » : attention au mot, parfois un règlement est en réalité un acte individuel,
 - Les deux sont des actes attaquant
 - Mais, formes et procédures à respecter pour leur adoption différent.
 - Consultation de la section législation sauf urgence motivée
 - Application de l'article 159 de la Constitution :
 - Juges ordinaires : tous les actes administratifs sont visés (acte individuel + réglementaire) (Cass., 10 juin 1926? PAS, 1027, I, p.12
 - CE : la régularité d'un acte individuel ne peut être contestée que par l'introduction d'une REA/RES dans le délai de 60 jours, après, il devient définitif et l'exception d'illégalité ne peut plus jouer à son égard passé ce délai
 - Motivation formelle des actes administratifs : acte individuels
 - Conséquence sur les moyens d'annulation

L'acte attaquant (REA + RES)- règlement

- « Règlements imparfaits » :
 - Difficulté : acte ne sont pas considérés comme réglementaire au sens de la consultation de la section législation alors qu'ils sont des règlements, qualifiés comme tels par la loi.....
 - EX : Arrêtés royaux fixant les cadres administratifs ou linguistiques = règlements (actes annulables) mais pas section législation
- Les règlements non annulables: les CCT
 - Le CE s'est déclaré compétent pour en connaître (1989)
 - Le législateur est intervenu pour prévoir le contraire (article 107 d'une loi du 20 juillet 1991 portant dispositions sociales et diverses..) pour celles issues d'un organe paritaire (pour les autres pas de problème puisque pas le fait d'une autorité administrative)
 - Contestée devant la cour d'arbitrage sans succès (37/93, 19 mai 1993, Fédération nationale des unions des classes moyennes)