

Contentieux administratif

Pr. Dr. Ann Lawrence Durviaux, Ulg
Avocate

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Contexte juridique/Contours du contrôle hiérarchique
 - Existe-il un pouvoir hiérarchique dans le cadre de la décentralisation/ou en cas d'attribution de pouvoir à un fonctionnaire ?
 - En cas d'attribution directe de pouvoir à un fonctionnaire
 - Il reste soumis à l'autorité hiérarchique/jouit d'une compétence : tension contradictoire
 - Ex : directeur des contributions est compétent pour accorder des exonérations (417 CIR)
 - CE : le Min des finances perd son PH (10.05.1984, n°24.330)
 - Ex : fonctionnaire délégué (urbanisme) rend des avis conforme sur certaines demandes de PU ou pour délivrer certains PU (PU public) (A3 Cwatup+ A5 COBAT)
 -

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Contexte juridique/Contours du contrôle hiérarchique
 - Existe-il un pouvoir hiérarchique dans le cadre de la décentralisation/ou en cas d'attribution de pouvoir à un fonctionnaire ? (suite)
 - Ex : fonctionnaire délégué (urbanisme) rend des avis conformes sur certaines demandes de PU ou pour délivrer certains PU (PU public) (A3 Cwatup+ A5 COBAT)
 - Ce n'est pas une délégation de pouvoir mais attribution directe de compétence
 - CE : reste soumis au PH du Ministre (6.12.2001, n°101.553 – en particulier, CE Buys, n°17.129 du 9 juillet 1975)
 - Mais ne peut se borner à entériner l'avis du Ministre (101.553), il doit exercer son pouvoir d'appréciation propre.....

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Contexte juridique/Contours du contrôle hiérarchique
 - Existe-il un pouvoir hiérarchique dans le cadre de la décentralisation/ou en cas d'attribution de pouvoir à un fonctionnaire ? (suite)
 - ? Que reste-t-il alors du pouvoir hiérarchique? En fait, pas grand chose.
 - En fait, le PH s'efface derrière l'attribution directe de compétence.

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Régime juridique du contrôle hiérarchique : 3 questions
 - 1° En l'absence de texte ?
 - 2° Forme et procédure ?
 - 3° Articulation avec les recours juridictionnels ?
- 1° En l'absence de texte ?
 - Devoir d'obéissance = PG de droit + consécration statutaire
 - Il faut toutefois prouver le lien hiérarchique
 - Il s'exerce également dans le cadre de la déconcentration
 - Pas en cas d'attribution directe de compétence
 - Autorités locales (autonomie/décentralisation)/Déconcentration
 - Autorité administrative indépendante :
 - Incompatible avec l'idée de PH en principe,
 - En principe pas de contrôle de tutelle

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Régime juridique du contrôle hiérarchique : 3 questions
- 1° En l'absence de texte ?
 - Les pétitions sont toujours possibles (28 C°) : recours spontanés
 - Le supérieur les gère comme il lui semble bon
 - Le refus d'exercer son contrôle n'est pas susceptible de recours devant le CE

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Régime juridique du contrôle hiérarchique : 3 questions
- 2° Forme et procédure?
 - Aucune, ni de délais
 - Pas d'obligation de se prononcer
 - Si le supérieur décide d'agir, il doit respecter les règles qui encadrent le subordonné (en terme de délai, de forme et formalités ou de procédure)
 - Acte de l'autorité supérieur = acte administratif unilatéral
 - Respect des conditions de la théorie du retrait et de l'abrogation
 - Acte contraire ? Lorsque la loi prévoit la possibilité d'adopter un acte contraire. Ex: nomination/démission d'office ou révocation ; révocation d'une autorisation en cas d'abus dans l'exercice de l'activité ; récupération d'un subside en cas de non respect des conditions d'utilisation

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Régime juridique du contrôle hiérarchique : 3 questions
- 2° Forme et procédure?
 - Si recours organisé par la loi : respect des conditions posées
- 3° contrôle et opportunité ?
 - En principe les deux, sous réserve de la théorie du retrait pour les actes créateurs de droit pour lesquels le contrôle est de stricte légalité (l'opportunité se conçoit différemment....)
- 4° Articulation avec recours juridictionnels ?
 - RANO : n'interrompt pas le délai de recours au CE
 - L'introduction du REA ou RES devant le CE doit se faire à titre conservatoire
 - SI RANO favorable, désistement
 - Si nouvelle décision, si autres motifs : nouvelle décision + nouveau délai de recours

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Conclusions...
 - « Justice retenue » : le pouvoir hiérarchique était ultime et tout puissant
 - Aujourd'hui, « justice déléguée » cvd : le dernier mot est au juge
 - Transformation/Mutation de la relation hiérarchique
 - Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un mode de résolution rapide et efficace de nombreux problèmes
 - Mais l'absence d'articulation avec le recours juridictionnel est une faille difficile à dépasser
 - JU CE :
 - Recours gracieux à autorité de tutelle : interrompt de délai de recours au CE
 - Recours gracieux au supérieur hiérarchique : non

Les contrôles internes

- Contrôle interne : la tutelle administrative (matière connue)
 - Notion
 - Procédés de tutelle
 - Répartition des compétences dans l'Etat fédéral
- Grandes tendances :
 - Régionalisation : interprétation différente de l'IG par les 3 Régions, logique de l'Etat fédéral
 - Tutelle d'IG = police d'opportunité de la Région sur les entités décentralisées
 - Affaiblissement de l'autonomie locale en raison de leur perte d'indépendance financière – dépend des Régions pour quasi tout

Les contrôles internes : tutelle administrative

- Grandes tendances (suite) :
 - Régionalisation : interprétation différente de l'IG par les 3 Régions, logique de l'Etat fédéral
 - Tutelle d'IG =
 - police d'opportunité de la Région sur les entités décentralisées
 - Ne préserve pas le principe d'égalité entre les communes (puisque'elle est facultative)
 - Participe à des phénomènes dénoncés par ailleurs (partisan, sous régionalisme, etc.)
 - Affaiblissement de l'autonomie locale en raison de leur perte d'indépendance financière – dépend des Régions pour quasi tout
 - Intervention accrue des entités fédérées/et de l'Etat fédéral dans de nombreuses matières / diminution de l'autonomie locale

Les contrôles internes : tutelle administrative

- Grandes tendances (suite) :
 - Fiscalité locale = matière soumise à tutelle d'approbation (DRW 1^{er} avril 1999) – légalité + IG et IR – recherche de cohérence dans la politique fiscale (régionale et locale)
 - CRAC (centre régional d'Aide aux Communes)
 - Plan d'assainissement contraignant
 - RBC : inspecteurs régionaux qui ont pour mission de surveiller l'équilibre budgétaire
 - Violation de la Charte de l'autonomie locale : principe de subsidiarité
 - Circulaire budgétaire définissant l'intérêt régional
 - CE 11 mars 1998, n°72.369, ville de Huy : condamnation des circulaires réglementaires

Les contrôles internes : tutelle administrative

- Grandes tendances (suite) :
 - CE., 4 décembre 2008, n°188.475
 - Condamnation des circulaires budgétaires
 - Fait primer l'autonomie locale

Les contrôles internes : tutelle administrative

- Grandes tendances (suite) : tutelle sur OIP – loi du 16.03.1954 (censée connue)
- Grandes tendances : tutelle sur les autorités administratives indépendantes
 - Notion : autorité, dotée ou non de la PJ, à qui le PL (ou PE si pouvoir réglementaire autonome) entend reconnaître une marge d'autonomie incompatible avec la soumission de cette autorité à un contrôle hiérarchique ou de tutelle) afin qu'elle exerce ses compétences avec indépendance et impartialité....
 - Exemples : Conseil supérieur de la justice, Commissariat général aux réfugiés et apatrides, conseil supérieur de l'audiovisuel, IBPT, Commission pour la protection de la vie privée, CBFA,

Les contrôles internes : tutelle administrative

- Grandes tendances : tutelle sur les autorités administratives indépendantes
 - Question fondamentale : base juridique pour leur octroyer des prérogatives de puissance publique.
 - Pourquoi?

Les contrôles internes : tutelle administrative

- Grandes tendances : tutelle sur les autorités administratives indépendantes
 - 33, 105, 108 C+9,20,78 LSRI : c'est à une autorité soumise au contrôle du Parlement) – le Ministre qui contresigne AR ou exécutif régional - qu'il revient d'exécuter les lois, décrets et ordonnances

Les contrôles internes : tutelle administrative

- Grandes tendances : tutelle sur les autorités administratives indépendantes
 - Avis section législation du Conseil d'Etat : L.24.108/9, 8 mars 1995 (principe d'indisponibilité des compétences)
 - Idée de l'exercice d'un « contrôle suffisant » du PE pour pouvoir en assumer la responsabilité devant les chambres
 - La nature et l'intensité du contrôle variable selon qu'il concerne :
 - Composition, fonctionnement
 - Compétences réglementaires ou individuelles (sanction/ autorisation)
 - Compétence réglementaire : critiquable mais admis si l'objet du règlement est limité et technique (Aéroport BN)
 - Contrôle : approbation du Ministre, possibilité d'intenter un recours devant un juge, pouvoir de proposition du ministre

Les contrôles internes : tutelle administrative

- Grandes tendances : tutelle sur les autorités administratives indépendantes
 - Avis section législation du Conseil d'Etat : L.24.108/9, 8 mars 1995 (principe d'indisponibilité des compétences)
 - Idée de l'exercice d'un « contrôle suffisant » du PE pour pouvoir en assumer la responsabilité devant les chambres
 - La nature et l'intensité du contrôle variable selon qu'il concerne :
 - Composition, fonctionnement
 - Compétences réglementaires ou individuelles (sanction/ autorisation)
 - Compétence réglementaire : critiquable mais admis si l'objet du règlement est limité et technique (Aéroport BN)
 - Contrôle : approbation du Ministre, possibilité d'intenter un recours devant un juge, pouvoir de proposition du ministre

Les contrôles internes : tutelle administrative

- Grandes tendances : tutelle sur les autorités administratives indépendantes
 - Compétence pour l'adoption d'actes individuels
 - Impératif de toujours prévoir le contrôle juridictionnel
 - Si abstention de l'AAD ?
 - Pouvoir du GVT de saisir l'AAD
 - Imposer mention dans le rapport d'activité soumis à un débat parlementaire
 - Contrôle juridictionnel sur ces principes ? Quid? Quel est le problème?

Les contrôles internes : tutelle administrative

- Grandes tendances : tutelle sur les autorités administratives indépendantes
 - Contrôle juridictionnel sur ces principes ?
 - Si octroyé par norme réglementaire : 159+144+145 C
 - Si octroyé par norme à valeur législative ?

Les contrôles internes : tutelle administrative

- Grandes tendances : tutelle sur les autorités administratives indépendantes
 - Contrôle juridictionnel sur ces principes ?
 - Si octroyé par norme réglementaire : 159+144+145 C
 - Si octroyé par norme à valeur législative ?
 - Disposition citées ne sont pas de règles répartitrices de compétence

Les contrôles internes : tutelle administrative

- Grandes tendances : tutelle sur les autorités administratives indépendantes
 - Contrôle juridictionnel sur ces principes ?
 - Si octroyé par norme réglementaire : 159+144+145 C
 - Si octroyé par norme à valeur législative ?
 - Il faut articuler les normes avec les articles 10 et 11 de la C
 - En résumé pour les AAT
 - Si AAT dispose d'une marge d'appréciation importante, l'autorité politiquement responsable doit exercer un contrôle en opportunité
 - Si AAT dispose d'une faible marge d'appréciation, contrôle de légalité doit être prévu (peut prendre la forme d'un recours juridictionnel à exercer par l'autorité politiquement responsable)

Les recours administratifs organisés et non organisés (matière déjà vue)

- Relation avec le REA et le RES
- RANO : pas d'effet interruptif sauf effet interruptif à l'introduction d'un recours inorganisé auprès de l'autorité de tutelle investie d'un pouvoir d'annulation (si respecte les conditions dans lesquelles l'autorité de tutelle peut annuler : CE AG, 13.02.2001, n°93.290 Van Middel)
 - On attaque le 1 acte
- RAO : effet interruptif du délai pour contester l'acte devant le CE
 - On attaque l'acte rendu sur recours dans le délai de 60 jours
 - Si attaque acte 1 : exception omissio medio (irrecevabilité)
 - Sauf si recours est facultatif,
 - Difficile à appréhender

Les recours administratifs organisés et non organisés (matière déjà vue)

- Supports écrits : articles de doctrine
 - B. Lombaert, Goffaux, Delvax, Sohier
- A suivre et merci pour votre attention