

Contentieux administratif

Ann Lawrence Durviaux, professeur &
Avocate

aldurviaux© 9/02/12 1

Méthode

- Proactive: recherche et analyse des sources primaires
- Sources primaires: la réglementation, la jurisprudence et la doctrine (européennes et nationales)
- Lectures personnelles en complément des exposés
- Travaux pratiques: résolution de cas
- Power point ou plan
- Dossier de documentation à constituer
- Manuel de références:
 - Contentieux administratif, 2008, P. Lewalle

aldurviaux© 9/02/12 2

Evaluation

- Ecrit à livre ouvert et Documentation personnelle autorisée, note de cours personnelles ou collectives

aldurviaux© 9/02/12 3

Engagement pédagogique

- L'enseignement du contentieux administratif poursuit un triple objectif.
- D'une part, il s'agit d'acquérir une connaissance des enjeux et des caractéristiques des contrôles internes et externes de l'action de l'administration dans le prolongement du cours de 3^{ème} bac (droit administratif).

aldurviaux© 9/02/12 4

Engagement pédagogique

- D'autre part, il s'agit de développer une approche critique des contrôles internes et externes existants dans la perspective du fonctionnement des nos institutions (volet sc po)

aldurviaux© 9/02/12 5

Engagement pédagogique

- Enfin, il s'agit d'être capable d'orienter et de conduire une contestation de manière efficace en terme de choix des actions à entreprendre par rapport à un objectif donné, de rédaction d'actes de procédure ou de note de consultation.

aldurviaux© 9/02/12 6

Méthode

- **Un cours classique**
- Les étudiants en sc po et en droit suivront les exposés théoriques (jusque Pâques) et les travaux pratiques (après Pâques), sur les thèmes précisés ci-après.
- Les exposés théoriques prennent la forme d'un discours explicatif et synthétique des différents thèmes. Les étudiants s'approprient les thèmes par des lectures complémentaires conseillées à chaque cours.

aldurviaux© 9/02/12 7

Thèmes

- Introduction
- Les contrôles internes, externes en général
- Le contrôle juridictionnel : juge ordinaire ou juge spécialisé
- Le juge ordinaire et l'administration
- Les juridictions administratives
- La section contentieux administratif du Conseil d'Etat
- Les modes alternatifs : arbitrage (si le temps le permet)

aldurviaux© 9/02/12 8

Thèmes : travaux pratiques

- Orientation du conflit
- Procédures devant le Conseil d'Etat
- Procédure et compétence des juridictions ordinaires
- La notion d'autorité administrative
- La réparation des dommages causés par l'action de l'administration

aldurviaux© 9/02/12 9

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Première forme de contrôle interne:
 - Légalité/ opportunité
 - Ne doit pas être prévu par un texte
 - Le supérieur dispose d'un pouvoir d'instruction, d'injonction, d'annulation et de substitution d'action
 - D'office / Sur réclamation
 - Aucune règle de procédure ou de forme
- Faut-il nuancer cette présentation ?
- Est-ce un mode effectif et efficace?

aldurviaux© 9/02/12 13

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Plan
 - Administration / Structure hiérarchisée
 - Prérogatives du supérieur hiérarchique ?
 - Mode de contrôle ?

aldurviaux© 9/02/12 14

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Administration / Structure hiérarchisée
 - Modèle dégagé par Max Weber : administration bureaucratique, idéal type se caractérise notamment par la hiérarchie
 - Emplois ordonnés en hiérarchie : statut
 - Discipline des agents : devoir d'obéissance
 - Principe d'autorité : condition et garantie de l'organisation
 - Organisation pyramidale : tous les agents sont sous l'autorité hiérarchique d'un supérieur
 - Administration : faisceau de liens d'autorité (B.Lombaert)
 - Information : verticale bas/haut- Haut/bas
 - Subordination de l'agent = condition de fonctionnement

aldurviaux© 9/02/12 15

Introduction

- **Contentieux administratif**
 - L' action publique génère des conflits
 - Mode de résolution des conflits
 - Etat de droit
 - Principe de légalité
- **Contrôles**
 - Internes : hiérarchique, tutelle, (financier)
 - Externes :
 - non juridictionnel et juridictionnel
 - Juge spécialisé / Juge ordinaire

aldurviaux© 9/02/12 10

Introduction

- **Les juridictions spécialisées**
 - En général
 - La Section du contentieux administratif du Conseil d' Etat
 - Le Conseil des étrangers
- **Les modes alternatifs**
 - L' arbitrage
 - La conciliation
- **Réflexions générales et critiques**

aldurviaux© 9/02/12 11

Les contrôles de l' action publique/de l' administration

- **Etat de droit**
 - Contrôle parlementaire : ministre/administration
 - Contrôle juridictionnel : légalité/responsabilité
 - Récent : 5 novembre 1920
 - 1946
 - 1991
 - Critique : « société des juges »/Démission du politique
 - Contrôles financiers
 - Contrôles administratifs : tutelle, hiérarchie
 - Contrôle démocratique
 - Contrôle par les médias

aldurviaux© 9/02/12 12

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Administration / Structure hiérarchisée
 - Mutation du pouvoir hiérarchique depuis WWII
 - Mutation de l' action publique et évolution sociétale
 - New Public Management
 - Emergence du citoyen sujet/Client
 - Contractualisation de l' action publique
 - Droit international : liberté d' expression des agents publics
 - Dialogue, modernisation des techniques de GRH, gestion des compétences, le chef devient un manager ou un coach, mandat haute fonction publique attribué sur base de résultat
 - Tifs, n' affecte pas le principe hiérarchique de manière fondamentale
 - Pyramide d' emplois hiérarchisés reste
 - Devoir d' obéissance reste
 - Contrôle de la carrière par les supérieurs (évaluation)

aldurviaux© 9/02/12 16

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Administration / Structure hiérarchisée
 - CE, 2 août 2005, n°140.104, Govarts : « L' organisation de l' administration selon le principe hiérarchique est une règle fondamentale indispensable à son bon fonctionnement »
 - Obligation d' obéissance des agents : devoir fondamental du fonctionnaire
 - Article 4 ARPG
 - C' est un principe général de droit (CE, 20.02.2008, n°179.913, Com. Schaebeek)
 - Ordre verbal, ordre de service, instructions, circulaires ou directives
 - Ordres contradictoires ? L' agent doit suivre celui qui est donné par le supérieur
 - Ordre illégal ?
 - Il peut désobéir si l' illégalité est manifeste (ex. n°179.913)
 - Agent = acteur et non instrument
 - Manifeste ? Appréciation subjective
 - CE FR : désobéir à un ordre illégal = obligation

aldurviaux© 9/02/12 17

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Administration / Structure hiérarchisée
 - Agents :
 - Les premiers acteurs du contrôle de l' action publique
 - Prérogative fonctionnelle
 - Contrôle diffus, par le bas
 - Le droit de désobéissance en cas d' illégalité manifeste = arme efficace de défense contre l' arbitraire / ou autres dysfonctionnements de l' administration
 - Contrôle des supérieurs par les subordonnés

aldurviaux© 9/02/12 18

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Contexte juridique/Contours du contrôle hiérarchique
 - Centralisation, décentralisation, déconcentration
 - Centralisation :
 - Décision prise par les supérieurs
 - Agents subordonnés : exécutants
 - Décentralisation : territoriale/fonctionnelle (OIP - Parastataux)
 - Déconcentration : délégation de pouvoirs (décisionnels) ou de compétence par les autorités supérieures titulaires à des agents subordonnés
 - Interne : au sein d'un même service ou d'une même administration (pouvoir hiérarchique joué)
 - Habilité le subordonné à adopter des décisions
 - Pose la question de l'étendue du pouvoir hiérarchique

aldurviaux©

9/02/12

19

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Contexte juridique/Contours du contrôle hiérarchique
 - Portée du pouvoir hiérarchique ? trois prérogatives du supérieur hiérarchique à l'égard des actes des subordonnés
 - Instruction (injonction)
 - Annulation
 - Substitution
 - 1^{er} : général
 - 2 et 3 : implique que l'agent subordonné dispose du pouvoir d'adopter des décisions (délégation ou attribution directe de compétence)
 - Si délégation de pouvoir, le PH (pouvoir hiérarchique) subsiste
 - Le supérieur peut donner des instructions et injonctions
 - Subordonné : devoir d'obéissance+ sanction disciplinaire

aldurviaux©

9/02/12

20

Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

- Contexte juridique/Contours du contrôle hiérarchique
 - Portée du pouvoir hiérarchique (suite)
 - Si délégation de pouvoir, le PH (pouvoir hiérarchique) subsiste
 - Le supérieur peut donner des instructions et injonctions
 - Subordonné : devoir d'obéissance+ sanction disciplinaire
 - Pouvoir d'annulation dans le respect des conditions du retrait des actes administratifs
 - CVD : contrôle de légalité (sauf exception à la théorie du retrait)
 - Pouvoir de substitution ? Controversé mais admis par le CE (19.11.1982, n°22.669, De brabantere + 13.11.1996, n°63.579, Nabais).
 - Avant : évocation
 - Après : réformation (retrait, abrogation + nouvelle décision)

aldurviaux©

9/02/12

21

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 ?
 - Important de distinguer la décentralisation territoriale/ la décentralisation fonctionnelle/ déconcentration
 - Détermine la personne juridique responsable
 - Décentralisation territoriale : intérêt propre/contrôle de tutelle
 - Déconcentration : autorité représente le pouvoir central dans le cadre d'une mission d'IG
 - Réglementations prévoient souvent des réformations sur recours (= recours administratifs organisés : RAO) = expression du pouvoir hiérarchique
 - En dehors de ce que la réglementation prévoit, pas de PH sur autorités locales (autorités décentralisées)

aldurviaux© 9/02/12 22

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)

aldurviaux© 9/02/12 23

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.....

aldurviaux© 9/02/12 24

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.

aldurviaux© 9/02/12 25

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

aldurviaux© 9/02/12 26

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

aldurviaux© 9/02/12 27

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

aldurviaux©

9/02/12

28

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

aldurviaux©

9/02/12

29

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

aldurviaux©

9/02/12

30

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 (la tutelle d'IG 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

aldurviaux© 9/02/12 34

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,

aldurviaux© 9/02/12 35

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?

aldurviaux© 9/02/12 36

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

aldurviaux© 9/02/12 37

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

aldurviaux© 9/02/12 38

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?

aldurviaux© 9/02/12 39

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 ?

aldurviaux© 9/02/12 40

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 ?
 - Dispositions citées ne sont pas des règles répartitrices de compétence

aldurviaux© 9/02/12 41

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)

aldurviaux© 9/02/12 42

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

aldurviaux© 9/02/12 43

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

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

aldurviaux© 9/02/12 44
