

# Contentieux administratif

Pr. Dr. Ann Lawrence Durviaux, Ulg  
Avocate

# 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

# Evaluation

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

# 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<sup>ème</sup> bac (droit de l'action et de l'administration publique).

# 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.

# 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.

# Méthode

- **Soit un travail écrit**
- Les étudiants en droit ayant réussi le cours du Professeur Lewalle peuvent choisir de réaliser et de présenter un travail écrit à la place des cours théoriques et pratiques selon la formule de cours classique.

# Méthode

- **Soit 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.

# 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 du Conseil d'Etat
- Les modes alternatifs : arbitrage

## 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

# 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

# Introduction

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

# 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, hiérarchique
  - Contrôle démocratique
  - Contrôle par les médias

## 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?

# Les contrôles internes : le contrôle hiérarchique

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

## 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

# 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
  - Ttfs, 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)

# 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. Schaerbeek)
    - 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

## 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

## 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 joue)
    - Habilite le subordonné à adopter des décisions
    - Pose la question de l'étendue du pouvoir hiérarchique

## 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<sup>er</sup> : 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

# 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)

# 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
        - Règlementations 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)