

Contentieux administratif

Pr. Dr. Ann Lawrence Durviaux, Ulg
Avocate

24/03/10

aldurviaux©

1

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)

24/03/10

aldurviaux©

2

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

24/03/10

aldurviaux©

3

REA ou RPEP/RES

- Conditions de recevabilité du REA
 - 1) Recevabilité tenant à l'acte:
 - 2) Recevabilité tenant à la situation du requérant
 - Capacité
 - Pas de règle de procédure spécifique dans LCCE et RT de procédure, application des règles de droit civil
 - EXC° milicien mineure peut attaquer les actes qui le concerne
 - EXC° mineur pour allocation sociale : idem
 - EXC° Mineur dans le cadre de la réglementation en matière étranger
 - Les étudiants ? Débat
 - Qualité : Irsq agit en nom propre se confond avec qualité, notion utile dans le cadre de la représentation, le représentant doit rendre compte de sa qualité (organe PM droit privé, PM droit public)
 - Intérêt (19 LCCE): lien individualisé entre le requérant et l'acte attaqué, le requérant doit justifier d'une lésion ou d'un intérêt

24/03/10

aldurviaux©

4

REA ou RPEP/RES

- Conditions de recevabilité du REA
 - 1) Recevabilité tenant à l'acte:
 - 2) Recevabilité tenant à la situation du requérant
 - Intérêt (19 LCCE):
 - lien individualisé entre le requérant et l'acte attaqué,
 - le requérant doit justifier d'une lésion ou d'un intérêt
 - Il ne s'agit pas d'un recours populaire
 - Le juge apprécie au cas par cas
 - La jurisprudence n'est pas linéaire; par exemple sur la perspective indemnitaire, elle a été jugée suffisante dans certains arrêts et insuffisante dans d'autres

24/03/10

alduviaux©

5

REA ou RPEP/RES : intérêt

- Intérêt (19 LCCE):
 - La cour Constitutionnelle est intervenue sur cette question pour rappeler le principe de proportionnalité, la perte d'un intérêt étant lourde de conséquences (agent mis à la retraite, s'il ne peut plus avoir accès à la fonction, ne peut pour cette raison, déclarer le recours irrecevable
 - Le CE en AG, n'en prend pas moins des positions différentes parfois
 - Sur ce point, il s'agit de faire admettre l'intérêt au cas par cas.....
- Intérêt certain, direct, d'ordre moral ou pécuniaire, actuel, suffisamment individualisé
- Intérêts collectifs et fonctionnels : collectivités locales, associations personnalisées,

24/03/10

alduviaux©

6

REA ou RPEP/RES

- Conditions de recevabilité du REA
 - 1) Recevabilité tenant à l'acte:
 - 2) Recevabilité tenant à la situation du requérant
 - 3) Recevabilité tenant au respect du règlement de procédure
 - La requête en annulation:
 - Signée requérant /avocat
 - Datée, REA
 - Identité, domicile élu du REQT + PA
 - Objet : annulation de tel acte, date, autorité
 - Exposé des faits et des moyens
 - REA + 3 copies par LR + copie de l'acte attaqué
 - 175 €
 - Le délai de recours

24/03/10

alduviaux©

7

REA ou RPEP/RES

- Conditions de recevabilité du REA
 - 1) Recevabilité tenant à l'acte:
 - 2) Recevabilité tenant à la situation du requérant
 - 3) Recevabilité tenant au respect du règlement de procédure
 - La requête en annulation:
 - Le délai de recours :
 - 60 jours, notification, publication, prise de connaissance
 - De die ad diem :
 - jour de l'acte non compris, J1, le lendemain
 - Jusqu'au 60^{ème} jour minuit, si samedi, dimanche ou jour férié légal, reporté au prochain jour ouvrable
 - Force majeure et erreur invincible : stricte
 - Interférence avec Norme sur l'information : 19 al 2 LCCE: notification acte individuel+ voie de recours (formes et délais)

24/03/10

alduviaux©

8

Référé administratif

- Le temps de la justice administrative.....
- Le REA n'a pas d'effet suspensif automatique
- Evolution en Europe : introduction d'un système de référé
- 1991 : introduction d'un référé administratif généralisé
- ART. 17 + 18 LCCE + RGT PROC spécifique
- RES+REA dans une même requête (sauf Extrême urgence)
 - Attention au libellé de la requête qui doit comporter les deux objets : suspension et annulation
- 2 conditions
 - Moyens sérieux
 - P.G.D.R

24/03/10

aldurviaux©

9

Référé administratif

- 2 conditions
 - Moyens sérieux : de nature à justifier une annulation à première vue
 - P.G.D.R : en principe, sauf pour les marchés publics (Loi du 23.12.2009 en vigueur au 25.2.2010)
- Demande de mesures provisoires –MR- (requête distincte ou requête unique) : même conditions que le RES
 - Contenu des MR ? Pas clair ...
 - Aménagement d'une situation d'attente
 - Mesures d'expertise particulières pour connaître faits
 - Exemple : ordonné l'arrêt des travaux en attendant qu'il soit statué sur la demande de suspension d'un PU contesté
 - Mais le CE ne peut se substituer à l'autorité (pour délivrer tel document, enjoindre une promotion, etc.)

24/03/10

aldurviaux©

10

Référé administratif

- 2 conditions
 - Moyens sérieux : de nature à justifier une annulation à première vue
 - P.G.D.R : en principe, sauf pour les marchés publics (Loi du 23.12.2009 en vigueur au 25.2.2010)
- Demande de mesures provisoires –MR- (requête distincte ou requête unique) : même conditions que le RES
- Demande en extrême urgence (RES+MP) : exceptionnelle
 - Doit être justifiée par un péril imminent
 - Par LR
 - Peut entraîner la suspension dans que les parties n'aient été entendues
 - Peut être suivie par une RES si rejetée en raison de l'absence de l'extrême urgence

24/03/10

aldurviaux©

11

Référé administratif

- Exclusivité de la compétence du CE en référé ? AT, à l'exclusion du pouvoir judiciaire (référé judiciaire)?
 - Article 17 LCCE : le Ce est seu compétent pour ordonner la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement.
 - « Fausse clarté législative »
 - TP : compétence associée à la compétence d'annulation dans le respect des dispositions constitutionnels sur la compétence de principe des cours et tribunaux pour connaître des contestations sur les droits subjectifs
 - Application de la théorie de l'objet véritable du recours à cette question
 - CVD?
 - Délicat à interpréter

24/03/10

aldurviaux©

12

Référé administratif

- Le législateur a raisonné comme si les compétences étaient alternatives (soit CE, soit JR)
- Dans les faits, la jurisprudence en a fait des compétences très souvent concurrentes.
- Cvd que des contentieux en référé se nouent devant les deux ordres de juridiction: en fonction de la manière dont la demande est formulée
- Cass° 15.10.1993 : la loi de 1991 (RA) ne porte pas atteinte à la compétence des juges judiciaires pour la protection des droits subjectifs
 - Elle n'a pas varié depuis
- L'art réside dans la manière de formuler sa demande au juge

24/03/10

aldurviaux©

13

Référé administratif

- Cette question risque de rebondir dans le contentieux du droit des marchés publics avec la loi du 23 décembre 2009, introduisant un livre II bis dans la loi du 24 décembre 1993 relatif à la motivation, l'information et les voies de recours en matière de marchés publics
- L'article 65/24-1° indique en effet, que lorsque la décision contestée est prise par une autorité administrative, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat est compétente pour annuler et suspendre celle-ci, le pouvoir judiciaire étant compétent lorsque la décision est prise par une autorité adjudicatrice qui n'est pas une autorité administrative

24/03/10

aldurviaux©

14

Référé administratif

- L'intention du législateur (déjà affirmée dans la loi du 16 juin 2006 non en vigueur), est bien d'attribuer une compétence exclusive au CE et au PJ, en fonction de la qualité de la personne qui a pris la décision.

24/03/10

aldurviaux©

15

Référé administratif

- L'objet de la demande de suspension
 - 1° acte susceptible d'annulation
- Moyens sérieux de nature à justifier l'annulation à première vue (importance de la manière de les formuler)
- Préjudice grave difficilement réparable :
 - A l'exception du contentieux droit des marchés publics (L.23.12.2010) : supprime l'exigence
 - L'exécution immédiate de l'acte ou du règlement cause un préjudice grave difficilement réparable
 - Jurisprudence foisonnante sur cette question
 - Préjudice financier ?
 - En principe, non
 - Pourquoi ?

24/03/10

aldurviaux©

16

Référé administratif : préjudice financier

- Préjudice financier ?
 - En principe, non
 - Puisqu'il peut être réparé
 - Sauf circonstances particulières (marchés publics : marché de référence)
- Préjudice esthétique (dans matière urbanistique), démolition de bâtiment ancien, risque d'atteinte à la santé, implication dans le cadre d'une carrière de fonctionnaire

24/03/10

aldurviaux©

17

Référé administratif : obligation de suspendre ?

- Lorsque les deux conditions sont remplies (MS+PGDR), le Conseil d'Etat est-il obligé de suspendre ?
 - Le Conseil d'Etat entend se réserver un pouvoir d'appréciation
 - Soit en comparant le préjudice vanté par le requérant avec le préjudice subi par d'autres en cas de suspension;
 - Soit en interprétant le pouvoir de suspendre comme une simple faculté
 - Dernière état de la JU, tendance lourde à ne plus considéré qu'il existe un pouvoir d'appréciation
- Dans le contentieux des marchés publics, le Législateur a d'une part, supprimer l'exigence de PGDR et d'autre part, obliger le CE a opéré une balance des intérêts (c'est-à-dire à ne pas suspendre en dépit de l'existence de moyens sérieux)

24/03/10

aldurviaux©

18

Référé administratif : procédure

- Si suspension en extrême urgence,
 - Sans débat, arrêt convoque les parties dans les 3 jours devant une chambre qui doit confirmer le premier arrêt (ou l'infirmer) – siège différent
- Si suspension ordinaire (45 jours), le CE statue sur la REA dans les 6 mois du prononcé (très souvent, cette audience n'a pas lieu – retrait)
 - Si la chambre n'annule pas, elle rapporte la suspension
- Question préjudicielle à la Cour Constitutionnelle ?
 - Obligation de poser la question seulement si doute sérieux (modification législative du 9 mars 2003)
- Question préjudicielle à la C.J.C.E. ?
 - Faculté de saisir la C.J.C.E., le CE ne le fait quasiment jamais préférant poser la question au stade de la procédure au fond

24/03/10

aldurviaux©

19

Référé administratif : procédure

- Si suspension en extrême urgence,
 - Sans débat, arrêt convoque les parties dans les 3 jours devant une chambre qui doit confirmer le premier arrêt (ou l'infirmer) – siège différent
- Si suspension ordinaire (45 jours), le CE statue sur la REA dans les 6 mois du prononcé (très souvent, cette audience n'a pas lieu – retrait)
 - Si la chambre n'annule pas, elle rapporte la suspension
- Question préjudicielle à la Cour Constitutionnelle ?
 - Obligation de poser la question seulement si doute sérieux (modification législative du 9 mars 2003)
- Question préjudicielle à la C.J.C.E. ?
 - Faculté de saisir la C.J.C.E., le CE ne le fait quasiment jamais préférant poser la question au stade de la procédure au fond

24/03/10

aldurviaux©

20

L'aval du recours en annulation

- L'exécution des arrêts d'annulation du Conseil d'Etat par les parties adverses ne va pas de soi !
 - Soit parce que l'exécution est en soi délicate :
 - difficulté d'interpréter l'arrêt
 - Implications politiques délicates
 - Soit parce que l'administration est de mauvaise foi
 - Soit qu'elle décide de faire de la résistance
- Sanction de l'inexécution de la chose jugée ?
 - Devant les juridictions judiciaires : 1412 BIS
 - Devant le Conseil d'Etat : l'arrêt peut être une source d'abstention ou d'action obligée même si le sens précis de l'action reste souvent très ouvert
- La thématique a été lue avec le prisme du principe de la séparation des pouvoirs

L'aval du recours en annulation

- Solutions ?
 - Envoi d'un Commissaire spéciale (si autorité supérieure) si prévu par un texte :
 - EX : L3116-1 CDLD
 - EX : 14 à 16 décret tutelle sur les communes de la Région de langue allemande
 - Le Conseil d'Etat peut assortir ses arrêts d'annulation d'une astreinte depuis Loi du 17.10.1990 (article 36 LCCE)
 - Versée à un fond dédié à la réforme de l'administration
 - Demandée après l'obtention d'un premier arrêté d'annulation qui implique une nouvelle décision ou un nouvel acte..