

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Sommaire</b> .....	5
<b>Liste des abréviations</b> .....	7
<b>Avant-propos</b> .....	11
<b>Introduction</b> .....	13
1. Notion de contentieux administratif.....	13
2. Prévention.....	14
3. Recours à l'administrateur actif.....	14
4. Transparence et médiation. Modes alternatifs de règlement des litiges.....	15
5. Recours juridictionnel .....	15
6. Branche du droit interne.....	16
7. Plan.....	16

## CHAPITRE I LE RECOURS

8. Introduction.....	19
9. Recours administratif et recours juridictionnel.....	19
<b>I. Le recours administratif</b> .....	20
10. Le recours administratif : en légalité ou en opportunité.....	20
11. Recours administratif dit organisé.....	20
12. Recours dit non organisé.....	32
13. Recours administratif et recours juridictionnel.....	33
<b>II. Le droit d'accès au juge</b> .....	36
14. L'importance du recours juridictionnel dans l'État de droit.....	36
15. Le droit d'accès au juge comme droit fondamental.....	40
16. Articles 6 et 13, C.E.D.H. Pacte international relatif aux droits civils et politiques.....	40
17. Droit au juge en droit de l'Union européenne.....	44
18. Principes applicables en droit de l'Union.....	47
19. Le droit d'accès au juge comme droit fondamental (suite). Droit interne.....	49

20. Le droit d'accès au juge n'est pas absolu.....	50
21. Limites procédurales : intérêt, langues, délais, vigilance permanente, formalités utiles, lutte contre les abus.....	51
22. Limites financières.....	56
23. Limites de fond.....	59
24. Immunités personnelles limitées et action contre l'administration.....	60

## CHAPITRE II

# JURIDICTION ET BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

25. Introduction.....	61
26. Critères distinctifs et non distinctifs. La méthode.....	62
27. Création et établissement des principes essentiels par l'acte législatif.....	62
28. L'indépendance et l'impartialité.....	64
29. Saisine sur recours ou <i>proprio motu</i> .....	72
30. Une procédure, un débat contradictoire et des droits de la défense.....	73
31. L'égalité des armes.....	74
32. Publicité de l'audience.....	76
33. Les questions préjudicielles.....	77
34. L'application de l'article 159 de la Constitution.....	79
35. Droit à ce que la juridiction statue dans un délai raisonnable.....	79
36. Motivation.....	81
37. Prononcé en séance publique.....	81
38. L'autorité de la chose jugée.....	82
39. Chose jugée et jurisprudence. (i) De l'espèce à la jurisprudence.....	83
40. Chose jugée et jurisprudence. (ii) La jurisprudence souhaitée par le législateur.....	84
41. Chose jugée et jurisprudence. (iii) L'action du politique pour contrarier la jurisprudence.....	85
42. Les recours contre l'acte juridictionnel.....	86
43. Recours effectif et pouvoirs du juge.....	87

### CHAPITRE III

## LE JUGE DE L'ADMINISTRATION EN DROIT BELGE

44. Introduction .....	89
<b>I. Monisme et dualisme dans le contentieux administratif belge .....</b>	<b>89</b>
45. Monisme ou dualisme ? Du dualisme facultatif au dualisme obligatoire .....	89
46. Critères constitutionnels du partage des contentieux : droits civils et droits politiques .....	90
47. Tiers exclu en ce qui concerne les droits subjectifs .....	91
48. Identification du droit politique et du droit civil .....	92
49. Relation entre les catégories constitutionnelles de droit civil et politique et celles de l'article 6 C.E.D.H. ....	96
50. Création de la juridiction contentieuse par la loi (art. 146) .....	97
51. Attribution à la juridiction contentieuse par dessaisissement du juge judiciaire, en tout ou en partie .....	98
52. Des options réversibles .....	98
53. Nouveaux critères : droits subjectifs et droit objectif .....	99
54. La validité de cette construction reconnue par le Constituant (art. 160, 161, 144, al. 2) .....	101
55. Règlement des conflits d'attributions .....	102
<b>II. Création de juridictions contentieuses et attributions de compétences juridictionnelles par les entités fédérées .....</b>	<b>104</b>
56. Compétences des entités fédérées et recours administratifs ou juridictionnels .....	104
57. Juridictions, matières réservées à la loi et compétence résiduelle de l'État .....	105
58. Entités fédérées et juridictions fédérales .....	107
59. Entités fédérées et juridictions régionales et communautaires .....	110
60. Juridictions fédérées à compétence générale ? .....	113
61. Application des principes généraux relatifs aux juridictions .....	114
62. Critique .....	116
<b>III. Aperçu des juridictions administratives .....</b>	<b>116</b>
63. Diversité des juridictions administratives et de leur organisation .....	116
64. La Cour constitutionnelle, juridiction administrative ? .....	120
65. Cas particulier des juridictions de coopération .....	121

## CHAPITRE IV

### LE CONTENTIEUX DES DROITS SUBJECTIFS

66. Introduction .....	123
<b>I. Au centre, le droit subjectif</b> .....	123
67. Caractéristiques du droit subjectif admissible en pratique. Double consistance .....	123
68. Encadré n° 1. Qu'est-ce qu'un droit subjectif ? Illustrations .....	132
<b>II. Le contrôle incident des actes administratifs irréguliers par le juge : l'article 159 de la Constitution</b> .....	133
69. L'article 159 de la Constitution .....	133
70. Caractère subordonné et incident .....	133
71. Formes du contrôle incident de légalité .....	134
72. Actes et normes contrôlées .....	135
73. Normes de référence. Étendue du contrôle. Absence d'exclusion par d'autres voies de recours. Limite .....	137
74. Le juge habilité à exercer le contrôle de légalité .....	141
75. Délai .....	141
76. Obligation pour le juge d'exercer le contrôle de légalité. Portée. Limite .....	143
77. Restriction à l'usage de l'article 159 par l'effet de l'article 14 <sup>ter</sup> , L.C.C.E. ....	144
78. Étendue de la censure fondée sur l'article 159 .....	145
79. L'administration elle-même peut demander au juge d'écartier un acte, même si elle en est l'auteur .....	145
80. L'administration peut-elle écartier elle-même les actes administratifs irréguliers ? .....	146
81. L'administration et les actes contraires au droit de l'Union européenne .....	149
<b>III. Le juge des droits civils connaît de la responsabilité de l'administration</b> .....	150
82. L'arrêt <i>La Flandria</i> (Cass., 5 novembre 1920) .....	150
83. Les répliques de l'arrêt <i>La Flandria</i> : la responsabilité pour le fait du juge (Cass., 1991, ANCA, et C. const., 2014) .....	154
84. Les répliques de l'arrêt <i>La Flandria</i> (suite) : la responsabilité pour le fait du législateur (Cass., 2006, FERRARA) .....	157
85. Le problème de la faute de l'administration et la séparation des pouvoirs .....	158

86. La faute de l'administration (suite). Violation de la loi et défaut de prudence.....	161
87. La faute de l'administration et des autres pouvoirs de l'État. Observations sur les relations entre l'illégalité et la faute.....	163
88. Dommage et lien causal.....	173
89. Cas particulier de l'administration qui fait application d'une disposition législative inconstitutionnelle.....	175
90. Régimes de responsabilité à base de faute ou sans faute.....	176
<b>IV. Séparation des pouvoirs et condamnation de l'administration</b> .....	178
91. Des limites au pouvoir du juge : légalité et opportunité.....	178
92. Séparation des pouvoirs et pouvoir du juge. Terminologie.....	179
93. L'injonction et la réparation en nature.....	181
94. En ordonnant une mesure de prévention ou de réparation, le juge ne peut pas priver l'administration de son pouvoir d'appréciation.....	183
95. Le juge peut enjoindre à l'administration de poser tel acte ou accomplir lui-même l'acte en cas de compétence liée. Pleine juridiction et compétence liée.....	183
96. En cas de pouvoir discrétionnaire, le juge peut ordonner à l'administration d'agir, mais pas fixer le sens de la décision à prendre.....	187
97. Réformation, pleine juridiction et compétence discrétionnaire.....	189
98. Pleine juridiction au sens de l'article 6 de la C.E.D.H.....	195
<b>V. Responsabilité de l'administration et de ses agents</b> .....	198
<b>A. Responsabilités respectives de l'administration et de l'agent. Généralités</b> .....	198
99. Organes et préposés.....	198
100. Responsabilité personnelle. Cumul sauf immunité.....	199
<b>B. La loi du 10 février 2003</b> .....	200
101. Présentation.....	200
102. Responsabilité personnelle des membres du personnel.....	200
103. Responsabilité de la personne morale de droit public du fait des membres de son personnel.....	202
104. Organes non membres du personnel.....	202

## CHAPITRE V LE CONSEIL D'ÉTAT

105. Introduction.....	205
<b>I. Présentation du Conseil d'État.....</b>	<b>205</b>
106. De la loi du 23 décembre 1946 aux lois coordonnées sur le Conseil d'État.....	206
107. Constitutionnalisation et place du Conseil d'État dans l'organisation de l'État.....	206
<b>II. Composition du Conseil d'État.....</b>	<b>208</b>
108. Des magistrats.....	208
109. Les membres du Conseil au sens strict.....	208
110. L'auditorat.....	208
111. Le bureau de coordination.....	209
112. Les greffiers.....	209
113. Nombre et parité linguistique.....	209
114. Recrutement et carrière.....	210
115. Autres services.....	211
<b>III. Les formations.....</b>	<b>211</b>
116. Assemblée générale du Conseil d'État, assemblée de corps de l'auditorat, collège des chefs de corps.....	211
117. Section de législation – Chambres – Chambres réunies – Assemblée – Assesseurs.....	211
118. Section du contentieux administratif – Chambres – Chambres réunies – Assemblée.....	212
<b>IV. La section de législation et ses attributions.....</b>	<b>214</b>
119. Des avis sur la qualité juridique de projets réglementaires ou législatifs.....	214
120. Projets d'arrêtés réglementaires.....	215
121. Avant-projets, projets et propositions d'actes législatifs.....	217
122. Publication des avis.....	218
123. Chiffres.....	219
<b>V. La section du contentieux administratif et ses attributions.....</b>	<b>219</b>
124. Les recours en annulation, en référé et en cassation.....	219
125. L'indemnisation du dommage exceptionnel.....	220
126. Le recours pour l'indemnité réparatrice.....	221

127. Les contentieux spécifiques et de pleine juridiction.....	222
128. Des contentieux spéciaux.....	223
129. Suppression des fonctions consultatives de la section du contentieux.....	223
130. Chiffres.....	224

## CHAPITRE VI

### LE RECOURS EN ANNULATION AU CONSEIL D'ÉTAT

131. Introduction.....	225
I. Le recours en annulation à l'origine et aujourd'hui.....	226
132. Évolution des conceptions depuis 1946.....	226
133. Le recours pour excès de pouvoir a un caractère objectif.....	226
134. L'administré peut prendre l'initiative.....	226
135. Légalité interne et externe.....	227
136. Le Conseil d'État annule.....	227
137. Le recours au Conseil d'État est cependant une voie subsidiaire.....	228
II. Contre un acte d'une autorité administrative ou de certaines autorités.....	228
138. Introduction.....	228
A. <i>Un acte</i> .....	229
139. Acte juridique unilatéral et grief.....	229
140. Acte reconnaissant.....	230
141. Acte confirmatif.....	231
142. Refus et abstentions.....	231
143. L'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.....	232
144. Actes préparatoires.....	233
145. Acte interlocutoire et théorie de l'acte complexe.....	235
146. Acte non définitif.....	238
147. Règle, dérogation, circulaire, acte à valeur indicative, ligne de conduite.....	239
148. Mesure d'ordre et mesure d'ordre intérieur.....	241
149. Actes de gouvernement.....	243
150. Actes exclus par la loi.....	243
151. Contrats et actes détachables.....	244

<b>B. <i>Un acte d'une autorité administrative (art. 14, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, L.C.C.E.)</i></b> .....	246
152. Les critères de l'autorité administrative.....	246
153. Pouvoir central.....	248
154. Décentralisation territoriale.....	251
155. La décentralisation par service : régies et établissements publics sous une autre forme que sociale.....	251
156. La décentralisation par service en forme sociale et les services publics fonctionnels.....	252
157. Éléments de jurisprudence.....	252
158. Synthèse et critique.....	264
159. Conclusion. Où est passé l'intérêt général ?.....	270
<b>C. <i>Un acte de certaines autres autorités (art. 14, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, L.C.C.E.)</i></b> .....	271
160. Autorités qui ne sont pas des autorités administratives. Discriminations.....	271
161. Changement de méthode législative et difficultés.....	273
<b>D. <i>Utilisation du critère de l'autorité administrative dans d'autres lois</i></b> .....	276
162. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.....	276
163. Législations sur la transparence administrative.....	277
164. Champ d'action des médiateurs.....	280
165. Autres illustrations.....	282
<b>III. L'objet de la demande. Annulation, inexistence, réformation, annulation partielle</b> .....	282
166. La compétence limitée à l'annulation ou au rejet.....	282
167. (i) Inexistence.....	283
168. (ii) Réformation, annulation partielle.....	285
<b>IV. Compétence subsidiaire. Exclusion de la compétence du Conseil d'État par la compétence d'un autre juge</b> .....	288
169. Présentation de la question.....	288
<b>A. <i>Exclusion par une attribution expresse de la compétence à un autre juge</i></b> .....	289
170. Hypothèse visée.....	289



171. Attributions législatives à analyser en finesse .....	289
<b>B. Exclusion déduite de la compétence générale du juge judiciaire pour la protection des droits</b> .....	294
172. Condition de l'exclusion par l'objet véritable et direct du recours : droit subjectif et compétence liée .....	294
173. Précisions sur le droit subjectif, la compétence liée et la question des moyens ( <i>causa petendi</i> ) .....	296
174. La nécessité d'interpréter un texte n'exclut pas la compétence liée .....	299
175. La compétence de déroger n'exclut pas la compétence liée .....	300
176. Objet direct. L'effet de l'annulation de l'acte sur un droit subjectif n'exclut pas la compétence du Conseil d'État .....	300
177. Objet véritable et direct et pouvoir d'annuler .....	302
178. Objet véritable et direct et droit politique .....	303
179. Distinction quant au rôle du droit subjectif dans le contentieux .....	304
180. Concurrence fréquente entre le juge judiciaire et le Conseil d'État .....	304
181. D'autres perspectives ? .....	305
182. L'acte qui a pour objet une peine au sens de l'article 6 C.E.D.H. n'échappe pas pour cette raison à la compétence du Conseil d'État .....	306
<b>V. Le délai. Condition de délai et d'épuisement des recours préalables</b> .....	307
183. Délai de recours .....	307
184. Point de départ du délai de recours : (i) La publication de certains actes .....	308
185. Point de départ du délai de recours (suite) : (ii) Actes individuels dans le rapport au bénéficiaire. La notification .....	309
186. Point de départ du délai de recours (suite) : (iii) Acte individuel dans le rapport à celui à qui l'acte ne doit pas être notifié .....	311
187. Formes de la notification, indications du recours et sanction .....	313
188. Cours du délai. Interruption ou suspension. Échéance .....	316
189. Autres délais .....	318
190. Réouverture d'un délai de recours .....	319
191. Exercice des recours administratifs préalables .....	319
<b>VI. Le requérant et la condition d'intérêt</b> .....	319
192. Existence et qualité du requérant .....	319
193. Personnes morales, décision d'agir, mandat <i>ad litem</i> .....	320
194. Intérêt ou lésion. Généralités .....	323

195. Intérêt personnel, collectif ou fonctionnel.....	325
196. Intérêt direct.....	332
197. Intérêt certain.....	335
198. Intérêt actuel.....	335
199. Intérêt légitime.....	339
200. Intérêt au recours et intérêt au moyen.....	340
<b>VII. La requête elle-même et la procédure .....</b>	<b>340</b>
201. Description de la procédure en annulation.....	340
202. Partie adverse et dossier administratif.....	342
203. Délais et sanctions de la procédure.....	344
204. Caractère inquisitoire de la procédure.....	346
205. Introduction de la requête par voie recommandée ou électronique. Recommandé et procédure.....	346
206. La requête.....	349
207. La requête fixe l'objet du recours.....	351
208. La requête doit contenir des moyens.....	352
209. Le principe de concentration.....	356
210. Encadré n° 2. La bonne requête et la formulation du moyen.....	357
211. Encadré n° 3. Moyens et branches.....	359
212. Encadré n° 4. Requête, recevabilité et compétence.....	360
213. Moyens d'ordre public.....	360
214. Intérêt au moyen. Présentation.....	364
215. Intérêt au moyen (suite). Attitudes possibles avant la modification de l'art. 14, L.C.C.E.....	364
216. Intérêt au moyen (suite). La modification de l'art. 14, L.C.C.E. ....	369
217. Renonciation préalable et acquiescement.....	374
218. Désistement.....	374
219. Droit de rôle et dépens.....	375
220. Indemnité de procédure, frais et honoraires d'avocat.....	376
221. Partie intéressée, intervention.....	380
222. L'intervention volontaire ou forcée.....	381
223. Manière d'intervenir.....	381
224. La question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne et à la Cour constitutionnelle.....	382
<b>VIII. L'arrêt et ses effets .....</b>	<b>387</b>
225. Publication et notification de l'arrêt.....	387

226. Chose jugée et fin du litige.....	388
227. Chose jugée <i>erga omnes</i> pour l'arrêt d'annulation : le dispositif et les motifs.....	389
228. Chose jugée beaucoup plus limitée de l'arrêt de rejet. ....	391
229. Effet rétroactif de l'annulation et incidence de l'annulation sur les actes dérivés de l'acte annulé.....	392
230. La réfection n'est pas l'œuvre de l'arrêt, sauf exception, mais de l'administration qui doit en tenir compte.....	395
231. Le législateur au secours de l'acte administratif irrégulier. Action protéiforme.....	398
232. Éviter le Conseil d'État en réglant l'adoption législative de l'acte administratif ?.....	400

## CHAPITRE VII

### RENFORCEMENT ET AMÉNAGEMENT DU RECOURS EN ANNULATION AU CONSEIL D'ÉTAT

233. Introduction. Éviter d'annuler, maintenir l'intérêt d'un arrêt au fond, ou gérer l'aval de l'annulation.....	403
I. Éviter d'annuler ou neutraliser l'annulation.....	404
234. Les illégalités qu'il ne faut pas voir.....	404
235. Le contrôle de l'intérêt au moyen.....	404
236. Boucle administrative, condamnée par trois fois et admise une fois.....	405
237. Observations sur le mécanisme.....	407
238. Sanctionner les procédures abusives.....	410
239. Le maintien par le Conseil d'État des effets de l'acte annulé.....	414
240. Développements.....	415
241. Le maintien s'impose <i>erga omnes</i> , y compris au juge ultérieurement saisi sur la base de l'article 159 de la Constitution.....	419
242. Maintien des effets de l'acte annulé et droit de l'Union européenne.....	422
243. Les nouvelles modalités d'application.....	423
244. Décision de différer le moment de l'annulation.....	424
II. Tirer les conséquences de l'arrêt. L'explication, l'injonction et l'astreinte par le Conseil d'État.....	424
245. Explication des conséquences de l'arrêt.....	424
246. Une injonction se déduit-elle nécessairement d'un arrêt d'annulation ? Une astreinte est-elle possible ? .....	426

247. L'injonction et la substitution permises pas la loi.....	428
248. L'astreinte.....	431
249. Observations sur la compétence d'enjoindre sous astreinte.....	432
<b>III. Préserver les effets utiles de l'annulation éventuelle : le référé.....</b>	<b>435</b>
250. Le problème. Précisions sur le délai normal et le retard inadmissible.....	435
251. La création d'un recours en référé. Opportunité et obligations internationales sectorielles.....	436
252. L'introduction d'un recours en référé ne suspend pas l'acte administratif visé. Exceptions dans des matières spéciales.....	437
253. La création du référé administratif et son attribution au Conseil d'État.....	440
254. Actes contestables en référé.....	441
255. Conditions du référé (art. 17, L.C.C.E.). Deux procédures de référé.....	443
256. Faculté d'introduire à tout moment une action en référé.....	443
257. Moyens sérieux, apparence suffisante.....	445
258. Abandon de la condition de risque de préjudice grave difficilement réparable causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué.....	446
259. Autres considérations sur la condition de risque de préjudice grave difficilement réparable causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué.....	448
260. La nouvelle condition d'urgence.....	451
261. Extrême urgence, en soi et en relation avec l'urgence.....	457
262. Nouvelle requête en référé dans la même affaire, après un premier rejet de la demande de référé.....	462
263. La requête en référé et la procédure.....	463
264. Intervention en référé.....	465
265. Délai de décision.....	466
266. Absence d'obligation de prononcer le sursis ou la mesure provisoire malgré la réunion des conditions. Balance des intérêts.....	466
267. Mesures provisoires en référé.....	470
268. Effets d'un arrêt de suspension ou de rejet.....	472
269. Recours contre les arrêts de référé et fin des effets.....	475
270. Relations entre le référé administratif et le référé judiciaire.....	476
271. Cas particulier du référé et des recours dans la matière contractuelle et les marchés publics.....	477
272. Référé en matière de contrats et marchés. Développements.....	479

IV. Accélération de procédure et liens procéduraux entre le référé et le fond .....	483
273. Paradoxes du référé : éloignement de la solution au fond, asphyxie de la juridiction, arriéré et responsabilité.....	483
274. La procédure accélérée des débats succincts (art. 30, § 2, L.C.C.E. et art. 93, de l'arrêté du Régent).....	486
275. Procédure accélérée et boucle administrative .....	488
276. Impact d'une demande de suspension postérieure à la requête en annulation sur la procédure en annulation .....	489
277. Impact d'un arrêt de suspension sur la procédure en annulation .....	489
278. Impact d'un arrêt de rejet en référé sur la procédure en annulation .....	490
279. Impact de l'arrêt prononcé en suspension sur la forme du rapport de l'auditeur dans la procédure au fond .....	491
280. Désistement et retrait en suspension et arrêt au fond .....	491
V. La responsabilité pour l'illégalité .....	492
281. Annulation et responsabilité : le problème .....	492
282. L'annulation et l'application du droit commun de la responsabilité.....	492
283. Interruption du délai de prescription de l'action civile en responsabilité.....	493
VI. La responsabilité pour l'illégalité jugée par le Conseil d'État lui-même. L'indemnité réparatrice .....	494
284. Compétence nouvelle du Conseil d'État relativement aux effets civils de ses décisions .....	494
285. L'article 11 bis, L.C.C.E., et l'indemnité réparatrice. Sens et conditions d'application.....	495
VII. Déconcentration d'une partie du contentieux de l'annulation .....	507
286. Les juridictions administratives de première instance.....	507
287. Le contentieux des étrangers.....	507
288. Autres formes de déconcentration.....	508

## CHAPITRE VIII

### LE RECOURS EN CASSATION DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

289. Présentation.....	509
290. La requête.....	510

291. La procédure d'admissibilité : le filtre à requêtes.....	511
292. Procédure.....	513
293. Trois spécificités de la cassation administrative.....	515

## CHAPITRE IX LES RECOURS CONTRE LES ARRÊTS DU CONSEIL D'ÉTAT

294. Voies de recours limitées et droits fondamentaux.....	519
295. Recours en cassation à objet limité.....	519
296. Autres voies de recours portées devant le Conseil d'État lui-même..	520
297. L'opposition.....	521
298. La tierce opposition.....	522
299. La révision.....	522
300. La rétractation.....	523
<b>Conclusion. L'avenir du contentieux administratif.....</b>	<b>525</b>
301. Monisme ou dualisme ? .....	525
302. L'option dualiste contemporaine.....	527
303. Affermir les fondements de l'option dualiste ou la reconsidérer.....	527
304. Juge administratif, juge exposé.....	528
305. Évolutions.....	530
<b>Bibliographie.....</b>	<b>531</b>