

Table des matières

Introduction. Vers une accélération des procédures au Conseil d'État – La loi du 11 juillet 2023	9
---	---

Benoit HAVET

Partie 1

Le contentieux du contrôle de la légalité des actes administratifs

Chapitre 1. L'article 159 de la Constitution : jurisprudence des juges administratif et judiciaire	17
---	----

Bernard FRANCIS

Introduction	17
---------------------	----

Section 1

Bref rappel de l'évolution historique du contentieux administratif	18
---	----

Sous-section 1. Avant la création du Conseil d'État	18
---	----

Sous-section 2. Après la création du Conseil d'État	19
---	----

Section 2

Sur les conditions d'application de l'article 159 de la Constitution par la Cour de cassation et le Conseil d'État	22
---	----

Sous-section 1. Sur l'identité du contrôle de légalité	22
--	----

Sous-section 2. Exception, défense et demande	24
---	----

Sous-section 3. Moyen d'ordre public ou non ?	25
---	----

Sous-section 4. Qui doit appliquer l'article 159 de la Constitution ?	31
---	----

Sous-section 5. Qui peut invoquer l'article 159 de la Constitution ?	34
--	----

Sous-section 6. Sur quels actes ?	38
-----------------------------------	----

Sous-section 7. Impossibilité de court-circuiter une procédure particulière	44
--	----

Sous-section 8. Quelles parties à la cause ?	45
--	----

Sous-section 9. Cas particulier du maintien des effets d'un acte annulé par le Conseil d'État	46
Sous-section 10. Sur le caractère indivisible	47
Section 3	
Sur l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'État	48
Sous-section 1. Sur les arrêts d'annulation (d'actes réglementaires ou individuels) dans la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État	48
Sous-section 2. Sur les arrêts de rejet	49
A. Quelle autorité de chose jugée dans la jurisprudence du Conseil d'État ?	49
1. Rejet des recours dirigés contre des actes réglementaires	49
2. Rejet des recours dirigés contre des actes individuels	50
B. Quelle autorité de chose jugée dans la jurisprudence de la Cour de cassation ?	50
1. Rejet des recours dirigés contre les actes réglementaires	51
2. Rejet des recours dirigés contre les actes individuels	53
3. Revirement de jurisprudence	60
Section 4	
Sur l'attitude que doit adopter le juge judiciaire lorsqu'un recours est pendant devant le Conseil d'État	68
Sous-section 1. Accord pour surseoir à statuer	68
Sous-section 2. Absence d'accord des parties ou du juge pour surseoir à statuer	69
Conclusion	70
Chapitre 2. La procédure en annulation devant le Conseil d'État – Déroulement général de la procédure	73
Benoit HAVET et Sébastien GRACEFFA	
Introduction	73
Sous-section 1. Limites de la présente contribution	73
Sous-section 2. Compétence d'annulation du Conseil d'État	74
A. Limites du contentieux objectif de l'annulation	74
B. Des actes émanant d'une autorité administrative	74
C. Une compétence générale et supplétive	75

Sous-section 3. Remarques relatives aux notifications et aux délais	76
A. Computation des délais	76
B. Règles de notification	81
Section 1	
Recevabilité de la requête en annulation	82
Sous-section 1. Recevabilité <i>ratione materiae</i>	82
A. Actes juridiques	83
B. Actes juridiques unilatéraux	83
C. Actes juridiques définitifs	84
Sous-section 2. Recevabilité <i>ratione personæ</i>	85
A. Capacité	85
B. Intérêt	85
1. L'intérêt doit être personnel et direct	85
2. L'intérêt doit être certain	86
3. L'intérêt doit être actuel	86
Sous-section 3. Recevabilité <i>ratione temporis</i>	86
A. Principes	86
B. Acte administratif publié	88
C. Acte administratif notifié	88
D. Acte administratif ni publié ni notifié	89
E. Charge de la preuve	90
Section 2	
Procédure en annulation proprement dite	90
Sous-section 1. La requête	90
Sous-section 2. Mémoire en réponse et dossier administratif	96
Sous-section 3. Mémoire en réplique ou ampliatif	97
Sous-section 4. Intervention	98
Sous-section 5. Rapport de l'auditorat	100
Sous-section 6. Derniers mémoires	103
Sous-section 7. Procédures accélérées	105
A. Procédure de débats succincts	105
B. Présomptions de désistement, de perte d'intérêt au recours et d'annulation accélérée	106
C. Absence de paiement des droits	107
Sous-section 8. Audience	108
Sous-section 9. Arrêt	111
A. Généralités	111
ANTHEMIS	431

B.	Les arrêts interlocutoires	112
1.	Les mesures d'instruction	112
2.	« Arrêt réparateur » ou « décision réparatrice »	113
C.	Effets et modalités des arrêts d'annulation du Conseil d'État	115
1.	Effets généraux de l'arrêt d'annulation	115
2.	Modulation des effets de l'arrêt d'annulation	116
3.	« Arrêt conseil » ou « arrêt vade-mecum »	116
D.	Effets des arrêts de rejet	116
E.	Dépens	117
Section 3		
L'indemnité réparatrice		118
Introduction		118
Sous-section 1. Titulaire du droit		118
Sous-section 2. Conditions de fond		119
A.	Principes	119
B.	Constat d'illégalité	119
C.	Existence d'un préjudice	120
1.	Principe	120
2.	Types de préjudice	121
3.	Preuve du préjudice	125
D.	Lien de causalité entre illégalité et préjudice	125
Sous-section 3. Procédure		125
A.	Choix de la procédure judiciaire ou de la demande d'indemnité réparatrice et adage « <i>Electa una via</i> »	125
B.	Introduction de la demande	126
C.	Déroulement de la procédure	128
1.	Requête introductive	128
2.	Déroulement de l'instance	130
Conclusion		131
Chapitre 3. Procédures en suspension et en mesures provisoires devant le Conseil d'État		133
Philippe HERMAN		
Introduction		133
Section 1		
Recevabilité de la demande de suspension ou de mesures provisoires		134
Sous-section 1. Recevabilité <i>ratione materiae</i>		134

Sous-section 2. Recevabilité <i>ratione temporis</i>	135
A. Demande de suspension ou de mesures provisoires suivant la procédure ordinaire	135
1. Requête unique (requête en annulation et demande de suspension ou de mesures provisoires dans un acte unique)	135
2. Demande de suspension ou de mesures provisoires par acte distinct postérieur à la requête en annulation	136
3. Demande de suspension par acte distinct antérieur à la requête en annulation	136
4. Demandes de suspension ou de mesures provisoires successives	136
5. Demande de suspension introduite après le dépôt du rapport de l'auditorat et demande de fixation urgente au fond	137
B. Demande de suspension ou de mesures provisoires suivant la procédure d'extrême urgence	138
 Section 2	
Conditions de fond de la demande de suspension ou de mesures provisoires	139
Sous-section 1. Existence de moyens sérieux	139
Sous-section 2. Urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation	140
A. Comparaison avec la notion d'urgence devant les juridictions de l'ordre judiciaire	140
B. Conditions de l'urgence	140
1. L'immédiateté suffisante	142
2. La gravité suffisante des conditions dommageables	142
3. L'irréversibilité des conséquences	144
4. Le lien de causalité et la mise en œuvre de l'acte attaqué	144
5. Les intérêts personnels de la partie requérante	145
6. Le comportement de la partie requérante	145
7. La charge de la preuve	146
8. La balance des intérêts	146
 Section 3	
Les conditions de l'extrême urgence	147
 Section 4	
Procédure ordinaire en suspension ou en mesures provisoires	148
Sous-section 1. Demande	148
Sous-section 2. Note d'observations et dossier administratif	150
 ANTHEMIS	433

Sous-section 3. Intervention	150
Sous-section 4. Rapport de l'auditorat	152
Sous-section 5. Audience	152
Section 5	
Procédure de suspension ou de mesures provisoires d'extrême urgence	153
Sous-section 1. Demande	153
Sous-section 2. Note d'observations et dossier administratif	156
Sous-section 3. Intervention	156
Sous-section 4. Audience	156
Section 6	
Effets de la procédure de suspension ou en mesures provisoires sur la procédure en annulation	157
Section 7	
Arrêt	157
Sous-section 1. Arrêt ordonnant la suspension ou des mesures provisoires	157
A. Effets généraux de l'arrêt ordonnant la suspension ou des mesures provisoires	157
B. Effets des arrêts de suspension ou prononçant des mesures provisoires sur la procédure en annulation	159
Sous-section 2. Arrêt rejetant la suspension ou les mesures provisoires	160
A. Effets généraux des arrêts de rejet de la demande de suspension ou de mesures provisoires	160
B. Effets des arrêts de rejet sur la procédure en annulation	160
Section 8	
L'aventure continue	161
Section 9	
Les nouveautés de 2023	165
Section 10	
Le moyen dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible <i>prima facie</i> de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué	168
Conclusion	173

Partie 2

La procédure de cassation administrative

Les principaux écueils de la procédure en cassation administrative	177
Benoît CAMBIER et Flora ROUX	
Introduction	177
Section 1	
Concernant la procédure	179
Sous-section 1. Le recours doit viser la décision d'une juridiction administrative de dernier ressort	179
A. La décision d'une juridiction administrative	179
B. De dernier ressort et définitive	181
Sous-section 2. L'introduction de la requête	182
Sous-section 3. Un formalisme strict	183
Sous-section 4. Le mémoire de synthèse	185
Sous-section 5. Le rapport de l'auditorat et la poursuite de la procédure	189
Section 2	
Concernant les moyens	190
Sous-section 1. L'incompétence du Conseil d'État pour connaître du fond des affaires	190
Sous-section 2. L'irrecevabilité du moyen imprécis	193
Sous-section 3. L'irrecevabilité du moyen invoquant une norme inapplicable ou non contraignante	196
Sous-section 4. L'irrecevabilité du moyen qui n'est pas de nature à influencer le contenu de la décision/dénué d'intérêt	198
Sous-section 5. L'irrecevabilité du moyen nouveau	201
Conclusion	203

Partie 3

Les particularités matière par matière

Chapitre 1. Le recours au Conseil d'État en droit des marchés publics	207
Cyrille Dony	
Introduction	207
Section 1	
Procédures de recours	208
Sous-section 1. Procédures de recours pour les marchés atteignant les seuils européens	208
A. Recours en annulation	208
1. Principes et conditions	208
2. Délai de recours	209
B. Demande en suspension selon la procédure d'extrême urgence	210
1. Principes et conditions	210
2. Délai de recours	213
3. Délai d'attente	213
4. Délai de traitement par le Conseil d'État	214
5. Balance des intérêts	215
C. Demande d'indemnité réparatrice	216
1. Principes et conditions	217
2. Illégalité	219
3. Préjudice	221
4. Lien causal	228
Sous-section 2. Procédures de recours pour les marchés n'atteignant pas les seuils européens	228
Section 2	
Compétence du Conseil d'État	229
Sous-section 1. Actes des autorités visées à l'article 14, § 1 ^{er} , des lois coordonnées sur le Conseil d'État	229
Sous-section 2. Le Conseil d'État n'est pas le juge du contrat	232
Sous-section 3. Erreur dans l'indication de l'instance de recours compétente	233
Section 3	
Actes susceptibles de recours	234
Sous-section 1. Décisions prises par les autorités adjudicatrices	234

Sous-section 2. Décisions susceptibles de recours	235
A. Décision de lancer la procédure et d'arrêter le mode de passation	235
B. Décision d'adopter le cahier spécial des charges	235
1. Recours dès la prise de connaissance de la décision	235
2. Illégalité du cahier spécial des charges dénoncée lors d'un recours contre une décision ultérieure	237
C. Décision d'attribution	239
1. Principes et conditions	239
2. Non-sélection	240
3. Irrégularité	241
D. Décision implicite de ne pas attribuer le marché à un opérateur économique déterminé	242
E. Décision de renoncer à l'attribution du marché	243
Sous-section 3. Décisions et actes qui ne sont pas susceptibles de recours	244
Section 4	
Indemnité de procédure	244
Section 5	
Confidentialité des pièces contenant des secrets d'affaires	245
Sous-section 1. Dépôt du dossier administratif complet	245
Sous-section 2. Pièces déposées à titre confidentiel	246
Sous-section 3. Confidentialité et secret des affaires en matière de marchés publics	247
A. Principes et conditions	247
B. Balance entre le secret des affaires et les droits de la défense	249
Chapitre 2. Le recours au Conseil d'État en matière de fonction publique	251
Pierre JOASSART et Julie PATERNOSTRE	
Introduction	251
Section 1	
La compétence du Conseil d'État	252
Sous-section 1. La théorie de l'objet véritable	255
Sous-section 2. Les autorités administratives	256
ANTHEMIS	437

Section 2	
Les conditions de recevabilité	259
Sous-section 1. La capacité à agir	259
Sous-section 2. L'intérêt à agir	260
A. Intérêt actuel	261
B. Intérêt certain	265
C. Intérêt direct	266
D. Avantage qu'il doit retirer de l'annulation et demande d'indemnité réparatrice	267
E. Intérêt personnel	269
Section 3	
Les actes susceptibles de recours	269
Sous-section 1. Les actes préparatoires	270
Sous-section 2. Les décisions (non) définitives	273
A. Exception <i>omissio medio</i>	273
B. Actes soumis à la tutelle	274
C. Mesures provisoires conservatoires	274
Sous-section 3. Les mesures d'ordre intérieur	275
Section 4	
Les conditions d'urgence en suspension (le cas échéant en extrême urgence)	277
Section 5	
L'indemnité réparatrice	281
Section 6	
Effet des arrêts	286
Sous-section 1. Effets <i>ex tunc</i> et <i>erga omnes</i>	286
A. Aménagements prévus par les L.C.C.E.	286
B. Aménagements développés par la jurisprudence et la doctrine	288
Sous-section 2. Autorité de chose jugée des décisions judiciaires à l'égard du Conseil d'État	290
Sous-section 3. Autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'État devant les juridictions judiciaires	290
Conclusion	292

Chapitre 3. Le recours au Conseil d'État en droit de l'urbanisme et de l'environnement	293
Sébastien GRACEFFA et Annabelle VANHUFFEL	
Introduction	293
Section 1	
La procédure en annulation	294
Sous-section 1. La recevabilité de la requête en annulation	294
A. La recevabilité <i>ratione materiae</i>	294
1. Les actes préparatoires	294
2. Les actes divers et variés	295
3. L'impact des recours administratifs internes	296
B. La recevabilité <i>ratione personae</i>	298
1. Les riverains	299
2. Les associations	301
3. Les communes	304
C. La recevabilité <i>ratione temporis</i>	304
Sous-section 2. Le fondement de la requête en annulation	310
A. Délai de production des moyens	310
B. L'intérêt au moyen	311
C. Quelques moyens fréquemment invoqués	312
1. Moyens liés à la composition du dossier de demande	312
2. Moyens liés à l'instruction de la demande	313
3. Moyens liés au contenu de l'acte attaqué	313
Sous-section 3. Les effets de l'arrêt d'annulation	315
Section 2	
Le référé administratif	317
Sous-section 1. La demande de suspension ordinaire	317
A. La recevabilité de la demande	317
B. Les conditions de fond de la demande	317
1. Existence de moyens sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré	317
2. Une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation	318
Sous-section 2. La demande de suspension en extrême urgence	325

Chapitre 4. Le recours au Conseil d'État en droit de l'enseignement	329
Emmanuel GOURDIN	
Introduction	329
Section 1	
Les grands traits du contentieux de l'enseignement	330
Sous-section 1. Identifier les grands traits du contentieux de l'enseignement	330
A. Les acteurs	330
1. Le Conseil d'État	330
2. Les élèves, les étudiants et les parents	331
3. Les pouvoirs organisateurs, les écoles et les établissements d'enseignement supérieur	331
4. Le pouvoir régulateur	332
B. L'année scolaire ou académique et l'urgence	332
Sous-section 2. Présenter les grands traits	333
A. Un contentieux qui se décline (ou pas)	333
1. Premier critère : la nature de la relation entre le requérant et l'établissement	333
2. Deuxième critère : la qualité d'autorité administrative	339
3. Le dualisme juridictionnel	339
B. Un contentieux qui s'accueille (ou pas)	341
1. La capacité	341
2. L'épuisement des voies de recours préalables	342
3. Un acte : unilatéral, définitif	343
4. Le délai de recours	347
C. Un contentieux d'annulation	347
D. Un contentieux qui presse	348
1. La demande de suspension	348
2. La demande de suspension ordinaire	349
3. La demande de suspension d'extrême urgence	349
E. Un contentieux qui donne des leçons	352
F. Un contentieux qui coûte	353
1. Généralités	353
2. Droits de mise au rôle	354
3. Indemnité de procédure	354
Section 2	
La réforme du référé de 2023 et le contentieux de l'enseignement	355
Sous-section 1. Généralités	356

Sous-section 2.	Le calendrier de procédure	358
Sous-section 3.	L'extrême urgence	359
Sous-section 4.	L'urgence et l'extrême urgence dans le contentieux de l'enseignement	360
Conclusion		361
Chapitre 5.	Le recours au Conseil d'État en droit de la santé	365
Noémie CAMBIER et Fabien HANS		
Introduction		365
Section 1		
Principaux types de contentieux rencontrés en droit de la santé		365
Sous-section 1.	Contentieux relatif au remboursement des soins de santé	366
Sous-section 2.	Contentieux relatif à l'accès à la profession	366
Sous-section 3.	Contentieux relatif aux agréments et à la programmation	367
Sous-section 4.	Contentieux relatif au financement des institutions de soins	368
Sous-section 5.	Contentieux relatif aux fournitures pharmaceutiques	369
Sous-section 6.	Contentieux relatif aux contrôles et sanctions à l'égard des dispensateurs de soins	370
Sous-section 7.	Contentieux relatif aux organismes assureurs	371
Section 2		
La procédure au Conseil d'État en droit de la santé : questions choisies		371
Sous-section 1.	Concernant la compétence du Conseil d'État	371
A.	Cour constitutionnelle et Conseil d'État	371
B.	Juridictions judiciaires et Conseil d'État	372
1.	Rapports juridiques entre médecins et hôpitaux	372
2.	Financement des hôpitaux	373
3.	Titre professionnel : compétence liée	374
4.	Remboursement de prestations par l'assurance maladie invalidité	375
5.	Déontologie	375
C.	Juridictions administratives et Conseil d'État	376
ANTHEMIS		441

Sous-section 2. Concernant la recevabilité des recours au Conseil d'État	377
A. Conditions de recevabilité relatives à l'acte attaqué	377
1. Épuisement des voies de recours organisés	377
2. Les opérations complexes	378
B. Conditions de recevabilité relatives à la personne du requérant : les recours introduits par les ASBL	379
1. Capacité pour agir	380
2. Qualité pour agir	380
3. Intérêt au recours	381
Sous-section 3. Moyens fréquemment invoqués	383
A. Violation des règles de répartition des compétences	383
1. Compétences communautaires	383
2. Compétences fédérales	384
B. Violation des formes et formalités préalables à l'adoption de l'acte	385
1. Avis de la section de législation du Conseil d'État	386
2. Avis du Conseil fédéral des établissements hospitaliers	388
3. Avis du Conseil médical	389
C. Violation des droits de la défense et du principe « <i>audi alteram partem</i> »	390
D. Violation des principes de non-rétroactivité des actes administratifs et de sécurité juridique	392
E. Violation des principes de sécurité juridique et de légitime confiance	396
F. Violation du droit à la liberté thérapeutique	397
Chapitre 6. Le recours au Conseil d'État en droit des étrangers	399
Sarah JANSSENS et Antoinette VAN VYVE	
Introduction	399
Section 1	
Définition et évolution	400
Sous-section 1. Définition de la personne étrangère	400
Sous-section 2. Le droit des étrangers, une branche du droit administratif	401

Sous-section 3. Évolution du rôle du Conseil d'État en droit des étrangers	402
A. Rôle du Conseil d'État en droit des étrangers, dans les contentieux ne relevant ni du séjour ni de la protection internationale	402
B. Rôle du Conseil d'État en droit des étrangers, en matière de séjour et de protection internationale	403
1. Le Conseil d'État, juge d'annulation en matière de séjour et juge de cassation en matière de protection internationale	403
2. Le Conseil d'État, juge de cassation en matière de séjour et de protection internationale	404
Section 2	
Intervention du Conseil d'État en droit des étrangers	405
Sous-section 1. Les recours en annulation et suspension	406
A. Permis de travail et carte professionnelle	407
1. Permis de travail	407
2. Cartes professionnelles	409
B. Tutelle sur les mineurs étrangers non accompagnés	411
C. Nationalité	414
Sous-section 2. Les recours en cassation	414
A. Introduction du recours	415
B. Capacité, qualité et intérêt	416
C. Filtre d'admissibilité et échange des écrits	417
D. Intervention de l'auditeur	418
E. Audience et arrêt	419
F. Caractère non suspensif du recours	419
Section 3	
Focus sur le rôle du Conseil d'État en matière préjudicielle	421
Sous-section 1. Responsabilité du Conseil d'État en matière préjudicielle	421
Sous-section 2. Le droit des étrangers œuvre dans le champ du droit de l'Union européenne	422
Sous-section 3. Les limites à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne	425
Conclusion	426
ANTHEMIS	443