

Préface

Dans la Constitution belge de 1831, la fonction juridictionnelle était exercée par un Pouvoir distinct des Pouvoirs législatif et exécutif et dénommé de manière significative « Pouvoir judiciaire » pour bien marquer la prévalence des juridictions de l'Ordre judiciaire. Ce monisme juridictionnel ne laissait qu'une place infime à quelques anciennes juridictions administratives qui devaient leur survivance à la tradition. Ce sont en réalité les lacunes du contrôle judiciaire des actes administratifs qui justifièrent la création d'un Conseil d'État. Cette création ne se fit pas sans peine en raison des résistances et manœuvres dilatoires des partisans inconditionnels du monisme juridictionnel. Il fallut en effet attendre la loi du 23 décembre 1946 pour que l'institution voie enfin le jour et de nombreuses années encore, avant son inscription dans l'article 160 de la Constitution. Le Conseil d'État fut conçu sous une forme bicéphale, une section d'administration, rebaptisée section du contentieux administratif, et une section de législation, dont, à l'inverse de la première, la nécessité n'était pas vraiment contestée.

De création relativement récente, le Conseil d'État prit du temps avant de prendre son envol et de donner sa pleine mesure comme conseiller avisé des Pouvoirs législatif et exécutif dans l'exercice de leur fonction normative et comme Haute juridiction administrative. L'augmentation exponentielle de ses avis et de ses arrêts atteste du succès de l'institution, et alors que pendant longtemps, seuls quelques avocats spécialisés trouvaient le chemin de la rue de la science, siège de l'institution, ils sont maintenant de plus en plus nombreux, et les magistrats qui animent l'institution, conseillers et auditeurs, ont vu leur nombre croître au fil des réformes.

L'institution a en effet été réformée à de multiples reprises tant sur le plan de son organisation que de sa compétence, les deux allant souvent de pair. Rapidité et efficacité constituent les leitmotsivs de ces réformes successives.

L'intérêt croissant porté au Conseil d'État par la communauté des juristes et par la doctrine explique l'abondance des traités, monographies et revues spécialisées qui lui sont consacrés. Cet engouement s'est, comme à chaque réforme, à nouveau manifesté lors de

la dernière en date, celle formalisée dans les lois du 6 septembre 2022 modifiant l'article 69 des lois coordonnées sur le Conseil d'État (en abrégé LCCE) et du 11 juillet 2023 modifiant les LCCE. Ainsi, le *Journal des Tribunaux* lui consacra un dossier spécial (« La réforme du Conseil d'État Anno 2023 », Dossier n° 121, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2023) et le Jeune Barreau de Charleroi, un colloque donnant lieu à la publication des diverses communications orales (*Les procédures contentieuses devant le Conseil d'État*, Limal, Anthemis 2023).

Plus modestement, s'adressant à l'ensemble des avocats des barreaux francophones et germanophones, *Le Pli juridique* publia sous la plume d'un des auteurs de l'ouvrage préfacé, Christophe Dubois, un rapide aperçu des principales innovations de la réforme, dont celles relatives à la procédure de suspension n'entreront en vigueur qu'en 2025. D'où le titre évocateur : « La réforme du Conseil d'État, anno 2023... 2025 » (*Le Pli juridique* n° 68, Droit administratif 2024/2, Limal, Anthemis, pp. 3-12).

Dans l'ouvrage préfacé, les auteurs se sont mis à deux, Baptiste Conversano rejoignant Christophe Dubois. Cet ouvrage trouve naturellement sa place dans la collection « Bé-a-Ba » qui vise à initier le lecteur à une discipline juridique en lui donnant les éléments de base nécessaires à sa compréhension et à son approfondissement ultérieur. Point de « blablas », pas de digressions savantes sur l'évolution de la jurisprudence et de la doctrine ni sur les controverses ; bref, rien qui ne soit essentiel, « *right to the point* ». Dans leur introduction, les deux auteurs ne laissent planer aucun doute à ce sujet. Il ne s'agit pas de concurrencer les grands classiques du contentieux administratif et les ouvrages de référence sur le Conseil d'État, mais de présenter, sous une forme accessible, une synthèse concernant l'organisation et le fonctionnement des deux sections du Conseil d'État et les règles de procédure qui leur sont applicables.

Le Pli juridique est annonciateur de l'ouvrage préfacé. Ce dernier est rédigé dans le même esprit didactique et est également illustré par une série de tableaux permettant de visualiser et, partant, mieux comprendre certains points. Il s'en démarque néanmoins dans la mesure où il n'est plus seulement question des principales innovations de la dernière réforme, mais de dresser le tableau complet de la situation anno 2023... 2025. Ainsi, après un bref rappel de l'apport

de ces innovations, les auteurs passent en revue les différentes compétences d'abord de la section de législation et ensuite de la section du contentieux administratif. Ce sont ces dernières qui retiennent principalement leur attention et, parmi celles-ci, au premier chef, le contentieux de l'annulation qui, en tout cas au plan quantitatif, continue à constituer l'activité principale de la section du contentieux administratif. Le référé administratif – sursis à exécution et mesures provisoires – en est l'accessoire indispensable ; la loi du 11 juillet 2023 y apporte plusieurs modifications importantes dont certaines n'entreront en vigueur qu'en 2025. Malgré la proximité de cette échéance, les auteurs, dans un souci de complétude et afin d'attirer l'attention des justiciables sur les différences entre le régime applicable jusqu'alors et le nouveau régime, prennent soin d'en traiter séparément.

Des questions éminemment pratiques, d'une importance capitale, telles que les délais dans lesquels les recours doivent être introduits, les écrits de la procédure être déposés par les parties au procès avec les conséquences, souvent fatales, liées à leur non-respect, ou encore l'intérêt dont doit justifier le requérant et l'intervenant ne sont pas négligées. Il en va de même du rôle de l'auditeur dans le procès. Les effets du recours en annulation et du recours en suspension ne sont pas non plus perdus de vue avec la distinction classique entre les arrêts d'annulation ou de rejet et ceux qui accordent la suspension ou la refusent. L'annulation – les auteurs y rendent le lecteur attentif – ne solutionne pas tous les problèmes. Ainsi, quel sort faut-il réserver aux actes connexes à l'acte annulé ou pris pour son exécution ? Quelles sont les obligations qui pèsent sur l'auteur de l'acte annulé ? A-t-il l'obligation de refaire l'acte annulé ou est-ce pour lui une simple faculté ? Cela lui est-il interdit ? Autant de questions que les auteurs examinent.

Pour éviter que de réfection en réfection, le litige ne s'éternise, le législateur a cru y mettre définitivement fin en imaginant une procédure nouvelle, la « boucle administrative ». Jugée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle, elle réapparaît avec la réforme dans une version améliorée, la « décision réparatrice », dont les auteurs décrivent le mécanisme.

L'annulation n'assure pas non plus toujours au requérant une pleine et entière réparation de son préjudice. À cette fin, celui-ci n'avait

jusqu'à il y a peu d'autre perspective que d'intenter une action en responsabilité civile devant le juge judiciaire. Depuis, il peut aussi demander au Conseil d'État de lui adjuger une indemnité réparatrice. Les auteurs décrivent cette procédure nouvelle et la distinguent de la procédure prévue à l'article 11 des LCCE visant à obtenir en équité une indemnité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

La procédure devant le Conseil d'État n'est pas non plus un fleuve tranquille. Elle peut être émaillée de toute une série d'incidents dont les auteurs passent les principaux en revue.

Enfin, des voies de recours sont susceptibles d'être exercées à l'encontre de l'arrêt. Elles sont brièvement évoquées.

Si le contentieux de l'annulation et les procédures qui en sont l'accessoire focalisent à juste titre l'attention, ne fut-ce que parce qu'elles constituent quantitativement l'activité principale de la section du contentieux administratif, il faut observer le regain d'intérêt pour le recours en cassation administrative consécutivement à la création de juridictions administratives par les collectives fédérées. Ceci n'a pas échappé aux auteurs qui lui consacrent quelques développements.

L'objectif de vulgarisation de l'éditeur et des auteurs de l'ouvrage recensé est ainsi largement atteint. Les juristes qui ont opté dans leur vie professionnelle pour d'autres branches du droit et n'ont gardé de leurs études qu'un vague souvenir du droit administratif et du Conseil d'État trouveront dans l'ouvrage recensé de quoi rafraîchir leurs idées. À cet égard, on félicitera les auteurs d'avoir eu l'heureuse initiative d'illustrer l'ouvrage de nombreux tableaux qui en facilitent davantage encore la compréhension. Comme les auteurs le soulignent, cet ouvrage ne dispense cependant pas le lecteur d'approfondir ses connaissances dans une matière qui est devenue de plus en plus complexe et requiert une grande expertise.

Robert ANDERSEN

*Premier Président émérite du Conseil d'État
Professeur émérite à l'Université catholique de Louvain*