



Bundesverwaltungsgericht



Séminaire organisé par la Cour administrative fédérale d'Allemagne et l'ACA-Europe

L'accès aux cours administratives suprêmes et leurs fonctions

Berlin, 13 mai 2019

Réponses au questionnaire: Belgique



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

Séminaire de l'ACA-Europe sur l'accès aux Cours Administratives Suprêmes et leurs fonctions

12 - 14 mai 2019

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg
(Tribunal administratif supérieur de Berlin-Brandebourg)

Questionnaire

Introduction

L'une des principales missions de l'ACA-Europe consiste à favoriser une meilleure compréhension mutuelle de la jurisprudence des États membres. La reconnaissance et l'évaluation de la jurisprudence des Cours Administratives Suprêmes des autres États membres constituent des conditions essentielles à l'instauration d'une communauté judiciaire européenne. À cette fin, il ne suffit pas de pouvoir prendre connaissance des décisions des autres juridictions membres. Pour vraiment comprendre leur jurisprudence, il est également indispensable de comprendre les conditions dans lesquelles nos collègues exercent leurs fonctions et les traditions qui sous-tendent leurs actes.

Les conditions dans lesquelles les Cours Administratives Suprêmes travaillent dépendent largement, entre autres, du rôle spécifique qu'une Cour Administrative Suprême joue dans son système judiciaire national. Son rôle spécifique peut avoir une grande influence sur les possibilités d'accès à la Cour Administrative Suprême et sur la portée de son examen d'une affaire. Ce constat soulève un certain nombre de questions : quels « filtres », par exemple, le droit administratif procédural intègre-t-il à la procédure, le cas échéant ? Existe-t-il une procédure d'admission préalable ou toute affaire peut-elle être portée devant la Cour Administrative Suprême par les parties ? Les débats portent-ils uniquement sur les questions de droit ou les faits peuvent-ils également être abordés ?

L'étude de ces questions lors du séminaire qui se tiendra à Berlin du 12 au 14 mai 2019 devrait contribuer à une meilleure compréhension mutuelle des décisions rendues par les Cours Administratives Suprêmes des États membres. Cet objectif est également celui du séminaire étroitement lié qui se tiendra à Dublin les 25 et 26 mars 2019 et qui sera davantage axé sur le processus interne de prise de décision et étudiera la manière dont les juridictions prennent leurs décisions. Ces deux séminaires traitent de différents aspects de notre fonctionnement judiciaire, de nos délibérations et de notre raisonnement, qui sont tous importants pour comprendre la jurisprudence des différents États membres.

Les livres ne sont pas d'une grande utilité pour étudier ces questions de manière efficace, c'est pourquoi les séminaires de l'ACA-Europe sont le lieu idéal pour examiner ces aspects importants du travail quotidien du juge.

I. Fonctions de la Cour Administrative Suprême (CAS)

1. a) Combien de niveaux d'**instance** votre juridiction (administrative) compte-t-elle ?

b) Votre CAS joue-t-elle également le rôle de juridiction de première instance ?

c) Si tel est le cas, dans quelles circonstances votre juridiction joue-t-elle le rôle de juridiction de première instance ?

- en fonction du sujet ?

- en fonction de l'importance de l'affaire ?

- en fonction du choix du demandeur (seul) ou des parties (d'un commun accord) ?

- en fonction d'autres critères ?

Veillez expliquer.

d) Quel est le pourcentage d'affaires jugées en première instance par rapport au nombre d'affaires total ? Veillez donner des données statistiques concernant le nombre d'affaires (et non concernant la qualité ou la charge de travail relative).

2.

a) Parmi les **affaires** attribuées à un juge de votre CAS, existe-t-il différents groupes d'affaires constituant le nombre d'affaires total (approche quantitative) ? Par ex. procédures en référé, procédures d'admission d'appel, procédures de première instance, autres. Quel est le pourcentage de ces groupes d'affaires dans le nombre d'affaires total ?

b) S'il existent des groupes d'affaires (question a), est-il possible de classer ces affaires en fonction de leur complexité et donc du temps nécessaire à leur traitement (approche qualitative) ?

3. a) Dans les affaires en appel, votre CAS :

- examine-t-elle les décisions des juridictions inférieures en prenant en compte les faits et le droit ?

- examine-t-elle les décisions des juridictions inférieures en prenant en compte uniquement le droit ?

- répond-elle uniquement à une question de droit (abstraite) ?

4. Quelles sont les **finalités** du travail juridictionnel de la CAS en tant que juge d'appel ?

- l'uniformisation/l'unification du droit ?

- la justice dans le cas individuel ?

- le développement du droit ?

- le contrôle du respect des règles de procédure par les juridictions inférieures ?

5. a) Quelles sont les finalités du travail juridictionnel de la CAS en tant que juridiction de première instance ?

b) Pour quelles raisons certaines procédures sont-elles soumises à la CAS en tant que juridiction de première instance ?

Réponse groupée aux questions n^{os} 1.1 à 1.5

Le Conseil d'État ne se reconnaît pas dans la structure des questions posées ci-dessus. En effet, l'ordre administratif belge n'est pas en tant que tel conçu comme une pyramide qui serait, à l'instar d'autres pays européens, composée de tribunaux administratifs de première instance, de cours administratives d'appel puis, enfin, du Conseil d'État au sommet.

La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat statue, en tant que juridiction administrative suprême, par voie d'arrêt sur les recours en annulation introduits contre tous actes administratifs. Elle peut également suspendre l'exécution de ces actes.

Le Conseil d'État peut octroyer une indemnité réparatrice à la suite d'arrêts d'annulation ou d'arrêts constatant une illégalité.

Il statue également en cassation des décisions rendues par les juridictions administratives inférieures quand elles sont instituées.

Dans certaines matières spécifiques, la section du contentieux administratif exerce une compétence de pleine juridiction (ex : contentieux électoral) où il peut exercer le rôle d'un juge d'appel.

6. a) Existe-t-il un tribunal constitutionnel distinct dans votre pays ?

Oui la Cour constitutionnelle, seule compétente pour apprécier la constitutionnalité des lois, décrets et ordonnances (normes législatives).

b) La CAS dans votre pays joue-t-elle le rôle de tribunal constitutionnel ?

Non mais dans le cadre du contentieux objectif de l'annulation, le Conseil d'État peut annuler des actes administratifs qui seraient contraires à la Constitution.

c) Dans quelle mesure votre CAS prend-elle en considération le droit constitutionnel, en particulier les droits fondamentaux ?

Toujours dès lors que le Conseil d'Etat assume un rôle de contrôle du respect, par les actes administratifs, de la légalité *sensu lato*, et donc des normes qui se situent au sommet de la hiérarchie des normes, ce qui est le cas de la Constitution et des droits fondamentaux qu'elle énumère ou qui sont consacrés par des normes supérieures de droit international avec effets directs.

d) S'il existe un tribunal constitutionnel distinct, existe-t-il un recours spécial/extraordinaire contre les décisions (définitives) de la CAS devant le tribunal constitutionnel pour violation du droit constitutionnel ?

Non.

e) S'il existe un tribunal constitutionnel distinct et que votre juridiction prend également en compte le droit constitutionnel, de quelle manière votre juridiction aborderait-elle une affaire si elle estime qu'une loi en particulier est contraire à la constitution ?

Elle est tenue, en principe, de renvoyer l'affaire à la Cour constitutionnelle via le mécanisme de la question préjudicielle, et statuera après l'arrêt de la Cour.

f) S'il existe un tribunal constitutionnel distinct dans votre pays, les demandeurs peuvent-ils contester les actes administratifs également devant le tribunal constitutionnel (c'est-à-dire sans porter l'affaire devant la CAS en premier lieu) ?

Non.

Si tel est le cas, de quelle manière les actions devant le tribunal constitutionnel sont-elles liées à la procédure introduite devant la CAS ?

Néant.

II. Accès à la CAS

1. a) Une partie doit-elle être **représentée par un praticien du droit** devant la CAS ?

Non sauf en matière de cassation où l'intervention d'un avocat est obligatoire pour la partie requérante (art. 3, § 2, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État (http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_law&lang=fr)).

b) Si tel est le cas, le représentant doit-il être un avocat/avoué/conseil ?

Un avocat.

c) Existe-t-il des avocats/avoués/conseils spécialement admis à plaider devant la CAS ?

Non.

d) D'autres praticiens du droit sont-ils admis à agir en qualité de représentants ? Par ex. juristes, représentants d'ONG, ... ?

Non.

e) Des règles spécifiques (différentes) s'appliquent-elles pour les représentants d'autorités administratives ?

Les autorités administratives peuvent être représentées par des fonctionnaires désignés à cette fin.

2. a) Quelles sont les **exigences formelles** pour un appel devant la CAS (par ex. demande précise, raisonnement, ...) ?

Pour le contentieux général, les recours doivent être formés par une requête exposant les éléments factuels et développant des moyens de droit qui expliquent pourquoi, selon la partie requérante, l'acte administratif est irrégulier au regard des normes visées au moyen et, partant, doit être annulé par le Conseil d'Etat. Ces requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être introduites dans les 60 jours de la publication, de la notification ou de la prise de connaissance de l'acte administratif. Dans certains cas, si la requête ne comporte pas certaines mentions ou n'est pas accompagnée de certains documents, elle peut ne pas être enrôlée immédiatement et ne l'être qu'après régularisation (art. 3bis de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État).

Des exigences similaires existent pour les recours en cassation mais le délai de recours est ici de 30 jours.

b) Votre CAS est-elle tenue (et doit-elle se limiter à) d'examiner l'affaire selon des objections spécifiques (sur le droit procédural et/ou le droit matériel) de l'appelant ?

La procédure étant écrite, la saisine du Conseil d'Etat est limitée aux griefs soulevés dans la requête, sous la réserve de violation de règles d'ordre public (ex : la recevabilité ou la compétence de l'auteur de l'acte), que le Conseil d'Etat soulève d'office.

Quand il statue en cassation, le Conseil d'État ne connaît pas du fond des affaires (art. 14, § 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 - http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_law&lang=fr).

c) Si tel est le cas, de quelle manière votre CAS se conforme-t-elle à l'obligation de soumettre une décision préjudicielle à la CJE qui lui incombe en vertu de l'art. 267 du TFUE ?

Dans le strict respect dudit article et sous la réserve des exceptions à l'obligation de saisir la CJUE telles qu'elles découlent de la jurisprudence de celle-ci.

3. Concernant le rôle de **juge d'appel** de la CAS dans votre pays (c'est-à-dire, lorsqu'elle ne joue pas le rôle de juridiction de première instance) :

a) Toutes les parties à la procédure de niveau d'instance inférieur sont-elles en droit de saisir la CAS contre tous types de décisions de la juridiction d'instance inférieure ?

b) Existe-t-il certains types de décisions des juridictions inférieures (par ex. décisions provisoires, certains domaines du droit, ...) qui ne peuvent pas être contestées devant la CAS ?

4. Dans la mesure où, de manière générale, les parties à la procédure devant la juridiction inférieure peuvent saisir la CAS (en tant que juge d'appel) :

a) ce droit est-il limité par un **filtre** prévu par la législation (quantitatif, par ex. en fonction de la valeur du litige, ou qualitatif, par ex. dans certains domaines du droit, en fonction d'une analyse préliminaire) ?

b) Si une analyse préliminaire est réalisée, veuillez indiquer :

- Quelle juridiction décide (juridiction inférieure ou CAS) ?
- Si la juridiction inférieure admet une affaire à la CAS, cette décision lie-t-elle la CAS ?
- Si la CAS décide, existe-t-il une procédure spécifique d'admission devant la CAS ? Veuillez donner des précisions.
- Si la juridiction inférieure décide (et refuse), la CAS peut-elle malgré tout connaître de l'affaire ?
- Si la juridiction inférieure décide, décide-t-elle d'admettre un appel d'office ou uniquement sur demande ?

c) Existe-t-il des règles spécifiques pour l'application de filtres dans certains domaines du droit (par ex. droit d'asile, ...) ?

d) Si votre juridiction applique une procédure d'admission d'appel, quelles sont les exigences générales à respecter pour qu'une affaire puisse être soumise à la CAS ?

e) S'il existe plus de deux niveaux d'instance dans votre pays, est-il possible de faire appel de décisions de la juridiction de première instance directement devant la CAS ? En respectant quelles conditions ?

f) Des exigences spécifiques s'appliquent-elles dans certains domaines du droit ?

g) Si votre juridiction applique une procédure d'admission d'appel, quel est le pourcentage d'affaires pour lesquelles l'admission est accordée ?

5. Si la législation ne prévoit aucun filtre (Q. II.4.), votre CAS a-t-elle établi une jurisprudence sur la recevabilité (l'irrecevabilité) des appels ou d'objections spécifiques (voir également Q. II.2.b)) ayant l'effet d'un filtre dans les faits, par ex. en les rejetant au motif qu'ils sont abusifs ou en écartant les affaires mineures ?

6. Compte tenu du rôle de juge d'appel joué par votre CAS (Q. I. 3.), quel est le lien entre ce rôle et les restrictions de l'accès à la CAS évoquées à la Q. II.4.), le cas échéant ?

Réponse groupée aux questions n^{os} II.3 à II.6

Comme expliqué plus haut pour les questions n^{os} I.1 à I.5, le Conseil d'État ne se reconnaît pas non plus dans la structure des questions n^{os} II.3 à II.6.

Outre son rôle principal de juge de suspension et d'annulation, le Conseil d'État statue également en cassation administrative. Il traite de recours dirigés contre des décisions contentieuses rendues en dernier ressort par des juridictions administratives inférieures, quand elles sont instituées (art. 14, § 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 - <http://www.raadvst->

consetat.be/?page=about_law&lang=fr). Un mécanisme de filtre existe. Si le recours est déclaré admissible (par un conseiller statuant seul, sur le vu de la requête), la procédure est entamée. Si le recours est déclaré inadmissible, la procédure est clôturée sans possibilité de recours.

De manière plus exceptionnelle, le Conseil d'État statue en plein contentieux et dispose alors du pouvoir de substituer sa propre décision à celle prise par l'autorité ou la juridiction administrative. Il statue ici, en quelque sorte, comme un juge d'appel (ex. : contentieux électoral).

7. a) La constitution de votre pays prévoit-elle une instance d'appel ?

La Constitution identifie les cinq cours d'appel du pays pour les juridictions judiciaires (art. 156), mais pas pour le contentieux administratif.

b) Si tel est le cas, la constitution de votre pays prévoit-elle un examen complet de la décision rendue en première instance ou l'accès à une procédure d'admission d'appel en seconde instance ?

Néant, sous réserve de ce qui a été dit sur le plein contentieux.

8. Une éventuelle réforme de l'accès à la CAS (par ex. introduction de filtres, restriction du filtre, assouplissement du filtre) fait-elle l'objet d'un débat dans les milieux politiques ou universitaires ?

Pas à notre connaissance, la dernière réforme remontant seulement à 2014.

III. Mise en œuvre/aspects procéduraux

1. Dans la mesure où votre CAS joue le rôle de juridiction de première instance : quel est le **contenu possible des décisions** de votre CAS :

- cassation de l'acte administratif ?
- obligation de l'autorité administrative d'émettre un acte administratif ?
- obligation de l'autorité administrative de rendre une nouvelle décision discrétionnaire ?
- obligation de l'autorité administrative d'agir d'une certaine manière (autrement que par un acte administratif : paiement, omission...) ?
- émission d'un acte administratif elle-même ?
- prononcé d'une décision discrétionnaire de sa propre initiative ?
- renvoi devant le tribunal constitutionnel ?
- autre ?

2. Dans la mesure où votre CAS joue le rôle de juge d'appel :

a) Quel est le **contenu possible des décisions** de votre CAS :

- cassation de la décision de la juridiction inférieure et renvoi de l'affaire à la juridiction inférieure ?
- cassation de l'acte administratif ?

- obligation de l'autorité administrative d'émettre un acte administratif ?
- obligation de l'autorité administrative de rendre une nouvelle décision discrétionnaire ?
- obligation de l'autorité administrative d'agir d'une certaine manière (autrement que par un acte administratif : paiement, omission...) ?
- émission d'un acte administratif elle-même ?
- prononcé d'une décision discrétionnaire de sa propre initiative ?
- renvoi devant le tribunal constitutionnel ?
- émission d'un avis juridique/d'une interprétation du droit faisant autorité sans lien avec une affaire en particulier ?
- autre ?

b) Dans quelle mesure votre CAS peut-elle ou doit-elle se baser sur les faits tels qu'ils ont été analysés et déterminés par la juridiction inférieure ?

3. a) Lorsque votre CAS joue le rôle de juridiction de première instance, applique-t-elle les mêmes règles de procédure que les juridictions de première instance de droit commun ?

b) Si tel n'est pas le cas, quelles sont les différences ?

4. Dans la mesure où il existe une procédure spécifique d'admission des appels devant la CAS, existe-t-il, pour ces procédures d'admission, des règles de procédure différentes de celles des procédures des appels admis ?

5. Des audiences (obligatoires, facultatives) sont-elles organisées dans les procédures d'admission et les procédures d'appels admis ?

Réponse groupée aux questions n^{os} III.1 à III.5

Il est renvoyé à ce qui a été dit sous les questions n^{os} I.1 à I.5 et II.3 à II.6.

6. Les décisions de la CAS ont-elles une incidence sur des affaires autres que l'affaire jugée ?

a) Les juridictions d'instance inférieure sont-elles légalement tenues de suivre les décisions de la CAS dans d'autres affaires (similaires) ?

Les arrêts d'annulation de la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont autorité absolue de chose jugée. Cette autorité s'impose aux citoyens, aux pouvoirs publics ainsi qu'aux juges administratifs ou judiciaires.

Au contentieux de la cassation administrative, les juridictions administratives saisies par renvoi du Conseil d'État après un arrêt de cassation se conforment à cet arrêt sur le point du droit qu'il juge (lois coordonnées, art. 15).

b) Si tel est le cas, dans quelles conditions peuvent-elles déroger à une décision de la CAS ?

Néant.

c) La CAS est-elle légalement tenue de suivre ses propres décisions antérieures ?

Non, il n'y a pas d'obligation légale de suivre ses décisions antérieures. Toutefois, les arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif visent à assurer l'unité de la jurisprudence et bénéficient, en conséquence, d'une autorité morale renforcée.

Toutefois, en pratique, la cohérence du système implique une certaine uniformité, sous la réserve d'un revirement de jurisprudence ou, comme indiqué, du renvoi en assemblée générale pour assurer l'unité de la jurisprudence.

d) Si tel est le cas, dans quelles conditions peut-elle déroger à ses décisions antérieures ?

En invoquant les circonstances de l'espèce, qui sont rarement *mutatis mutandis* transposables d'une affaire à l'autre.

Par ailleurs, des revirements de jurisprudence sont possibles mais ces décisions devront bénéficier d'une motivation renforcée et il faudra, dans la mesure du possible, permettre aux parties de s'exprimer à ce sujet en amont.

7. Les juges de votre CAS sont-ils liés par les décisions d'autres divisions de votre CAS ?

Non mais, comme indiqué à la question n° 6 c), les arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif bénéficient d'une autorité morale renforcée.
