

L'articulation du contrôle de l'action administrative entre les ordres juridictionnels judiciaires et administratifs en Belgique

David Renders

Professeur à l'Université catholique de Louvain. Avocat au barreau de Bruxelles.

Résumé: **I.** La répartition des compétences – **A.** La compétence des cours et tribunaux – **1.** Les droits subjectifs de nature civile – **2.** Les droits subjectifs de nature politique – **B.** La compétence des juridictions administratives – **1.** Certains contentieux portant sur des droits subjectifs de nature politique – **2.** Le contentieux objectif – **II.** Les conflits d'attributions – **A.** L'arbitre des conflits d'attributions – **B.** Les instruments de résolution des conflits d'attributions – **1.** Entre 1831 et 1942 – **2.** L'arrêt du 12 mars 1942 de la Cour de cassation – **3.** La loi du 23 décembre 1946 instituant le Conseil d'Etat – **4.** 1952 : l'émergence de la théorie de l'objet véritable et direct du recours – **5.** Entre 1952 et 2013 – **6.** L'arrêt de la Cour de cassation du 25 avril 2013

1. En 1831, la Belgique gagne son indépendance sur les Pays-Bas. La Belgique avait été hollandaise entre 1815 et 1830. Auparavant, elle avait été française, entre 1800 et 1815.

Dans la Constitution qui est la sienne, la Belgique, en 1831, consacre l'existence d'un seul ordre de juridictions : les juridictions de l'ordre judiciaire avec, à sa tête, la Cour de cassation. Pour l'exprimer autrement, la Belgique, en 1831, n'institue pas un ordre juridictionnel administratif : il n'est pas de tribunaux administratifs, ni de cours administratives d'appel, ni surtout, de Conseil d'Etat.

S'il n'est pas de Conseil d'Etat, c'est parce que la Belgique, à l'heure de son indépendance, veut se départir de la France et des Pays-Bas qu'elle entend jeter aux oubliettes de l'Histoire et, avec eux, leurs symboles.¹ Le Conseil d'Etat est un symbole français, s'il en est. C'est aussi un symbole hollandais. A l'époque, on s'écrie, en substance : à bas la France, à bas les Pays-Bas, à bas le Conseil d'Etat ! Vive la Belgique et ses seules juridictions de l'ordre judiciaire.²

¹ Voy. C. DE BROUCKERE et F. TIELEMANS, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de Belgique*, t. V, v² « Conflits d'attributions », Bruxelles, Weissenbruch père, 1938, pp. 294 et s.

² D. RENDERS, « Préface », in Ph. BOUVIER, *La naissance du Conseil d'Etat de Belgique : une histoire française* ?, Bruxelles, Bruylant, 2012 p. 15.

2. La Constitution belge, si elle ne consacre pas l'existence d'un ordre juridictionnel administratif, consacre plusieurs dispositions à la justice et, donc, aux juridictions judiciaires.

L'article 144 – si l'on se réfère à la numérotation nouvelle, celle applicable depuis 1994 – prévoit que les litiges qui portent sur un droit subjectif de nature civile sont de la compétence des juridictions judiciaires. L'on se dira à raison : c'est normal, ces juridictions sont, à cette époque, les seules qui existent.

L'article 145 – toujours suivant la nouvelle numérotation que l'on se propose de mentionner seule – prévoit que les litiges qui portent sur un droit subjectif de nature politique sont, « en principe », de la compétence des juridictions judiciaires, ce qui cela laisse entendre qu'il pourrait exister autre chose. L'on n'en dit pas davantage à ce stade.

L'article 146 prévoit que, pour consacrer l'existence d'un nouveau juge, il faut adopter une loi, ce qui confirme qu'il pourrait exister d'autres juridictions que les juridictions de l'ordre judiciaire.

L'article 158 dispose qu'en cas de conflits d'attributions, le juge est la Cour de cassation, ce qui laisse, là encore, entendre que quelque chose pourrait exister en marge des juridictions de l'ordre judiciaire.

Enfin, l'article 159 ordonne aux juridictions de l'ordre judiciaire – les seules juridictions consacrées, à l'époque, dans la Constitution – d'écarter tout acte administratif unilatéral – réglementaire ou individuel – qui est appelé à devoir être appliqué dans le cadre du litige dont le juge est saisi, si ce juge en constate l'illégalité.

3. Lorsque la Constitution laisse entendre qu'en marge des juridictions judiciaires, il pourrait exister une autre autorité pour régler les litiges portant sur des droits subjectifs de caractère politique, c'est, en 1831, non pas tant à des juridictions administratives que le Constituant pense, ... qu'à des autorités administratives.

Mais l'Histoire faisant son œuvre, c'est progressivement un ordre – sans doute plutôt un désordre – juridictionnel administratif qui va se bâtir.

La conséquence en est qu'une véritable répartition des compétences doit être présentée (I), de même que le juge des conflits d'attributions (II).

I. La répartition des compétences

4. Comment se répartissent les compétences entre les juges de l'ordre juridictionnel judiciaire (A) et les juges de l'ordre juridictionnel administratif (B) ?

A. La compétence des cours et tribunaux

5. Les cours et tribunaux se voient confier la résolution de tous les litiges qui portent sur des droits subjectifs de nature civile : tel est l'objet de l'article 144 de la

Constitution (1). Ils se voient confier, en principe, la résolution des litiges qui portent sur des droits subjectifs de nature politique : tel est l'objet de l'article 145 de la Constitution (2).

1. Les droits subjectifs de nature civile

6. L'examen du contentieux portant sur des droits subjectifs de nature civile pose, avant tout, la question de savoir ce que sont les droits subjectifs de nature civile.

Pour l'exprimer en des mots simples, les droits subjectifs de nature civile sont les prérogatives reconnues à une personne en sa qualité d'individu pris isolément, par rapport à sa qualité de citoyen, autrement dit de maillon de la collectivité.

7. Il existe des droits subjectifs de nature civile dans tous les rapports juridiques, de droit privé comme de droit public.

Dans les rapports juridiques de droit public, autrement dit dans le contentieux public ou, pour l'exprimer encore autrement, dans le contentieux existant entre une personne privée – physique ou morale – et une personne publique ou entre deux personnes publiques entre elles, voici quelques illustrations de ce que les juridictions judiciaires ont jugé être des contestations portant sur des droits subjectifs de nature civile.

Il s'agit des litiges touchant : à la rémunération des fonctionnaires ; à la pension des fonctionnaires ; au respect du droit de propriété ; à l'exécution des contrats administratifs ou de l'administration, notamment des contrats de travail dans le secteur public, des marchés publics ou des concessions ; ou encore – contentieux essentiel – à la responsabilité civile extracontractuelle du fait d'administrer, mais aussi du fait de légiférer et de juger.³

2. Les droits subjectifs de nature politique

8. L'examen du contentieux portant sur des droits subjectifs de nature politique pose, avant tout, la question de savoir ce que sont les droits subjectifs de nature politique.

Pour l'exprimer en des mots simples, les droits subjectifs de nature politique sont les prérogatives reconnues à une personne en sa qualité de maillon de la collectivité, non en sa qualité d'individu pris isolément.

³ D. RENDERS *et alii*, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 177 et s. Sur le contentieux de la responsabilité civile extracontractuelle du fait d'administrer, mais aussi de juger et de légiférer, voy. D. RENDERS (coord.), *La responsabilité des pouvoirs publics — Actes des XXIIe Journées d'études juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, 2016.

9. Il existe ainsi des droits subjectifs de nature politique dans les rapports juridiques où une personne de droit public est nécessairement en jeu, d'une manière ou d'une autre.

Au titre des illustrations de ce que les juridictions judiciaires ont jugé être des contestations portant sur des droits subjectifs de nature politique, l'on peut citer les litiges touchant aux droits des salariés en matière de sécurité sociale ; les litiges préélectoraux relatifs à l'électorat ou à l'éligibilité, ou encore les litiges relatifs aux sanctions administratives liées aux incivilités.⁴

B. La compétence des juridictions administratives

10. On l'a relevé : progressivement, des juridictions administratives ont vu le jour, en Belgique, qu'on a créées ça et là, là où le besoin se faisait sentir, en se fondant sur l'habilitation constitutionnelle implicite instituée dès 1831.

Sur la base de cette habilitation, ce n'est pas un, mais deux mouvements qui vont voir le jour.

Un premier mouvement est celui au titre duquel des juridictions administratives vont se voir confier la résolution de certains litiges portant sur des droits subjectifs de nature politique : c'est la mise en œuvre de l'article 145 de la Constitution qui autorise, depuis 1831, qu'une autre institution qu'une juridiction judiciaire connaisse de certains de ces contentieux (1).

Un second mouvement, dû quant à lui à l'évolution des faits, est celui au titre duquel une juridiction administrative va être créée pour connaître d'un contentieux objectif – le contentieux de l'excès de pouvoir – : c'est, dit-on majoritairement, la mise en œuvre de l'article 146 de la Constitution qui, depuis 1831, prévoit que la création d'un nouveau juge doit être le fait de la loi (2).

1. Certains contentieux portant sur des droits subjectif de nature politique

11. L'on rappelle ici que les droits subjectifs de nature politique sont les prérogatives reconnues à une personne en sa qualité de maillon de la collectivité, non en sa qualité d'individu pris isolément.

Les contentieux portant sur des droits subjectifs de nature politique qu'on a confiés à des juridictions administratives sont :

⁴ D. RENDERS *et alii*, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, *op. cit.*, pp. 178-180, et les réf. citées.

- les litiges relatifs à la responsabilité des comptables publics qu'on a confiés à la Cour des comptes ;
- le contentieux électoral communal qu'on a confié au collège provincial – en Région wallonne –, au collège juridictionnel – en Région bruxelloise – et au collège provincial des contestations électorales – en Région flamande –.
- le contentieux des étrangers devant le Conseil du contentieux des étrangers.
- le contentieux de la réparation des dommages liés aux actes intentionnels de violence confiés à la Commission d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence.
- le contentieux du dommage exceptionnel résultant de l'action ou de l'omission – par hypothèse non fautive – de l'administration, confié au Conseil d'Etat que la Belgique créera en 1946 ; l'on y revient.
- le contentieux de la cassation des décisions juridictionnelles administratives confié, lui aussi, au Conseil d'Etat créé en 1946.⁵

2. Le contentieux objectif

12. Le contentieux de l'excès de pouvoir – autrement dit les recours en annulation et en suspension (le référé administratif) – échappent, dit-on, à la distinction entre droits civils et droits politiques,⁶ et sont, eux aussi, confiés au Conseil d'Etat, en 1946, au moment de sa création.

Pourquoi avoir confié un Conseil d'Etat en Belgique, alors qu'on a vu qu'on n'en voulait pas à l'indépendance de la Belgique, en 1831 ?

La raison est la suivante. Le Constituant belge comptait – on l'a dit – sur les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire pour assurer la protection de l'individu comme du citoyen face à l'administration. Le Constituant, qui ne crée pas de Conseil d'Etat et qui n'institue pas un contentieux de l'excès de pouvoir, à l'époque, pense, avant tout, que la protection de l'individu et du citoyen face à l'administration s'opérera à

⁵ *Ibidem*, pp. 204-206, et les réf. citées.

⁶ Voy., à ce sujet, H. VELGE, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'Etat — Préparation des lois, contentieux administratif, recours contre les excès de pouvoir — Commentaire législatif et doctrinal*, Bruxelles, Bruylant, 1947, p. 127 ; P. LEWALLE, « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat », in B. BLERO (éd.), *Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 161 ; Ph. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIRET, *Eléments de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 347 et s. ; M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthemis, 2011, pp. 75 et s. ; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, pp. 846 et s. *Contra*, voy. B. BLERO, « L'article 145 de la Constitution comme solution aux conflits de compétence entre le juge de l'excès de pouvoir et le juge judiciaire », in B. BLERO (éd.), *Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 203-267 ; égal. B. BLERO, « Du droit objectif aux droits politiques des administrés. Essai sur la répartition des compétences entre le juge judiciaire et le juge de l'excès de pouvoir », *C.D.P.K.*, 1998, pp. 151-157 ; D. BATSELE, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 709 ; D. RENDERS *et alii*, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, op. cit., pp. 176-177.

travers le contentieux de la responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, que les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ont donc vocation à exercer.

Mais voici le problème : les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ne vont pas le faire ! Ils sont comme timorés. Tout juste s'estiment-ils en mesure de condamner les personnes morales de droit public à réparer le dommage qu'elles ont causé par leur faute, lorsque la faute a été commise dans leur activité de personne qui s'administre comme un simple particulier.

En revanche, lorsque la personne publique exerce ses missions publiques au moyen des instruments de la puissance publique, les cours et tribunaux estiment que les dommages qui pourraient être occasionnés des suites d'une faute commise dans le cadre de cette activité – la plus importante, celle qui constitue le *core business* de la personne morale de droit public – ne devraient pas être réparés.

Il est inutile d'écrire que la colère grandit dans les rangs des citoyens, comme dans les rangs des intellectuels, notamment les professeurs d'université, et, même, dans ceux des femmes et des hommes politiques. En un mot, il n'est pas admissible que l'administration ne puisse être contrée par un juge dans l'exercice de la puissance publique. Et, puisque les cours et tribunaux n'assument pas la mission dont ils ont reçu le monopole, on va instituer un juge concurrent : le Conseil d'Etat.

13. La Cour de cassation – la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire – sent que le vent tourne et qu'il convient de faire quelque chose.

Une petite affaire, à Bruges, va lui permettre de rebondir. Sur le territoire de la Ville, un arbre appartenant à celle-ci tombe, sans prévenir, sur les installations d'une société horticole – privée –, dénommée la société *La Flandria*.

Pour faire simple, la question se pose de savoir si l'arbre en cause est situé sur le domaine public ou sur le domaine privé de la Ville de Bruges. S'il est situé sur le domaine privé de la Ville, le litige est un litige qui s'assimile à un litige entre deux particuliers : la personne publique qui gère un bien de son domaine privé s'inscrit dans une relation juridique purement privée et, dans ce cas, les juridictions judiciaires reconnaissent – je le rappelle – que la personne morale de droit public peut engager sa responsabilité extracontractuelle depuis 1831.

Mais, si l'arbre est situé sur le domaine public, le litige est un litige qui se présente entre la puissance publique et un particulier : la personne publique qui gère un bien de son domaine public s'inscrit dans une relation juridique de droit public et, dans ce cas, les juridictions judiciaires ne reconnaissent pas que la personne publique peut engager sa responsabilité extracontractuelle, malgré ce que le Constituant attend de ces juridictions depuis 1831.

Dans cette affaire – qui ne fait ni mort, ni blessé, seulement quelques dégâts matériels –, la Cour de cassation va juger que l'arbre est situé sur le domaine public de la Ville de Bruges et va, dans la foulée, consacrer un revirement jurisprudentiel :

une personne publique engage, depuis cet arrêt – prononcé le 5 novembre 1920 – sa responsabilité extracontractuelle même dans une relation juridique dans laquelle la personne publique assure l'exercice de missions publiques et exerce, pour ce faire, les attributs de la puissance publique.

14. La Cour de cassation croit ainsi calmer les ardeurs des partisans de la création d'un Conseil d'Etat en Belgique. Elle montre, en effet, qu'elle a compris qu'il fallait mieux protéger l'individu et le citoyen contre la faute de l'administration, puisqu'elle reconnaît pouvoir condamner la personne morale de droit public du fait d'administrer.

Mais c'est trop tard. Malgré sa bonne volonté tardive, la Cour de cassation – et, avec elle, les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire – va voir consacré le concurrent dont elle aura provoqué la création : le Conseil d'Etat de Belgique.⁷

C'est le temps d'une gestation un peu longue et d'une Deuxième guerre mondiale, puisqu'il faudra encore 26 ans à la Belgique pour créer le Conseil d'Etat de Belgique, par la voie d'une simple loi, et lui attribuer le contentieux de l'excès de pouvoir sur le fondement – dit-on – du seul article 146 de la Constitution.

Pour information, ce n'est qu'en 1993 qu'on consacra l'existence du Conseil d'Etat dans la Constitution. L'article 160 en est désormais le siège.

II. Les conflits d'attributions

15. L'on a vu jusqu'ici qu'il existe deux ordres de juridictions en Belgique : les juridictions judiciaires, seules en piste en 1831, et les juridictions administratives, créées, ça et là, dans le but d'assurer la résolution de conflits portant sur des droits subjectifs de caractère politique, mais aussi de connaître du contentieux de l'excès de pouvoir des actes administratifs unilatéraux, en ayant le pouvoir d'en suspendre l'exécution et de les annuler.

Dans ce contexte, il faut bien un arbitre des conflits d'attributions (A), tout en lui confiant certains instruments pour régler ces conflits (B).

A. L'arbitre des conflits d'attributions

16. L'on n'en fera pas mystère. L'arbitre des conflits d'attributions est la Cour de cassation, en vertu de l'article 158 de la Constitution qui dispose que : « La Cour de cassation se prononce sur les conflits d'attributions, d'après le mode réglé par la loi ».

⁷ Ph. BOUVIER, *La naissance du Conseil d'Etat de Belgique : une histoire française ?*, Bruxelles, Bruylant, 2012, not. 87-96.

La raison d'être du choix émis par le Constituant est double :

- L'article 158 a été adopté en 1831 ; et, on l'a dit, en 1831, le Constituant place toute sa confiance en les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, seul ordre de juridictions institués, dès lors qu'on craignait fortement tout ce qui était « administratif ».
- Certes, du temps avait coulé, et des juridictions administratives avaient vu le jour, dont un Conseil d'Etat. Mais, précisément, l'émergence du Conseil d'Etat, en 1946, n'avait pas ravi la Cour de cassation qui voyait une autre juridiction suprême apparaître. En quelque sorte, c'est donc aussi par souci d'équilibre qu'on a maintenu la Cour de cassation juge des conflits d'attributions.

Il faut encore écrire que l'article 158 de la Constitution ne pouvait, à ce moment, être révisé, car la procédure de révision de la Constitution belge est lourde et ne permet pas de révision à tout moment et tous azimuts. Mais c'est une autre question.

Il résulte de ce qui précède que la Cour de cassation devient ni plus ni moins que juge et partie. Elle est juge des conflits d'attributions, mais aussi partie car elle est la juridiction suprême d'un des deux ordres juridictionnels dont les conflits sont arbitrés : celle de l'ordre judiciaire.

B. Les instruments de résolution des conflits d'attributions

17. La résolution des conflits d'attributions impose au juge des conflits d'attributions – la Cour de cassation – de disposer d'instruments.

Ces instruments ont évolué avec le temps. Il faut, pour les examiner, distinguer six périodes- ou moments-clé.

1. Entre 1831 et 1942

18. La première période couvre les années 1831 à 1942.

Durant cette période, il n'y a, pour ainsi dire, pas de conflits d'attributions : ni s'agissant de conflits entre les juridictions judiciaires et les autorités administratives ; ni s'agissant de conflits entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives.

L'on doit préciser que cette situation est d'autant plus heureuse que, durant cette période, l'article 158 de la Constitution n'a pas été exécuté, en ce sens qu'aucune loi n'est venue régler « le mode d'après lequel » les conflits d'attributions devaient être arbitrés.

2. L'arrêt du 12 mars 1942 de la Cour de cassation

19. Se présente – c'est le deuxième temps-clé – l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 12 mars 1942.

Monsieur N. sollicite une autorisation de construire auprès de la Commune qui ne lui répond pas. Il s'adresse à la Province qui lui accorde l'autorisation de construire.

La Commune est mécontente : elle porte l'affaire devant les cours et tribunaux. En degré d'appel, la Cour d'appel de Gand refuse de donner gain de cause à la Commune. Elle juge « qu'il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de vérifier la validité des actes, à proprement parler juridictionnels, des corps administratifs ».⁸

La Commune forme alors un pourvoi en cassation.

L'un des moyens soulevés s'appuie sur le raisonnement suivant : « l'article 159 de la Constitution impose formellement [...] aux cours et tribunaux de contrôler la légalité des [actes administratifs] dont il leur est demandé de faire application à l'occasion d'un procès dont ils sont légalement saisis ».⁹ Sur la base de cette disposition, « la cour d'appel avait le devoir d'examiner les moyens » de légalité « invoqués par » la commune « contre l'arrêté de la [Province] ».¹⁰ Il s'en déduit « qu'en s'abstenant » d'entreprendre « cet examen, l'arrêt » de la Cour d'appel de Gand a violé la Constitution.¹¹

Par un arrêt du 12 mars 1942, la Cour de cassation rencontre le moyen ainsi présenté. Elle juge – en substance – que, lorsque le juge judiciaire est appelé à devoir faire application d'une décision contentieuse administrative – à distinguer d'un acte administratif unilatéral –, il est tenu d'opérer la double vérification suivante :

- « [...] rechercher si cette décision n'est pas frappée d'un recours autorisé par la loi » ;
- « et, en outre, si [cette décision] n'est pas rendue sur une contestation qui, d'après la loi, est exclusivement du ressort des tribunaux »¹².

Au-delà, l'autorité de la chose jugée de la décision contentieuse administrative s'impose au juge judiciaire, au titre de ce qu'il s'agit d'une décision de justice.

Ainsi, le juge judiciaire – de bas en haut de la pyramide – est chargé de vérifier qu'un jugement ou un arrêt rendu par une juridiction administrative – et qu'on l'inviterait à appliquer dans le cadre du litige dont il est saisi – n'a pas été rendu dans la sphère des attributions que la loi lui confie. L'idée qui sous-tend la solution est que le juge administratif n'est autre qu'une « autorité » administrative à qui il ne revient pas de toucher à la loi.

L'arrêt du 12 mars 1942 est approuvé en doctrine.¹³

⁸ Cass., 12 mars 1942, *R.J.D.A.*, 1946, p. 23, résumant le second moyen de la partie demanderesse à propos de l'arrêt rendu par la cour d'appel de Gand, le 3 novembre 1938, *inédit* quant à lui.

⁹ Cass., 12 mars 1942, *R.J.D.A.*, 1946, p. 23.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Cass., 12 mars 1942, *R.J.D.A.*, 1946, p. 22 ; égal. *Pas.*, 1942, I, p. 63.

¹³ R. HAYOIT DE TERMICOURT, *Concl. précéd. Cass.*, 12 mars 1942, traduites du néerlandais vers le français par R. OCKRENT, *Obs. sous Cass.*, 12 mars 1942, *Rev. adm.*, 1942, p. 335 ; R. OCKRENT, *Obs. sous Cass.*, 12 mars 1942, *Rev. adm.*, 1942, pp. 331-345.

3. La loi du 23 décembre 1946 instituant le Conseil d'Etat

20. Vient le troisième temps-clé.

Au terme d'une longue et sinueuse histoire,¹⁴ le Conseil d'Etat de Belgique voit le jour le 23 décembre 1946.¹⁵ Diverses compétences sont – on l'a écrit – attribuées à la juridiction.

Le Conseil d'Etat est notamment doté du pouvoir d'annuler tout acte administratif unilatéral – contentieux de l'excès de pouvoir –, mais aussi toute décision contentieuse administrative – contentieux de la cassation administrative – qui serait valablement déférés à sa censure et qui présenterait une irrégularité.

La question se pose de savoir si les arrêts du Conseil d'Etat rendus dans le cadre de ces contentieux – et d'autres – seront assujettis à des voies de recours. A cette question, le législateur répond par l'affirmative.¹⁶

Outre quelques voies de recours particulières qu'on laisse, ici, de côté, le législateur indique qu'il ouvre à la cassation – au sens de l'article 158 de la Constitution – les arrêts du Conseil d'Etat qui viendraient à heurter les attributions des juridictions de l'ordre judiciaire.

En 1946, la loi règle donc enfin, et pour la première fois, le mode suivant lequel on tranche les conflits d'attributions entre juridictions judiciaires et autorités ou juridictions administratives. C'est donc la première – et, du reste, à ce jour la seule – mise en œuvre qui ait été faite de l'article 158 de la Constitution.

Cette mise en œuvre concerne, de prime abord, non pas tous les conflits d'attributions, mais des conflits d'attributions précis : ceux entre le Conseil d'Etat et les juridictions de l'ordre judiciaire. A bien y regarder, cependant, la mise en œuvre est bien plus large puisque, parmi les contentieux que le Conseil d'Etat se voit confier, il y a le contentieux de la cassation administrative, dans lequel, par nature, le Conseil d'Etat connaît des décisions rendues par les autres juridictions administratives créées en Belgique : celles du Conseil du contentieux des étrangers, celles de la Commission d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, etc...

Ainsi, donc, tout est couvert par les deux hypothèses qui peuvent se présenter et qui sont que :

- soit la décision contentieuse administrative est une décision du Conseil d'Etat et un pourvoi en cassation est ouvert contre la décision du Conseil d'Etat devant la Cour de cassation ;
- soit la décision contentieuse administrative est la décision d'une autre juridiction administrative et un pourvoi est ouvert contre la décision de cette

¹⁴ Ph. BOUVIER, *La naissance du Conseil d'Etat de Belgique : une histoire française ?*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

¹⁵ Loi du 23 décembre 1946 « portant création d'un Conseil d'Etat », *Mon. b.* du 9 janvier 1947.

¹⁶ Voy. les actuels articles 33 et 34 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 (*Mon. b.* du 12 mars 1973).

autre juridiction administrative devant le Conseil d'Etat dont la décision est, à son tour, susceptible de pourvoi devant la Cour de cassation, ...

4. 1952 : l'émergence de la théorie de l'objet véritable et direct du recours

21. En 1952 se présente la quatrième étape-clé.

Les conflits d'attributions au sens de la loi « sur le Conseil d'Etat » se font jour, même s'ils ne sont pas nombreux.

L'on aurait pu imaginer que de tels conflits seraient, pour ainsi dire, impossibles à rencontrer : le Conseil d'Etat et les cours et tribunaux disposent, en effet, de pouvoirs juridictionnels nettement distincts, l'un – le Conseil d'Etat – pouvant être saisi de recours pour excès de pouvoir, les autres – les juridictions judiciaires –, de demandes visant à voir protéger un droit subjectif.

Si l'on trouve de quoi saisir la Cour de cassation, c'est à cause de la Cour de cassation elle-même qui va inventer une théorie – dite de l'objet véritable et direct du recours¹⁷ – pour nuancer et rendre plus floue la frontière entre les attributions des cours et tribunaux et les attributions du Conseil d'Etat.

Pourquoi créer un tel flou, pourrait-on se demander ? Tout simplement pour accroître son pouvoir et, sous le couvert de la théorie en question, tantôt prendre des attributions au Conseil d'Etat, quand la Cour de cassation en émet le souhait, tantôt confier des attributions au Conseil d'Etat, pour en défaire l'ordre des juridictions judiciaires.¹⁸

¹⁷ Sur la théorie de l'objet véritable et directe du recours, voy. not. Cass., 27 novembre 1952, *Pas.*, 1953, I, p. 184 ; C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, pp. 510 et s. ; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State Afdeling wetgeving*, Antwerpen Apeldoorn, Maklu, pp. 465-466 ; B. LOMBAERT, F. TULKENS et A. VAN DER HAEGEN, « Cohérence et incohérence de la théorie de l'objet véritable et direct du recours », in H. DUMONT, P. JADOUL et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, La Charte, 2007, pp. 17-66 ; P. LEWALLE avec la coll. de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2008, n° 441, p. 728 ; B. BLERO, « La théorie de l'objet véritable et direct du recours n'est-elle pas véritablement devenue sans objet ? », obs. sous Cass. (ch. réun.), 20 décembre 2007 (deux arrêts), *R.C.J.B.*, 2009, pp. 420-480 ; D. BATSELE, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 712 ; J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'Etat de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 492 et s. ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 505 ; B. LOMBAERT, « Le Conseil d'Etat est-il toujours un juge du contentieux de l'excès de pouvoir ? Réflexions sur la place et le rôle du Conseil d'Etat dans le système belge de protection juridictionnelle contre l'administration », in F. VISEUR et J. PHILIPPART, *La justice administrative*, coll. Jeune Barreau de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 355-396, spéc. 365-373.

¹⁸ Voy., à ce sujet, not. Ch. HUBERLANT, « La compétence respective des cours et tribunaux et du Conseil d'Etat », *J.T.*, 1953, pp. 269-274 ; Ch. HUBERLANT, « Le Conseil d'Etat et les compétences spéciales attribuées au pouvoir judiciaire », *J.T.*, 1953, pp. 577-583 ; Ch. HUBERLANT, « Le Conseil d'Etat et la compétence générale du pouvoir judiciaire établie par les articles 92 et 93 de la Constitution », *J.T.*, 1960, pp. 73-100, 109-114, 133-138 et 151-155 ; P. LEWALLE, « La place de la justice administrative dans la Constitution : la répartition des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat » et B. BLERO, « L'article 145 de la Constitution comme solution aux conflits de compétence entre le juge de l'excès de pouvoir et le juge judiciaire », in B. BLERO (éd.), *Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création — Actes du colloque organisé les*

En quoi consiste cette théorie ? Elle consiste à se demander ce que le demandeur en justice veut vraiment. Quand il exprime qu'il veut obtenir l'annulation d'un acte administratif unilatéral au contentieux de l'excès de pouvoir, ne cache-t-il pas sa vraie volonté : celle d'obtenir la protection d'un droit subjectif ? Quand il exprime qu'il veut obtenir la protection d'un droit subjectif, ne cache-t-il pas sa vraie volonté : celle d'obtenir l'annulation d'un acte administratif unilatéral au contentieux de l'excès de pouvoir ?

L'on comprend que, derrière l'idée de vraie volonté du demandeur, la Cour de cassation dispose d'une marge d'appréciation importante.

5. Entre 1952 et 2013

22. Malgré le fait que la loi de 1946 définisse les hypothèses dans lesquelles un arrêt du Conseil d'Etat et, derrière lui, toute décision contentieuse administrative peut être remise en cause par l'ordre des juridictions judiciaires – la fameuse ouverture à cassation pour cause de conflit d'attributions –, la Cour de cassation et son Parquet continuent de faire prévaloir l'enseignement consacré dans l'arrêt du 12 mars 1942.¹⁹

En d'autres termes, lorsque le juge judiciaire est appelé à devoir faire application d'une décision contentieuse administrative, il est tenu d'opérer la double vérification suivante :

- « [...] rechercher si cette décision n'est pas frappée d'un recours autorisé par la loi » ;
- « et, en outre, si [cette décision] n'est pas rendue sur une contestation qui, d'après la loi, est exclusivement du ressort des tribunaux » de l'ordre judiciaire ».²⁰

Au-delà, l'autorité de la chose jugée de la décision contentieuse administrative s'impose au juge judiciaire, au titre de ce qu'il s'agit d'une décision de justice.

Ainsi, le juge judiciaire – de bas en haut de la pyramide – est, toujours et encore, chargé de vérifier qu'un jugement ou un arrêt rendu par une juridiction administrative

¹⁹ et 20 novembre 1996 à la mémoire de Monsieur Paul Tapie, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 159-202 et 203-267 ; B. LOMBAERT, F. TULKENS et A. VAN DER HAEGEN, « Cohérence et incohérence de la théorie de l'objet véritable et direct du recours », in H. DUMONT, P. JADOUL et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, La Charte, 2006, pp. 17-66 ; M. PAQUES et L. DONNAY, « Juridiction ordinaire et juridiction administrative en droit belge », *C.D.P.K.*, 2007, spéc. pp. 82-93.

¹⁹ Concl. av. gén. W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH précéd. Cass., 21 décembre 1956, *Pas.*, 1957, I, p. 443 ; égal. Cass. (2^e ch.), 29 novembre 1989, *Arr. Cass.*, 1989-90, p. 431 ; *Bull.*, 1990, p. 383 ; *Pas.*, 1990, I, p. 383 et obs. Au sujet de ces enseignements, voy. not. P. LEWALLE et L. DONNAY n'écrivent-ils pas, du reste, après avoir rappelé les termes de l'arrêt du 12 mars 1942 précité que : « Cette leçon se retrouve, notamment, dans les termes d'un arrêt prononcé par la Cour de cassation le 29 novembre 1989 » (*Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2008, n° 620, p. 1104 ; égal. P. LEWALLE, « L'autorité de chose jugée des arrêts prononcés par le Conseil d'Etat au contentieux de l'excès de pouvoir et le juge judiciaire », in *Le contentieux interdisciplinaire*, Bruxelles, Kluwer, 1996, p. 180).

²⁰ Cass., 12 mars 1942, *R.J.D.A.*, 1946, p. 22 ; égal. *Pas.*, 1942, I, p. 63.

– et qu'on l'inviterait à appliquer dans le cadre du litige dont il est saisi – n'a pas été rendu dans la sphère des attributions que la loi lui confie.

6. L'arrêt de la Cour de cassation du 25 avril 2013

23. C'est en ayant égard aux données historiques qui viennent d'être présentées que l'arrêt du 25 avril 2013 intervient,²¹ sixième et dernière étape-clé.

Le 18 janvier 1982, alors qu'elle se rend au local où elle doit faire cours, Madame Annie D., institutrice gardienne, glisse sur le sol verglacé et tombe sur le genou droit.²²

Le médecin-chef du service de santé administratif reconnaît à l'intéressée, « du chef de cet accident du travail, une invalidité partielle permanente de 5% ».²³ Madame Annie D. se voit ainsi allouer une rente annuelle en réparation des dommages physiques causés par l'accident dont elle a été la victime.

Le 25 mars 1987, Madame Annie D. introduit une demande de révision fondée sur l'aggravation de l'invalidité dont elle souffre. Au bénéfice de l'examen qu'elle est invitée à passer pour vérifier le bien-fondé de ses prétentions, le médecin-chef du service de santé administratif estime que l'intéressée « est atteinte d'une invalidité permanente de 12% mais que ses absences professionnelles postérieures au 13 septembre 1986 ne sont plus imputables au trauma ».²⁴

Madame Annie D. – qui s'estime lésée par la décision ainsi prise – assigne son employeur public devant le tribunal du travail d'Arlon : elle considère que les troubles de la hanche qui sont apparus depuis l'accident du travail du 18 janvier 1982 trouvent leur origine dans cet accident.²⁵

Suivant en cela les conclusions de l'expert désigné à cet effet, le tribunal juge, le 4 août 1993, que « l'accident du 18 janvier 1982 a eu une responsabilité, certes assez modérée, mais réelle [...] dans la survenance de la lésion de la hanche ».²⁶

L'employeur public fait alors savoir à Madame Annie D. qu'elle a atteint, depuis six ans, le nombre de jours de congé admissibles ; qu'elle doit être mise en disponibilité ; et qu'ayant, depuis quatre ans, atteint les trente années de services admissibles dans la carrière, elle doit être mise à la pension depuis quatre ans.²⁷

²¹ Cass., 25 avril 2013, *Pas.*, 2013, p. 939 et concl. Th. WERQUIN ; *Juristenkrant*, 2013, liv. 273, p. 4 (reflet F. JUDO) ; *J.T.*, 2013, p. 581 ; *R.A.B.G.*, 2013, p. 1194 ; *A.P.T.*, 2013, p. 354 et concl. Th. WERQUIN ; *R.W.*, 2014-2015, p. 383 (sommaire).

²² C.E., arrêt *Déville*, n° 82.420 du 27 septembre 1999.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

En conséquence, non seulement Madame Annie D. est mise à la pension, mais elle est invitée à devoir rembourser la somme de 65.000 euros – de l'époque – dûment liquidés à son profit pendant quatre années de trop.²⁸

L'on comprend que Madame Annie D. soit fâchée, qu'elle se défende et qu'elle sollicite l'annulation de cette décision devant le Conseil d'Etat.²⁹

24. Ayant à faire face au recours porté devant le Conseil d'Etat, l'employeur public soulève une exception d'irrecevabilité.

Cette exception tient en ceci que la mise en disponibilité pour cause de maladie consisterait en un acte purement déclaratif ou reconnaissant et, en conséquence, ne serait pas susceptible d'annulation devant le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat ne suit pas cette argumentation et annule l'acte, donnant ainsi raison, en recevabilité, puis au fond, à Madame Annie D., par un arrêt du 27 septembre 1999.³⁰

25. Malgré l'arrêt rendu le 27 septembre 1999 par le Conseil d'Etat, l'employeur public entreprend de solliciter, devant le tribunal de première instance de Bruxelles, la condamnation de Madame Annie D. au remboursement des traitements qu'elle aurait indûment perçus à concurrence de 65.000 euros.

Par un jugement du 29 mars 2007, le tribunal de première instance de Bruxelles déclare la demande prescrite.

L'employeur public interjette appel de la décision devant la cour d'appel de Bruxelles qui, par un arrêt du 4 mars 2010, réforme le jugement prononcé en première instance.

Si, à l'estime de la cour d'appel, la décision subsiste nonobstant son annulation par le Conseil d'Etat, le 27 septembre 1999, c'est parce que le Conseil d'Etat se serait prononcé « dans une matière qui relevait exclusivement du ressort des tribunaux ».

En conséquence, il faut, pour la cour d'appel de Bruxelles, ne pas tenir compte de l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, ainsi que l'y invite la Cour de cassation depuis son arrêt... du 12 mars 1942.

26. C'est dans ce contexte que Madame Annie D. saisit la Cour de cassation d'un pourvoi aux termes duquel elle fait notamment valoir que :

- L'autorité de la chose jugée qui est attachée aux décisions d'annulation des juridictions administratives est un principe général de droit administratif ;
- Les arrêts du Conseil d'Etat qui annulent un acte administratif ont autorité de chose jugée *erga omnes*, avec effet rétroactif. Cette règle n'est pas affectée par le fait que le Conseil d'Etat aurait statué en dehors de sa compétence,

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ C.E., arrêt *Déville*, n° 82.420 du 27 septembre 1999

dès lors que son arrêt d'annulation est passé en force de chose jugée, ce qui était le cas de l'arrêt d'annulation du 27 septembre 1999 ;

- Dans ces conditions, en méconnaissant l'autorité de la chose jugée de l'arrêt d'annulation du 27 septembre 1999 pour le motif illégal que le Conseil d'Etat était incompétent pour le rendre, l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles viole [les règles et principes visés au moyen], et doit être cassé.

27. L'avocat général près la Cour de cassation, chargé de rendre des conclusions, estime, dans ces conclusions, que le raisonnement de la cour d'appel de Bruxelles doit être pleinement approuvé.

Il conclut donc au rejet du pourvoi.

28. Par son arrêt du 25 avril 2013, la Cour de cassation ne suit pas les conclusions de l'avocat général. Elle juge que :

- En vertu du principe général de droit administratif, les arrêts du Conseil d'Etat qui annulent un acte administratif ont l'autorité absolue de la chose jugée.
- En dehors [des cas établis par la loi de 1946], il n'appartient pas aux cours et tribunaux de statuer sur la compétence du Conseil d'Etat qui a annulé un acte administratif.
- Il s'ensuit que le juge judiciaire ne peut refuser d'avoir égard à un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat au motif que ce dernier n'aurait pas été compétent pour prononcer cette annulation.
- De tout quoi il résulte que l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles, qui décide que l'arrêt d'annulation du 27 septembre 1999 est privé de tout effet, le Conseil d'Etat s'étant prononcé dans une matière qui relevait exclusivement du ressort des tribunaux, est irrégulier et doit être cassé.

29. L'arrêt ainsi rendu n'est pas nécessairement simple à interpréter.

Il y a les certitudes, les incertitudes et les espoirs.

30. C'est – on l'a vu – à la cassation de l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles que conclut la Cour, alors que l'avocat général préconisait le rejet du pourvoi.

Une chose est donc certaine : sans l'écrire expressément, la Cour de cassation a refusé d'appliquer la jurisprudence assise depuis le 12 mars 1942, confirmée en 1956 et en 1989.

Pour autant que l'on puisse en juger, il faut observer que jamais la Cour de cassation n'avait eu à statuer au sujet d'une décision de justice rendue par une juridiction judiciaire à laquelle il était demandé de faire application d'un arrêt du Conseil d'Etat, en général, et d'un arrêt d'annulation, en particulier.

L'arrêt du 25 avril 2013 pose qu'en présence d'un arrêt d'annulation, l'autorité absolue de chose jugée dont est frappé cet arrêt ne peut être remise en cause qu'au travers des voies de recours que la loi de 1946 consacre.

En dehors des prévisions de la loi, il n'y a guère place pour permettre au juge judiciaire d'apprécier si le juge administratif aurait bravé les limites de ses attributions et porté atteinte à celles des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

31. La question se pose de savoir si l'enseignement prodigué au sujet d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat pourrait également valoir au sujet d'autres catégories d'arrêts prononcés par le Conseil d'Etat, de même qu'au sujet d'une décision rendue par une autre juridiction administrative que le Conseil d'Etat.

L'on a, à cet égard, tenté de spéculer dans une note d'arrêt à laquelle il est ici renvoyé.³¹

En substance, l'on croit toutefois pouvoir répondre par l'affirmative, car ce qui est vrai pour un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat – dont l'autorité de la chose jugée est maximale – vaut *a fortiori* aussi pour des décisions juridictionnelles dont l'autorité est moins forte : par définition, en effet, cette autorité est moins contraignante pour le juge judiciaire qui a, du coup, d'autant moins de peine à lui reconnaître de la valeur.³²

32. En 1942, la tendance était à penser que la juridiction administrative n'était rien d'autre qu'un « corps » ou une « autorité »³³ administratifs qui se présentait comme le subalterne de la loi, ce qu'il n'était pas toujours loin d'être.³⁴

³¹ Voy. D. RENDERS, « Conflits d'attributions au sens de l'article 158 de la Constitution : quand et dans quelle mesure le pouvoir de contrôle du juge judiciaire sur l'action du juge administratif a-t-il été altéré ? », note sous Cass. (1er ch.), 25 avril 2013, *R.C.J.B.*, 2015, pp. 109-132, spéc. 130-132.

³² Sur l'autorité de la chose jugée en général, voy. not. C. CAMBIER, *Principes du contentieux administratif*, t. Ier, Le juge dans l'Etat, *Le contrôle judiciaire de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 1961, p. 143-147 ; égal. J. VAN COMPERNOLLE, « Considérations sur la nature et l'étendue de l'autorité de la chose jugée en matière civile », obs. sous Cass., 10 septembre 1981, *R.C.J.B.*, 1984, p. 241-272 ; F. RIGAUX, « Chronique d'une mort annoncée : l'autorité 'erga omnes' de la chose jugée au criminel », *R.C.J.B.*, 2000, pp. 223-233 ; spéc. 227-229 ; D. RENDERS, *La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2003, spéc. pp. 331-332 et les réf. citées ; J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK et F. BALOT, « L'effet positif de la chose jugée », *J.T.*, 2009, pp. 297-299, et les réf. citées. Sur l'autorité de la chose jugée des arrêts d'annulation du Conseil d'Etat, voy. not. Cass., 25 avril 2013, *cette Revue* ; égal. Cass., 21 décembre 2001, *Arr. Cass.*, 2001, p. 2273 ; *J.L.M.B.*, 2002, p. 1032 et obs. D. PHILIPPE ; *Pas.*, 2001, p. 2204 ; *R.W.*, 2003-04 (abrégé) ; Cass. 26 juin 2008, *Pas.*, 2008, p. 1688 ; Cass., 6 février 2009, *T.B.P.*, 2010, p. 555 (reflet F. MEERSCHAUT) ; *T. Gem.*, 2010, p. 130 et obs. D. VAN HEUVEN, « Contracten (retroactief) vernietigbaar wegens dwaling na vernietigingsarrest Raad van State ? » ; *R.G.D.C.*, 2012, p. 166 et obs. F. ONCLIN. Voy. égal. S. BAETEN, « Het gezag van gewijsde van een verwerpingsarrest : een problematiek met invloed op de rechtsbescherming van de burger », obs. sous C.E., Y, n° 51.155 du 17 janvier 1995, *R.W.*, 1996-97, pp. 126-128. Voy. égal. P. LEWALLE avec la coll. de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, op. cit., n° 621 et s. pp. 1105 et s. ; D. RENDERS et alii, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, op. cit., pp. 291-300 ; J. LUST, « De gevolgen van vernietigingsarresten. Ban het buikgevoel » et D. MAREEN, « Is een vernietigingsarrest het einde van het benoemingsgeschil voor de Raad van State ? », in *De tenuitvoerlegging van arresten van de Raad van State*, Malines, Kluwer, 2012, pp. 81-116 et 299-357 ; E. LONCKE, « Discretionnaire bevoegdheid, kennelijke onredelijkheid, marginale toetsing, schadevergoeding na vernietigingsarrest van de Raad van State... : de spelregels van het bestuursrecht », *Limburgs Rechtsleven*, 2014, pp. 26-35, spéc. 29 et s.

³³ Voy. R. HAYOIT DE TERMICOURT, Concl. précéd. Cass., 12 mars 1942, traduites du néerlandais vers le français par R. OCKRENT, Obs. sous Cass., 12 mars 1942, *Rev. adm.*, 1942, p. 336 ; Concl. av. gén. W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH précéd. Cass., 21 décembre 1956, *Pas.*, 1957, I, p. 443.

³⁴ Voy., entre autres références, Concl. av. gén. W.-J. GANSHOF VAN DER MEERSCH précéd. Cass., 21 décembre 1956, *Pas.*, 1957, I, spéc. pp. 435 et s. ; M. HANOTIAU, « Le Conseil d'Etat, juge de cassation administrative », in *Le citoyen face à l'administration — Commissions et juridictions administratives : quels droits de la défense ? — Actes du Colloque organisé le 22 avril 1989 par la Conférence libre du jeune barreau de Liège*, Liège, Ed. du Jeune barreau de Liège, 1990, pp. 129-183.

Une sorte de schizophrénie devait, dans ce contexte, s'emparer du juge judiciaire à qui deux mots d'ordre étaient donnés :

- prendre le juge administratif pour un « juge » dont la décision était revêtue de l'autorité de chose jugée ;
- mais le prendre aussi pour une « autorité » dont la décision n'était pas revêtue d'une telle autorité, là où un empiètement sur les attributions du juge judiciaire se manifesterait.

La raison d'être de la suspicion ainsi révélée est, sans doute, historique : en 1831, on craignait – le mot est faible – toute autre autorité que le juge judiciaire pour juger. Si le juge administratif était toléré au détour des articles 145 et 146 de la Constitution, rien de ce qui était administratif – ni autorité, ni juge – ne pouvait, d'une manière ou d'une autre, toucher à ce qui revenait au pouvoir judiciaire. Du juge de paix à la Cour de cassation, c'est toute la pyramide que l'on érigeait en gardien du périmètre, au nom de la préservation de l'Etat démocratique.

33. Mais le temps n'a-t-il pas coulé ?

1946 a changé une première donne : la loi crée un Conseil d'Etat à qui est confié un contentieux de l'excès de pouvoir des actes administratifs unilatéraux, de même qu'un contentieux de la cassation administrative pour nombre de décisions contentieuses administratives.

Un dispositif a, dans ce cadre, été consacré, qui a confié à la Cour de cassation le soin de vérifier si les arrêts rendus par le Conseil d'Etat – en annulation comme en cassation notamment – ne portaient pas atteinte à la répartition des attributions entre le juge judiciaire et le juge administratif.

A dire vrai, l'on aurait pu, dès cette époque, voir apparaître un règlement des conflits d'attributions entre juridictions judiciaires et administratives, par le seul biais des voies de recours consacrées dans la loi, au nom de ce qu'on a qualifié être la « logique des voies recours ».

34. Mais le temps n'avait, sans doute, pas encore assez coulé.

1956 et 1989 laissent entendre que la Cour comme le Parquet de cassation continuent d'être habités par la logique d'un juge judiciaire vu comme le dernier rempart contre l'arbitraire de ce qui relève, au sens large, de l'administration.

La loi de 1946 sur le Conseil d'Etat donne la furieuse impression de ne pas suffire.

Est-ce parce qu'en 2013, la Cour de cassation est, pour la première fois, confrontée à une décision contentieuse rendue par le Conseil d'Etat que la question est abordée d'une autre manière ? Ce n'est pas impossible, mais l'on aura mesuré que le Parquet d'aujourd'hui s'est rallié à la position préconisée jusqu'alors.

Fait remarquable, dans l'arrêt du 25 avril 2013 : pour la première fois, « la logique des voies de recours » balaie la logique « du dernier rempart » : le Conseil

d'Etat n'est pas – ou plus ? – considéré comme un « corps » ou une « autorité » administrative, mais comme une juridiction sur toute la ligne. Il est vrai que la réforme institutionnelle de 1993 a hissé l'institution juridictionnelle au rang constitutionnel : l'article 160 est !³⁵

Tout n'est certes pas éclairci, dans l'arrêt. Mais si l'arrêt commenté a désormais entendu privilégier la logique des voies de recours, l'on ne peut qu'approuver l'enseignement qu'il contient, à savoir qu'un juge administratif est, depuis le 25 avril 2013 seulement, l'*alter ego* du juge judiciaire.³⁶

Il était temps !

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

RENDERS, David. L'articulation du contrôle de l'action administrative entre les ordres juridictionnels judiciaires et administratifs en Belgique. *Revista Internacional de Direito Público – RIDP*, Belo Horizonte, ano 2, n. 02, p. 143-160, jan./jun. 2017.

³⁵ L'article 160 de la Constitution dispose qu'« Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'Etat [...] » et que celui-ci « statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative [...] ». Voy., dans le même sens, W. PAS et W. VERRIJDT, « Artikel 158 », in *Commentaar Publiek Procesrecht, Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer, feuillet mobile, mise à jour d'août 1996, p. 47.

³⁶ Voy. D. RENDERS, « Conflits d'attributions au sens de l'article 158 de la Constitution : quand et dans quelle mesure le pouvoir de contrôle du juge judiciaire sur l'action du juge administratif a-t-il été altéré ? », note sous Cass. (1er ch.), 25 avril 2013, *R.C.J.B.*, 2015, pp. 109-132, spéc. 130-132.