

AIDE À L'EXÉCUTION DES ARRÊTS RENDUS PAR LE CONSEIL D'ÉTAT, CONFLITS D'ATTRIBUTIONS ET AUTORITÉ DE LA CHOSE JUGÉE

par

David RENDERS

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

1. Sur le fondement de l'article 158 de la Constitution, l'on sait que, depuis 1831, la Cour de cassation est chargée de trancher les conflits d'attributions qui surgissent entre les juridictions judiciaires et les autres autorités investies du pouvoir de régler un différend, en tout particulier les juridictions administratives¹.

Dans le cadre du litige ayant donné lieu à l'arrêt commenté, la Cour de cassation était appelée à connaître d'un pourvoi dirigé contre un arrêt de la section du contentieux administratif du Conseil d'État² dans lequel la juridiction avait été invitée à faire usage de l'article 35/1 des lois coordonnées « sur le Conseil d'État »³.

2. L'article 35/1 des lois coordonnées « sur le Conseil d'État » dispose ce qui suit :

« À la demande d'une des parties au plus tard dans le dernier mémoire, la section du contentieux administratif précise, dans les motifs de son arrêt d'annulation, les mesures à prendre pour remédier à l'illégalité ayant conduit à cette annulation ».

Instituée au bénéfice de la réforme de 2014, cette disposition est destinée à aider la partie adverse à assurer « une pleine et correcte exécution » de « l'arrêt d'annulation » par hypothèse « prononcé par le juge administratif »⁴.

Dans les travaux préparatoires à l'adoption de cette disposition, on peut lire, à cet égard, que :

« Le nouvel article 35/1 procède de l'idée que, lorsqu'il est prévisible qu'un arrêt d'annulation pose des difficultés d'exécution voire d'interprétation, en raison de la complexité de l'affaire, les parties peuvent demander au Conseil d'État,

avant la clôture des débats, de donner, dans le même arrêt, des précisions visant à faciliter son exécution. Ces précisions consistent à expliciter ce que l'autorité de chose jugée requiert pour remédier aux irrégularités ayant conduit à l'annulation. Elles n'imposent pas pour autant à la partie adverse ou à l'autorité compétente de refaire l'acte annulé. La nouvelle décision prise sur cette base ne reçoit pas non plus un "brevet de légalité" qui l'immuniserait contre toute nouvelle irrégularité. Si l'autorité se conforme aux précisions mentionnées dans l'arrêt, elle se met tout au plus à l'abri d'un moyen pris de la violation de l'autorité de la chose jugée, fréquemment invoqué dans un tel cas de figure. Ces mentions ne peuvent avoir pour effet de désavantager l'une des parties et singulièrement celle qui a obtenu gain de cause »⁵.

3. Aux nombreux commentaires déjà réservés, par le passé, au contenu de l'article 35/1, et aux diverses questions que la disposition soulève⁶, l'arrêt commenté apporte deux éléments d'information importants :

⁵ Doc. parl., Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 26.

⁶ Voy., à ce sujet, not. D. RENDERS, B. GORS, A. TRYBULOWSKI et L. VANSNICK, « Variations sur la réforme du Conseil d'État : du mandat *ad litem* aux dépens, en passant par quelques accessoires autour du pouvoir d'annuler », in A. L. DURVIAUX et M. PÂQUES (dir.), *Droit administratif et contentieux*, coll. « Formation permanente CUP », vol. 162, Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 166 et s. ; S. LUST, « De Raad van State hervormd? Een eerste verkenning van enkele hervormingsvoorstellen », *R.A.B.G.*, 2013/12, pp. 894-896 ; S. LUST, « Volle rechtsmacht, substitutie, injunctie en herstel », in S. LUST, P. SCHOLLEN et S. VERBIEST (eds), *Actualia rechtsbescherming tegen de overheid*, Anvers-Cambridge, Intersentia, pp. 25-27 ; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Bruges, die Keure, 2014, pp. 149-150 ; S. LUST, « Vingerwijzingen door de Raad van State na de wet van 20 januari 2014 », note sous C.E., arrêt *Muriqi*, n° 228.54 du 25 septembre 2014, *R.A.B.G.*, 2015, pp. 548-550 ; G. DEBERSAQUES et F. EGGERMONT, « De hervorming van de Raad van State 2014: een eerste analyse van de voornaamste nieuwigheden », *R.W.*, 2013-2014/36, pp. 1409-1410 ; E. BREWAEYS, « Raad van State. Procesrechtelijke vernieuwingen – deel 1 », *N.j.W.*, 2014, p. 440 ; A.-S. VANDAELE, « De toepassing van de vingerwijzingen artikel 35/1 RvS-wet in 'niet-complexe' zaken », note sous C.E., arrêt *Polle*, n° 229.582 du 17 décembre 2014, *R.A.B.G.*, 2015/8, pp. 540-542 ; B. CAMBIER, A. PATERNOSTRE et Th. CAMBIER, « Les accessoires de l'arrêt d'annulation et la boucle administrative », in F. VISEUR et J. PHILIPPART (dir.), *La justice administrative*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 244 et s. ; B. GORS et L. VANSNICK, « L'application de la réforme du Conseil d'État au contentieux de l'environnement et de l'urbanisme », in F. VISEUR et J. PHILIPPART (dir.), *La justice administrative*, op. cit., pp. 586-589 ; S. LUST et A.-S. VANDAELE, « Slagkracht van de Raad van State vergroot: (ver)nieuw(d) sanctiearsenaal in handen van de Raad van State », in P. CANNOOT, J. GOOSSENS et J. VANDE LANOTTE (eds), *Rechtsbescherming in het publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen*, Malines, Kluwer, 2016, pp. 325 et s. ; M. JOASSART, « Premier aperçu de la réforme du Conseil d'État », *C.D.P.K.*, 2015/1, p. 72 ; N. VAN DAMME, « Le pouvoir d'injonction avec astreinte », in D. RENDERS (dir.), *La réforme du Conseil d'État, An 2014, A.P.T.*, 2016/3, n° spéc., pp. 268-269 ; L. DONNAY et P. LEWALLE, *Manuel de l'exécution des arrêts du Conseil d'État*, coll. « Faculté de droit de l'Université de Liège », Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 252 et s. ; M. PÂQUES, *Principes de contentieux administratif*, coll. « Faculté de droit de l'Université de Liège », Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 424 et s. ; A. L. DURVIAUX, *Principes de droit administratif*, t. 1, *L'action publique*, 2^e éd., coll. « Faculté de droit de l'Université de Liège », 2018, pp. 609 et s. ; D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, op. cit., pp. 276-290.

¹ Voy. not., à cet égard, 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. (1^{re} ch.), 25 avril 2013, *R.C.J.B.*, 2015/2, pp. 109-132, et les réf. citées.

² C.E., arrêt *E. De Kock NV*, n° 236.696 du 8 décembre 2016.

³ Lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973.

⁴ Voy. not. D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, coll. « Centre Montequieu d'études de l'action publique », Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 277.

– *d'une part*, les précisions apportées par le Conseil d'État à la demande d'une partie quant aux mesures à prendre pour remédier aux irrégularités qui ont conduit à l'annulation de l'acte administratif « ne sont pas des condamnations et ne figurent que dans les motifs de l'arrêt d'annulation, non dans son dispositif. N'étant pas non plus nécessaires au soutien de l'annulation, elles ne sont pas couvertes par l'autorité de la chose jugée » et « ne lient donc pas le juge civil qui aurait à devoir se prononcer dans le cadre de recours qui devraient être tranchés après annulation au sujet d'une éventuelle demande de réparation complémentaire »⁷.

– *d'autre part*, « le pourvoi en cassation dirigé contre les motifs d'un arrêt d'annulation de la section du contentieux administratif du Conseil d'État par lequel celle-ci apporte, en vertu de l'article 35/1 des lois coordonnées, des précisions sur les mesures à prendre pour remédier à l'illégalité qui a conduit à l'annulation, ne porte pas sur un conflit d'attributions »⁸, au sens de l'article 158 de la Constitution.

Le second enseignement n'est, à notre estime, pas discutable : il se fonde, semble-t-il, sur le constat selon lequel le Conseil d'État a reçu, de l'article 35/1, le pouvoir de prodiguer une aide à l'exécution de l'arrêt d'annulation qu'il a rendu. Ce faisant, la juridiction ne saurait avoir enfreint les attributions qui sont les siennes.

Le premier enseignement, en revanche, n'allait pas vraiment de soi...

4. Avec d'autres, l'on avait défendu la thèse suivant laquelle les conseils prodigués par le Conseil d'État, dans le cadre de l'article 35/1, étaient revêtus de l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'arrêt d'annulation dans lequel il s'inscrit, quand bien même ces conseils figurent dans « les motifs » de l'arrêt, non dans son dispositif⁹.

Comme on le sait, l'autorité absolue de chose jugée d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État couvre non seulement le dispositif de l'arrêt, mais aussi les motifs qui y sont indissociablement liés, autrement dit ceux qui en constituent le soutien ou le fondement nécessaire¹⁰.

Précisément, il nous semblait que, dans le cadre de l'aide à l'exécution d'un arrêt d'annulation, « les mesures à prendre pour remédier à l'illégalité » retenue, que le Conseil d'État indique « dans les motifs de son arrêt [...] »¹¹, avaient pour objet de décrire l'exacte ampleur de l'illégalité ayant conduit à l'annulation de l'acte. C'est écrire que les conseils formulés par le Conseil d'État, en vue d'assurer la correcte exécution de l'arrêt rendu, devaient, à notre estime, être considérés comme faisant corps avec les motifs qui constituent le soutien nécessaire de la décision annulant l'acte attaqué¹².

En ce sens, l'on avait, du reste, relevé que les travaux préparatoires à l'adoption de l'article 35/1 indiquaient que la correction de l'acte annulé conformément aux mesures indiquées par le Conseil d'État mettait l'auteur de cet acte correctif « à l'abri d'un moyen pris de la violation de l'autorité de la chose jugée »¹³. Dans cette perspective, l'auteur de la disposition semblait, lui-même, confirmer que les conseils, précisions ou autres mesures à prendre, formulés par le juge administratif, étaient couverts par l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'arrêt d'annulation dans les motifs duquel ils figurent¹⁴.

5. Ainsi qu'on l'aura compris – et à l'inverse de la thèse que l'on soutenait –, la Cour de cassation dénie, dans l'arrêt commenté, toute autorité de la chose jugée aux conseils formulés sur le fondement de l'article 35/1.

Il en résulte – comme le précise la Cour elle-même – que ces conseils « ne lient pas le juge civil qui aurait à devoir se prononcer dans le cadre de recours qui devraient être tranchés après annulation au sujet d'une éventuelle demande de réparation complémentaire ».

Les conclusions de Madame le Premier avocat général R. Mortier ne disent pas autre chose¹⁵.

⁷ Cass. (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0010.N. Traduction libre de l'auteur de la présente note d'observations.

⁸ Cass. (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0010.N. Traduction libre de l'auteur de la présente note d'observations.

⁹ Voy. D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, op. cit., p. 287 ; en ce sens, B. CAMBIER, A. PATERNOSTRE et Th. CAMBIER, « Les accessoires de l'arrêt d'annulation et la boucle administrative », in F. VISEUR et J. PHILIPPART (dir.), *La justice administrative*, op. cit., p. 273 ; S. BEN MESSAOUD et I. VAN KRUCHTEN, « Le contentieux de l'attribution des marchés publics à l'aune de la réforme du Conseil d'État », in F. VISEUR et J. PHILIPPART (dir.), *La justice administrative*, op. cit., 2015, p. 423 ; L. DONNAY et P. LEWALLE, *Manuel de l'exécution des arrêts du Conseil d'État*, op. cit., p. 256 ; A. L. DURVIAUX, *Principes de droit administratif*, t. 1, *L'action publique*, 2^e éd., coll. « Faculté de droit de l'Université de Liège », 2018, p. 616. Comp. S. LUST, « Volle rechtsmacht, substitutie, injunctie en herstel », op. cit., p. 27 ; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, op. cit., p. 150 ; M. PÂQUES, *Principes de contentieux administratif*, coll. « Faculté de droit de l'Université de Liège », Bruxelles, Larcier, 2017, p. 426.

¹⁰ Voy. not. C.E., arrêt *Louardani*, n° 182.090 du 15 avril 2008. Voy. égal. D. RENDERS, *La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2003, pp. 331-332.

¹¹ Art. 35/1 des lois coordonnées « sur le Conseil d'État ».

¹² D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, op. cit., p. 288.

¹³ *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 26.

¹⁴ D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, op. cit., p. 288.

¹⁵ Concl. de Mme le Premier avocat gén. R. MORTIER précéd. Cass. (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0010.N.

6. ... L'on doit donc aussi comprendre, de l'arrêt commenté, que l'autorité administrative qui serait désireuse de refaire l'acte annulé par le Conseil d'État, n'est pas tenue de suivre les conseils prodigués par la juridiction...

En clair, elle ne saurait se voir reprocher d'avoir violé l'autorité de la chose jugée de l'arrêt intervenu, si elle choisissait de ne pas suivre ces conseils.

Par contre, il lui faudra respecter l'autorité qui s'attache à l'annulation prononcée, et donc gommer, en cas de réfection, l'illégalité qui se trouve être à l'origine de l'anéantissement rétroactif prononcé...

7. Avec un tel enseignement, l'on peut craindre qu'en pratique, les limites de l'autorité de la chose jugée ne seront pas toujours aisées à circonscrire...

Mais, pour l'heure, si l'on fait la somme de ce qui, juridiquement, compte dans un arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'État :

- la sanction, oui ;
 - les motifs de la sanction qui en constituent le soutien ou le fondement nécessaire, oui ;
 - ... les conseils de la juridiction, non...
- Dont... acte !

ACTUALITÉS EN BREF

Chronique¹⁶ établie par
David RENDERS

– ARRÊT DU 2 OCTOBRE 2020, C.18.0584.N

Sanction administrative – Amende administrative – Recours administratif – Pouvoirs de l'autorité statuant sur recours – Étendue – Contrôle du juge – Limites

L'autorité qui statue sur le recours administratif d'un assujetti contre le montant du droit ou de la taxe est également compétente pour se prononcer sur la légalité et la proportionnalité de l'amende administrative infligée en vertu de la disposition en cause, de sorte que, si un recours juridictionnel est, par la suite, introduit contre cette décision, le juge peut apprécier tant la légalité du droit ou de la taxe que la légalité et la proportionnalité de l'amende administrative infligée.

Sanction administrative – Amende administrative – Demande de remise ou de réduction – Pouvoirs du fonctionnaire saisi – Étendue – Contrôle du juge – Limites

¹⁶ Les sommaires et mots-clés afférents à la présente rubrique sont susceptibles de largement s'inspirer de la manière dont ils sont répertoriés et présentés sur Juportal.

Le fonctionnaire qui est saisi d'une demande de remise ou de réduction peut encore décider, au titre de mesure de faveur, de renoncer en tout ou en partie à l'exécution d'une amende administrative légalement imposée, tandis que le contrôle de la légalité et de la proportionnalité de l'amende administrative imposée incombe au juge qui décide si la perception de celle-ci est due ou non.
(Cassation)

– ARRÊT DU 7 OCTOBRE 2020, P.20.0249.F

Environnement – Région wallonne – Incrimination – Incinération de déchets ménagers – Pouvoir des communes – Limites

En vertu de l'article D.167, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code wallon de l'environnement, les conseils communaux sont habilités à incriminer, en tout ou en partie, par voie de règlement communal, les faits constitutifs, notamment, de l'infraction suivante : l'incinération de déchets ménagers en plein air ou dans des installations non conformes aux dispositions du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, à l'exception de l'incinération des déchets secs naturels provenant des forêts, des champs et des jardins, telle que réglementée par le Code rural et le Code forestier.

L'exception visée par cet article a pour effet d'exclure, dans la matière qu'elle définit, tout pouvoir d'intervention concurrente des communes.
(Cassation partielle)

– ARRÊT DU 7 OCTOBRE 2020, P.19.0644.F

Justice – Délit de presse – Compétence du jury – Critères

L'article 150 de la Constitution ne fait dépendre la compétence du jury pour les délits de presse ni de la pertinence ou de l'importance sociale de la pensée ou de l'opinion publiée, ni du caractère plus ou moins argumenté ou développé de l'écrit incriminé, ni de la notoriété de son auteur.

Justice – Délit de presse – Cassation pour cause d'incompétence – Renvoi au juge compétent

Lorsque la décision attaquée est cassée pour cause d'incompétence, la Cour renvoie la cause devant les juges qui doivent en connaître.
(Cassation partielle)