

En ce qui concerne l'interprétation et la rectification des décisions de la députation permanente (p. 111), il nous paraît que les dispositions des articles 793 et suivants du code judiciaire sont applicables par analogie. Quant aux voies de recours, il convient de déplorer avec l'auteur leur caractère disparate (p. 127 et 128). L'article 104bis de la loi provinciale et l'arrêté royal du 17 septembre 1987 ne remédient en rien à cette situation. Le praticien doit être attentif et se reporter aux textes (p. 128). L'auteur lui vient quelque peu en aide, en consacrant quelques commentaires et aux voies de recours qui ne sont pas expressément prévues contre la décision de la députation permanente (opposition, tierce opposition et requête civile). L'absence de tierce-opposition constitue de toute évidence une lacune (p. 114 et 131).

Comme l'écrit l'auteur, en guise de conclusion, il faudra à l'avenir préciser quelques points et combler quelques lacunes; peut-être harmoniser davantage les textes existants (p. 145).

L'ouvrage recensé, tout en réalisant l'objectif qu'il s'est assigné, dresse l'inventaire de la situation existante, y met de l'ordre et suscite, par les questions qu'il pose, la curiosité et la réflexion.

Robert ANDERSEN

Jacques SALMON. — *Conseil d'Etat*, Bruylant, Bruxelles, 1987, 497 pages.

L'ouvrage de Monsieur le premier auditeur Jacques Salmon comble une lacune. Il s'agit de la première monographie en langue française à donner un exposé synthétique des principales activités contentieuses du Conseil d'Etat de Belgique.

Comme l'indique l'auteur dans son introduction, le contentieux de l'indemnité, le contentieux de l'annulation et la procédure font l'objet de l'ouvrage; son propos n'a pas été de rédiger un répertoire abrégé de la jurisprudence du Conseil d'Etat, mais bien de dégager à partir de celle-ci les principes qui gouvernent la matière étudiée (p. 10).

La part consacrée dans l'ouvrage au contentieux de l'indemnité est sans aucune proportion avec celle réservée au contentieux de l'annulation. Il est vrai que le premier a toujours fait figure de « parent pauvre » du second. Les conditions, les unes plus sévères que les autres, qui doivent toutes être réunies avant que le justiciable ne puisse caresser l'espoir de recevoir un dédommagement du ministre d'équité qu'est, en cette occurrence, le Conseil d'Etat, d'une part, la circonstance qu'au contentieux de l'indemnité, le Conseil d'Etat ne possède qu'une compétence résiduelle supplétive de celle des autres juridictions, judiciaires ou administratives, alors que l'évolution de la jurisprudence judiciaire va résolument dans le sens d'une extension des compétences des Cours et Tribunaux, d'autre part, expliquent le peu d'engouement des justiciables pour ce contentieux. Et ce ne sont pas les quelques timides améliorations que la loi du 3 juin 1971 y a apportées qui sont de nature à insuffler une nouvelle vie à ce contentieux, d'autant moins que cette loi a supprimé la possibilité d'obtenir un dédommagement pour le préjudice issu directement de la loi ou du décret.

L'essentiel de l'ouvrage est consacré au contentieux de l'annulation des actes administratifs. L'auteur étudie successivement la compétence, la recevabilité et le fondement du recours pour excès de pouvoir. Analysant les conditions de compétence, l'auteur en retient essentiellement deux: l'acte administratif doit émaner d'une autorité administrative et la demande ne doit pas ressortir de la compétence des Cours et Tribunaux.

La première condition revient à exclure les actes — tous les actes — du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Cette exclusion ne va pas sans poser quelques problèmes, singulièrement dans le cas d'actes accomplis par le pouvoir exécutif dans ses relations avec les autres pouvoirs constitués.

Ces difficultés sont esquissées dans l'ouvrage recensé (p. 68 à 70). D'autres difficultés — plus grandes encore — surgissent lorsqu'il s'agit de préciser la compétence du Conseil d'Etat au regard des actes émanant des autorités administratives. Le critère organique qui servait traditionnellement à fonder la compétence du Conseil d'Etat est soumis à rude épreuve. La jurisprudence relative aux décisions des jurys d'examens des universités libres, qui — nul ne le contestera — sont des personnes de droit privé, en est la meilleure preuve (p. 76 et 77).

Cette jurisprudence est sans nul doute appelée à connaître de plus amples développements qui permettront de déterminer avec une plus grande précision jusqu'à quel point des personnes privées peuvent, pour certains de leurs actes, être assimilées à des autorités administratives.

Inversément, il peut advenir que des actes d'une autorité administrative proprement dite posent problème, comme le prouve, par exemple, l'arrêt n° 15.068 du 7 décembre 1971, S.A. Armeal/S.A. Crédit Communal de Belgique. La seconde condition à laquelle la compétence du Conseil d'Etat est subordonnée, est non moins ardue. Certes, le Conseil d'Etat dispose, en la matière, d'une compétence générale : il a spécialement été créé par la loi pour pallier une insuffisance dans la protection juridictionnelle offerte aux administrés par les Cours et Tribunaux, consistant précisément dans l'absence d'un recours général en annulation des actes administratifs. Cette compétence doit toutefois se concilier avec le caractère supplétif des attributions du Conseil d'Etat. Ainsi s'explique que des lois particulières puissent le priver, dans des matières déterminées, de sa compétence d'annulation. La théorie de l'enjeu véritable, d'origine essentiellement jurisprudentielle, aboutit également à restreindre dans une mesure appréciable la compétence du Conseil d'Etat (p. 87 à 97).

Passant ensuite à l'examen de la recevabilité du recours pour excès de pouvoir, l'auteur examine les diverses conditions auxquelles le recours doit répondre pour être déclaré recevable. Il souligne au passage que ces conditions sont d'ordre public (p. 98). De manière classique, l'auteur distingue la recevabilité *ratione materiae*, *ratione temporis* et *ratione personae*. Le recours doit être dirigé contre un acte administratif unilatéral. Ceci conduit l'auteur à écarter toute une série de mesures qui, tout en émanant d'une autorité administrative, n'ont pas pour effet d'affecter l'ordonnement juridique en vigueur, soit en le modifiant, soit, sans le modifier, en prenant une position sur son contenu, par exemple en rejetant une demande (p. 99).

L'auteur signale au passage certaines difficultés, comme celles liées à l'existence d'actes préparatoires et de décisions confirmatives qui tantôt sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, tantôt ne le sont pas. S'agissant d'un acte préparatoire, la question est d'autant plus importante que la jurisprudence n'est pas certaine quant au point de savoir si le destinataire de pareille mesure a, lorsque celle-ci détermine ou du moins limite la décision finale de l'autorité administrative, l'obligation ou la simple faculté de la déférer immédiatement à la censure d'annulation du Conseil d'Etat.

La recevabilité *ratione temporis* est examinée dans la partie de l'ouvrage consacrée à la procédure.

Quant à la recevabilité envisagée dans la personne du requérant, elle fait l'objet d'une bonne vingtaine de pages (p. 122 à 146) — ce qui, de toute évidence, constitue une gageure pour examiner des questions aussi complexes et aussi vastes que celles relatives au droit d'action en justice.

Les notions de capacité, de qualité et surtout d'intérêt gagneraient à être davantage développées. Ceci pourrait se réaliser lors d'une prochaine édition, en affectant à l'examen de la recevabilité *ratione personae* les pages actuellement consacrées à la section première du chapitre IV « Les causes d'annulation — aperçu général » portant sur « Les sources de la légalité » qui, à notre sens, est mieux à sa place dans un ouvrage de droit administratif général que dans un ouvrage de contentieux administratif.

Après avoir examiné la compétence et la recevabilité, l'auteur, adoptant la même démarche que celle suivie par le juge de l'excès de pouvoir, examine le fondement du recours. L'exposé est classique. Sont passés en revue les différents cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir : vice d'incompétence; vice de forme; vice des motifs; illégalité de l'objet et détournement de pouvoir. Cet exposé classique est précédé de quelques développements consacrés à la notion de moyen (p. 193 à 209).

Ces pages figurent parmi les plus intéressantes de l'ouvrage et mériteraient, elles aussi, d'être davantage développées lors d'une prochaine édition. Ceci vaut tout particulièrement pour les notions de moyens dénués d'intérêt et de moyens d'ordre public.

L'auteur en arrive enfin à ce qui constitue l'aboutissement de l'œuvre de justice : le prononcé de l'arrêt de rejet ou d'annulation. L'auteur se penche d'abord sur l'autorité qui s'attache à l'un et à l'autre type d'arrêt, puis s'attarde sur les effets de l'arrêt d'annulation tant sur l'acte directement attaqué que sur les actes qui l'ont précédé ou l'ont suivi et qui présentent avec lui des liens privilégiés. L'exécution des arrêts d'annulation par l'administration retient également l'attention de l'auteur. Ceci nous vaut de très belles pages, extrêmement denses et fouillées.

Après avoir analysé de manière relativement exhaustive le contentieux de l'annulation des actes administratifs, l'auteur consacre une trentaine de pages à l'étude du recours en annulation des décisions juridictionnelles administratives, à ce que l'on appelle communément la « cassation administrative ». Avec raison, l'auteur concentre son attention et la nôtre sur les particularités que présente ce contentieux par rapport au précédent.

Enfin, la dernière partie de l'ouvrage porte sur la procédure devant la section d'administration au contentieux de l'indemnité et au contentieux de l'annulation. Après avoir analysé les caractères généraux de cette procédure, l'auteur passe en revue les différentes phases de la procédure. L'étude de la phase introductive est centrée sur l'examen de la question des délais, si importante en pratique (p. 389 à 406). Est également abordé, à cette occasion, l'examen de l'objet de la demande. Le recours introduit, il faut instruire la demande et la juger. Le déroulement normal de la procédure peut être perturbé par des incidents. L'auteur passe en revue les principaux incidents qui peuvent surgir en cours de procédure et rendre celle-ci plus complexe.

Enfin, l'ouvrage s'achève par un bref examen des différentes voies de recours et de la question des dépens.

L'ouvrage recensé est un très bel ouvrage. L'auteur a su maîtriser la complexité et la richesse de la matière et nous la rendre sous une forme concise et intelligible tant pour les administrativistes que pour les généralistes. Le style en est toujours élégant.

L'auteur n'a pas pour autant cédé à la tentation de simplifier la réalité; il signale les nombreuses difficultés et parfois même les incohérences de la matière examinée. Lorsque les solutions sont incertaines, il prend soin de le mentionner expressément (voir notamment p. 207 à 209, p. 316, p. 396, p. 418, p. 443); lorsque celles-ci lui paraissent critiquables, il n'hésite pas à prendre personnellement position (v. notamment p. 278, p. 317, etc...).

Ouvre de réflexion, l'ouvrage se veut également éminemment pratique. Il fourmille de conseils à l'intention du praticien qui aura tout intérêt à les suivre s'il veut éviter quelques cruelles déconvenues. Après avoir souligné les mérites — et ils sont grands — de l'ouvrage recensé, il faut, sacrifiant en cela aux lois du genre, en dénoncer quelques faiblesses. La principale — il en a déjà été fait mention ci-dessus — est de pécher, par endroits, par excès de concision. Il peut y être remédié, tout en maintenant l'ouvrage dans ses dimensions actuelles, en supprimant certaines parties plus en rapport avec le droit administratif général.

Une seconde critique porte sur le dispersément d'une même question en plusieurs endroits de l'ouvrage, soit qu'il s'agisse d'aspects différents et complémentaires, soit

qu'il y aille de simples redites (v. notamment les p. 334 et 335 qui sont une redite des p. 32 et 33; la page 398 qui renvoie à la page 37, etc...).

En résumé, un ouvrage qui vient à son heure et qui est destiné à devenir un ouvrage classique de référence en matière de contentieux administratif. C'est le succès que nous lui souhaitons.

Robert ANDERSEN

MIREN A. LETEMENDIA. — *Retrait et abrogation des actes administratifs en droit communautaire et en droit anglais*. Editions de l'Université de Bruxelles, Etudes européennes 1987, 259 p.

L'objet de l'ouvrage est de déterminer si et dans quelles conditions le droit des Communautés européennes et le droit anglais admettent que l'administration puisse modifier ses propres actes individuels par le retrait ou l'abrogation (p. 1). La matière est répartie entre quatre chapitres, dont deux sont consacrés aux conditions d'existence et d'exercice du pouvoir de retrait et deux aux conditions d'existence et d'exercice du pouvoir d'abrogation. Dans chaque chapitre, il est fait rapport sur l'état de la question en droit communautaire et en droit anglais. Une distinction est opérée d'emblée entre l'acte légal et l'acte illégal, le sort qui leur est réservé dans les deux systèmes juridiques étant différent.

L'auteur résume la situation existant en droit communautaire en matière de retrait d'actes par la formule lapidaire empruntée à l'arrêt *Algera* : « *seuls les actes administratifs légaux sont révocables, les actes illégaux restant irrévocables* » (p. 50). Si les actes illégaux sont en principe révocables, des conditions assortissent toutefois l'exercice du pouvoir de retrait. Le « délai raisonnable » n'est pas la seule condition mise à cet exercice; l'autorité compétente doit mettre en balance les intérêts privés et l'intérêt public, examiner si les destinataires ont pu légitimement avoir confiance dans l'acte qui s'est ultérieurement avéré être illégal et vérifier si l'auteur de l'acte s'est comporté correctement (p. 166 à 182).

Si le retrait d'un acte illégal est ainsi soumis à diverses conditions, son abrogation n'est par contre soumise à aucune (p. 201).

La situation en droit anglais est bien plus complexe. Ceci tient sans doute à l'originalité du droit anglais, mais aussi, et peut-être davantage encore, au caractère incertain des solutions. Aussi, après avoir abondamment cité l'arrêt *Re 56 Denton Road* de 1952 comme consacrant le principe d'irrévocabilité, l'auteur doit aussitôt en limiter singulièrement la portée. Ce principe ne s'applique qu'à l'exercice de pouvoirs délégués par le législateur (p. 75). De plus, l'arrêt *Rootkin v. Kent County Council* de 1981 est venu apporter une précision importante : seuls les actes individuels légaux pris en vertu d'une compétence liée sont irrévocables et intangibles. Le principe de la mutabilité l'emporte lorsqu'il s'agit d'actes individuels pris dans l'exercice d'une compétence discrétionnaire (p. 149). En effet, même légaux, de tels actes peuvent être abrogés, du moins en cas d'« erreur de fait » (p. 151 et 213). L'auteur n'apporte cependant pas une réponse précise à la question de savoir s'ils peuvent, dans le même cas, être retirés.

En ce qui concerne les actes illégaux, l'auteur distingue les « voidable acts » des « void acts ».

Les premiers sont définis comme des actes pris par une autorité administrative dans l'exercice de ses compétences (within jurisdiction), mais entachés d'une erreur de droit paraissant sur la face du dossier (on the face of the record) (p. 104).

Ces actes sont annulables; ils sont sensés être valides jusqu'à leur annulation judiciaire et restent valides pour le passé après celle-ci (p. 105). L'administration ne dispose pas du pouvoir de les retirer (p. 110 et 111). Elle peut seulement les