

**DE LA PLACE DU CONSEIL D'ÉTAT DEMAIN AUX CONTOURS D'UNE JUSTICE
ADMINISTRATIVE IDÉALE**

D. Renders

1. « La justice administrative fédérale, stop ou encore ? »

En prenant connaissance de la partition qu'on nous demandait de jouer cet après-midi, j'ai repensé à mon adolescence et à ce jeu radiophonique animé par une voix à nulle autre pareille : celle d'André TORRENT qui n'était pourtant ni le premier, ni le dernier à officier à ce poste : Anne-Marie PEYSSON en avait, en effet, été la pionnière en 1970, suivie de Fabrice et Sophie GAREL, de Patrick SABATIER et d'Evelyne PAGÈS ; lui succéderont, depuis lors, Philippe RISOLI, Julien LE-PERS et Vincent PERROT, bref... que du beau monde !

Pour les non-initiés le but du jeu radiophonique était très simple : il s'agissait de demander aux auditeurs s'ils souhaitaient qu'on continue à diffuser les titres d'un artiste ou d'un groupe, ou s'ils préféreraient que l'on s'arrête pour passer aux titres d'un autre.

Si mes informations sont exactes, l'émission existe depuis — donc — plus de cinquante ans... Et elle n'est pas près de s'arrêter, me souffle-t-on dans l'oreille... Pour le coup, ce n'est pas « stop », c'est « encore ».

2. Je ne suis pas André TORRENT. Vous n'êtes pas les auditeurs d'RTL Radio. Mais le Conseil d'État, lui, est un artiste ou — peut-être mieux — un groupe de musique... en chambres.

Et la question est effectivement de savoir, aujourd'hui, si le Conseil d'État — qui vient de fêter ses 75 ans — pourra encore, dans l'avenir, voir ses titres être diffusés au contentieux de l'annulation, de la suspension, de l'indemnité réparatrice, de l'indemnité pour cause de dommage exceptionnel, de la cassation administrative, des élections communales ou encore des communes périphériques, ... ou si le temps est venu de laisser la place à un autre artiste, à un autre groupe. En un mot : stop ou encore ?

3. D'un point de vue juridique, les choses sont claires. La justice est une compétence fédérale, qu'elle soit judiciaire ou administrative.

La Cour constitutionnelle a, certes, reconnu aux régions et aux communautés le droit de créer des juridictions administratives spécialisées. Mais c'est, précisément, pour autant qu'elles soient spécialisées et que le contentieux de la cassation administrative relatif aux décisions juridictionnelles prises par ces juridictions administratives spécialisées demeurent entre les mains du Conseil d'État.

La donne est donc limpide : pas touche au Conseil d'État, sous cette réserve. Ce qui revient à dire qu'André TORRENT peut — j'allais dire : doit, c'est une compétence ligotée — continuer à diffuser les titres du Conseil d'État qui est — si j'ose dire — plus que jamais : *Born to be alive*.

4. Mais le principe de réalité me conduit à devoir observer que les faits sont toujours plus forts que le droit et que la politique est, donc, toujours plus forte que le droit. Malheureusement, diront les puristes. C'est comme ça, diront les réalistes. Et alors, diront les cyniques ?

Si on regarde les choses sous l'angle politique, deux grands scénarios pourraient, en substance, se présenter.

5. Le premier scénario, c'est celui du statu quo, dans lequel la justice administrative demeurera fédérale.

Dans ce cas, il y a fort à parier que la stratégie des petits pas — qui officie depuis déjà quelques années — risque de se poursuivre du côté Nord du Pays, avec la création de juridictions administratives spécialisées nouvelles et, donc, avec un arrimage, de plus en plus substantiel, de wagonnets sur des rails qui mènent au Conseil d'État de Flandre, ... sans, pour autant, parvenir à destination ; sans pour autant parvenir à un Conseil d'État de Flandre.

L'inconfort du Conseil d'État de Belgique, dans un tel scénario, ne fera que s'accroître, lui qui doit, dès aujourd'hui, composer avec un déséquilibre des affaires et, donc, du travail entre les conseillers, auditeurs, greffiers et membres du personnel francophones, d'une part, et les conseillers, auditeurs, greffiers et membres du personnel néerlandophones, de l'autre.

6. Le second scénario est, pour sa part, celui dans lequel la justice administrative serait défédéralisée, tout au moins en partie.

- Je dis « défédéralisée », car l'idée serait alors de reconnaître expressément aux régions et aux communautés le droit de créer des juridictions administratives à part entière, dotées de compétences générales ou spéciales.

- Je dis « en partie » — « en partie défédéralisée » —, car je conçois plus difficilement — tout au moins à ce stade — que les litiges afférents à l'administration fédérale soient du ressort des régions et des communautés. Pour le dire autrement, on s'orienterait sans doute, dans ce second scénario, vers un contentieux administratif à deux niveaux : un contentieux administratif fédéral — premier niveau — et des contentieux administratifs fédérés — second niveau —.

Voilà présentés, en quelques mots, les deux grands scénarios possibles.

Sachant qu'on est en Belgique, ces deux scénarios ne sont sans doute pas, purement et simplement, les seuls à pouvoir se présenter : ils donnent juste une idée des deux grandes options qui se présentent aux négociateurs des réformes de l'État à venir, auxquelles il faut impérativement se préparer.

7. Je ne suis pas André TORRENT. Je ne suis pas non plus Madame SOLEIL. Ce n'est donc pas de moi que vous obtiendrez la réponse à la question de savoir si, pour la justice administrative fédérale, ce sera « stop » ou « encore ».

Mais vous l'aurez tout de même compris entre les lignes. Sauf l'État Belgique à éclater, je ne crois pas nécessairement à la faillite du Conseil d'État de Belgique qui, dans les deux grands scénarios esquissés, aurait encore un rôle à jouer :

- un rôle plus limité, certes — peut-être même beaucoup plus limité — ;
- dans une situation de plus en plus inconfortable aussi, compte tenu de l'organisation à deux vitesses qui se met en place depuis plus de dix ans — et c'est sans doute le plus grand danger pour une institution dont l'ADN est de fonctionner de façon paritaire, dans un esprit d'équilibre, depuis le premier jour —.

8. Ce qui est sûr, cependant, c'est qu'il continuera d'exister une justice destinée à trancher les litiges entre le citoyen et l'administration ou entre les administrations entre elles.

À cet égard, ce qu'il faut, en tout cas, viser, c'est une justice — appelons-la : administrative — la plus idéale possible.

9. Et, comme dirait l'autre, je fais le rêve...

10. Je fais le rêve d'une justice accessible, où l'action populaire ne serait pas reconnue — car il n'est pas bon que tout le monde se mêle de tout —, mais où les formalismes excessifs, pièges et chausse-trappes, dont les délais couperets, auraient disparu.

11. Je fais le rêve d'une justice spécialisée à qui le justiciable peut techniquement se fier, bien que le droit d'aujourd'hui soit tellement sophistiqué que même l'excellent juriste ou le magistrat spécialisé ne savent pas tout — ont-ils, d'ailleurs, jamais tout su... —.

By the way : une justice spécialisée, c'est aussi une justice qui, parce qu'elle connaît bien les règles et principes applicables, n'accorde du crédit qu'au bon plaideur, celle ou celui qui dit la vérité, qui ne fait pas mentir les faits, qui ne fait pas mentir les pièces, qui participe activement à l'émergence d'une solution destinée à assurer la paix sociale juste, dans le long terme.

12. Je fais le rêve d'une justice indépendante et impartiale. D'une justice la plus proche possible du justiciable dans l'écoute, mais la plus désintéressée possible dans l'enjeu et donc, peut-être aussi, la plus distante possible dans la géographie.

D'une justice qui ne doit pas non plus négocier des moyens matériels avec le politique, mais qui dispose d'une ligne budgétaire dont elle a, dans ses mains, la gestion.

13. Je fais le rêve d'une justice disposant des moyens d'avoir une vie équilibrée, où tout n'est pas que travail, où tout n'est pas que pression, où tout n'est pas qu'urgence, où il y a de la respiration.

Ceci devrait idéalement valoir pour le conseiller, pour l'auditeur, pour le greffier, pour le membre du personnel. Pour l'avocat, aussi, et, plus généralement, pour tous les acteurs de la justice.

14. Surtout, je fais le rêve d'une justice démocratique dans une société démocratique, car le droit administratif, c'est l'État de droit en action. Et que le contentieux administratif, c'est le contrôle de l'action dans un État de droit.

15. À mon estime, le Conseil d'État de Belgique répond largement au profil de la justice administrative idéale.

Sous la réserve, parfois, d'un excès de formalisme. Sous la réserve de certains pièges et chausse-trapes, comme les délais couperets. Sous la réserve, aussi, d'une indépendance financière dont on a déjà dit, l'an dernier, par la voie de Me Jean LAURENT, qu'elle devait être plus marquée, ce dont la juridiction de la rue de la Science mériterait infiniment d'être dotée.

16. Si, demain, le Conseil d'État de Belgique devait être concurrencé, voire remplacé par d'autres juridictions pour l'exercice des missions qui lui sont actuellement confiées, il faudrait, a minima, que ce soit pour un mieux.

Je vous remercie.

JUSTICE ADMINISTRATIVE FÉDÉRALE : STOP OU ENCORE « SE CONCENTRER SUR L'ESSENTIEL ET DÉCONCENTRER CE QUI PEUT L'ÊTRE »

A. Pirson

INTRODUCTION

La défédéralisation du contentieux administratif déferé au Conseil d'État peut être envisagée pour bien des motifs, dont celui – essentiel – qu'il ne faut pas craindre de se prendre en main lorsque la volonté d'une partie des dirigeants du pays est de faire cavalier seul. Je ne peux néanmoins pas me départir du sentiment qu'aucun des avantages à la régionalisation, voire à la communautarisation, n'est inatteignable dans le cadre fédéral tel qu'on le connaît, où le contentieux administratif côtoie (pour le moment à tout le moins) le contentieux judiciaire. Je préfère à la défédéralisation la déconcentration (1) territoriale et/ou par degré. Si cette idée n'est en rien neuve, elle est honnêtement plus cohérente et praticable que la fin abrupte du contentieux administratif fédéral. En dehors de toutes considérations communautaires, les considérations et projections qui m'ont amenées à cette conviction sont de deux ordres : d'ordre général, d'une part (I), et d'ordre particulier et exemplatif, pour ce qui concerne le contentieux du cadre de vie, d'autre part (II).

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La première raison – qui m'est apparue quelque peu instinctivement – de freiner l'élan d'une défédéralisation du contentieux porté devant le Conseil d'État relève presque du symbolique, voire de l'affect : **le Conseil d'État est une Cour Suprême**. Vider de sa substance la censure qu'il exerce pour faire du Conseil d'État une juridiction de cassation administrative, c'est le maintenir dans le paysage juridictionnel tout en effaçant son apport jurisprudentiel quotidien et l'importance de sa fréquentation régulière par les avocats pratiquant le droit administratif.

(1) Je privilégie ce terme à celui de la décentralisation car, d'une part, le terme « déconcentration » est emprunté au modèle français qui inspire mon propos et, d'autre part, la déconcentration vise plus traditionnellement, en droit administratif, un degré de pouvoir inférieur d'une même entité, là où la décentralisation évoque davantage des entités autonomes.