



## A LA RENCONTRE DU CONSEIL D'ÉTAT DE BELGIQUE,

PAR PHILIPPE BOUVIER  
Auditeur général au Conseil d'État  
de Belgique  
Maître de conférences invité à l'UL



Le Conseil d'État de Belgique est traversé par des courants multiples : sections de législation et du contentieux, membres du Conseil et de l'Auditorat, francophones et néerlandophones... sans omettre les germanophones ! De cette diversité surgit la richesse de cette institution bien belge. Chacun y trouve sa place et dans chaque section, la mission s'accomplit en deux temps : on parle de « double examen ».

L'activisme du législateur contemporain n'est pas propre à la Belgique. La coexistence de l'État fédéral belge et de ses entités fédérées aboutit cependant à démultiplier le nombre des projets adressés au Conseil d'État pour avis. Cette intense activité rend d'autant plus indispensable la double lecture que la section de législation réserve aux textes soumis à son analyse : par l'auditeur d'abord à qui revient l'instruction des demandes, par les conseillers d'État ensuite chargés de donner les avis. Au contentieux, les recours en annulation forment toujours la part la plus importante des litiges dont le Conseil d'État doit connaître (environ 75 % des dossiers !). Ici, la juridiction administrative, pour « haute » qu'elle soit, continue à intervenir en premier et dernier ressort. L'absence d'appel est toutefois compensée par le premier examen du litige opéré par l'auditeur, puis soumis aux parties. A l'Auditorat l'exercice de la magistrature d'influence, au Conseil le soin de rendre les arrêts.

Un Conseil d'État n'est donc pas l'autre, même si la filiation n'est pas douteuse. Pour autant, les défis auxquels notre temps nous conduit à faire face sont largement partagés. Ils furent précisément à l'origine de notre visite à Paris les 4 et 5 février derniers. Due à l'initiative du vice-président Jean-Marc Sauvé, cette rencontre entre nos deux institutions vient à la suite de bien des retrouvailles à l'occasion desquelles, enrichi par l'écoute de l'autre, chacun tente d'apporter sa pierre à l'édifice d'un droit et d'une justice toujours plus cohérents. Et où la collégialité le cède à l'amitié ! ■



## ACTUALITÉ

### LE DIALOGUE DES JUGES AUJOURD'HUI

Le dialogue des juges, que Bruno Genevois appelait de ses vœux en 1978, n'est pas aujourd'hui une formule incantatoire, mais au contraire une réalité bien vivante, d'autant plus nécessaire qu'à un modèle strictement pyramidal de la hiérarchie des normes, a succédé un réseau de normes qui, d'un système à l'autre, miroitent ou se répondent.

Si la formule évoque la procédure de renvoi préjudiciel prévue par l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), cette dernière ne saurait résumer à elle seule le dialogue des juges. Celui-ci recouvre toutes les interactions entre juridictions d'un même ordre ou d'ordres juridictionnels différents, mais aussi tous les échanges entre les juridictions nationales et internationales.

Au plan national, le cadre des questions préjudicielles entre les ordres judiciaire et administratif a été refondu par les jurisprudences récentes du Tribunal des conflits (TC, 17 octobre 2011, Préfet de la région Bretagne, SCEA du Chéneau, n° 3828, Rec.) et du Conseil d'État (CE, Section, 23 mars 2012, Fédération Sud Santé Sociaux, n° 331805, Rec.) qui tiennent compte des exigences de bonne administration de la justice et d'effectivité du droit de l'Union européenne.

Au plan international, les procédures de dialogue formel (questions préjudicielles, etc.) sont établies depuis longtemps, et c'est en matière de dialogue informel que l'actualité est la plus riche. L'influence des droits européens (Conv. EDH et Union européenne), l'essor du droit comparé, l'organisation de colloques et de stages au sein de juridictions étrangères participent de la conduite de ce dialogue plus informel, qui ne cesse d'enrichir notre système juridique tout en renforçant son rayonnement.

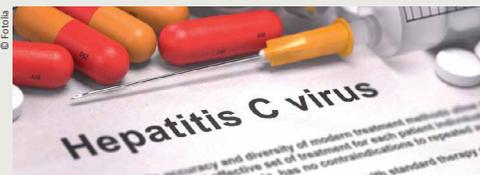
On peut rappeler le lancement, le 5 octobre dernier, du « réseau d'échange d'information sur la jurisprudence entre la CEDH et les juridictions suprêmes nationales », que le Conseil d'État et la Cour de cassation ont rejoint dès le premier jour.

On peut aussi relever que, pour les affaires les plus importantes portées en formation supérieure, le Conseil d'État examine désormais l'état des droits étrangers sur la question posée avant de statuer.

Il faut encore souligner le rôle des colloques et conférences organisés par la section du rapport et des études du Conseil d'État. L'un de ses cycles de conférences, « Droit comparé et territorialité du droit », permet ainsi à des intervenants de plus de cinq nationalités d'échanger avec les participants.

Enfin, il convient de rappeler que l'Association des Conseils d'État et juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA Europe) favorise les échanges d'idées et d'expérience non seulement en organisant des visites croisées entre juridictions administratives mais aussi en animant un forum sur internet, outil d'un dialogue des juges empreint de modernité. ■

## Indemnisation des suites d'une contamination par le virus de l'hépatite C



Le tribunal administratif a été saisi par un requérant qui a subi diverses opérations chirurgicales dans les années 1970 à la suite de multiples fractures. Ayant découvert sa contamination par le virus de l'hépatite C en 1995, il demandait que l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) soit condamné à lui réparer divers préjudices. Le juge a estimé que l'ONIAM n'établissait pas que la probabilité de contamination soit davantage d'origine étrangère que d'origine transfusionnelle. Il a condamné l'ONIAM à réparer divers préjudices, liés notamment au déficit fonctionnel permanent du requérant, aux souffrances endurées et à la perte de ses cheveux et sourcils pendant la durée de son traitement.

TA Châlons-en-Champagne, 25 février 2016, M. L. c/ ONIAM, n° 1401626

## Refus d'exécuter une décision octroyant un congé de reconversion

Un médecin des armées a demandé au ministre de la défense de bénéficier d'un congé de reconversion qui lui avait été octroyé de manière exceptionnelle en 2010. N'ayant toujours pas obtenu le bénéfice de ce congé, le requérant demandait la condamnation de l'État pour ne pas avoir exécuté cette décision créatrice de droits. Le tribunal a estimé que le requérant n'établissait pas avoir subi un préjudice du fait de ce refus, dès lors d'une part que sa formation de médecin lui permettait de se réinsérer dans la vie civile et, d'autre part, qu'il ne démontrait pas être sans ressources depuis sa mise à la retraite. La réalité du préjudice n'étant pas établie, le juge a rejeté le recours.

TA d'Orléans, 19 janvier 2016, M. D., n°s 1303509, 1502784



## Servitude de passage le long du littoral au Crotoy

Le code de l'urbanisme prévoit qu'une servitude de passage soit créée le long du littoral, sur une bande de trois mètres, en vue de permettre le passage exclusif des piétons, cette bande pouvant toutefois être modifiée en fonction des contraintes du relief. Saisie par le propriétaire d'un terrain grevé par cette servitude de passage sur la commune du Crotoy, la cour administrative d'appel de Douai a estimé que l'arrêté du préfet de la Somme qui modifiait le tracé ne permettait pas de déterminer les éléments qui fondaient cette modification. Elle a alors confirmé le jugement du tribunal administratif qui avait annulé cet arrêté pour insuffisance de motivation.

CAA Douai, 10 mars 2016, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et ministre du logement et de l'égalité des territoires, n° 14DA01465

## Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence

CE, SECTION, 11 DÉCEMBRE 2015, M. D., N° 395009, REC. ET SECTION, 11 DÉCEMBRE 2015, M. G., N° 394990, REC.



Le Conseil d'État a précisé l'étendue des pouvoirs de police exceptionnels résultant de la mise en œuvre de la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, telle que modifiée par la loi du 20 novembre 2015. Compte tenu du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, le ministre de l'intérieur peut décider d'assigner à résidence toute personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence, dès lors que des raisons sérieuses donnent à penser que le comportement de cette personne constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics, y compris pour des motifs différents de ceux ayant justifié la déclaration de l'état d'urgence. En l'espèce, il juge que l'assignation à résidence d'une personne

ayant notamment participé à la préparation d'actions violentes de contestation de la COP 21, dans un contexte où les forces de l'ordre demeurent particulièrement mobilisées, ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir. Par ailleurs le Conseil d'État a apporté plusieurs précisions procédurales : il pose une présomption d'urgence devant le juge du référé-liberté, ouvre la possibilité, dont il fait lui-même usage, qu'une question prioritaire de constitutionnalité soit soumise dans le cadre de cette procédure d'urgence, et précise que le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur les motifs justifiant le prononcé d'une assignation à résidence. ■

## Règles de relégations et accessions entre la Ligue 1 et la Ligue 2 de football

CE, 3 FÉVRIER 2016, SASP RED STAR ET AUTRES C/ LIGUE DE FOOTBALL PROFESSIONNEL ET AUTRES, N°S 391929, 392046.



La Ligue de football professionnel (LFP) a décidé, en juillet 2015, de modifier le règlement des compétitions de football professionnel pour limiter à deux le nombre de relégations et d'accessions entre la Ligue 1 et la Ligue 2 dès la fin de la saison 2015/16. Le Conseil d'État s'est prononcé sur la légalité de la décision par laquelle la fédération française de football (FFF) est revenue sur la décision de la LFP, en maintenant à trois le nombre de ces accessions et relégations. Il a jugé que les fédérations sportives sont chargées, par la loi, d'une mission de service public qu'elles peuvent soit exercer directement en définissant les règles d'organisation des compétitions, soit, pour les sports professionnels, déléguer à

une ligue professionnelle qu'elles ont créée. La fédération doit s'assurer que la ligue professionnelle qu'elle crée fait usage des pouvoirs qui lui sont ainsi délégués dans le respect des statuts de la fédération et conformément à l'intérêt général de la discipline. Or, la modification décidée par la LFP prenait effet dès la fin de la saison 2015/16 et instaurait une distorsion entre les règles applicables aux clubs de Ligue 2 pour l'accession à la Ligue 1 et pour la relégation vers le championnat national. Ainsi la FFF pouvait légalement réformer la décision de la LFP, qui caractérisait une atteinte aux intérêts généraux de la discipline dont la FFF a la charge. ■



# La réforme du droit de la commande publique

Le droit de la commande publique connaît actuellement deux importantes évolutions.

En premier lieu, trois textes relatifs aux marchés publics ont été publiés : l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et les décrets n° 2016-360 et 2016-361 du 25 mars 2016. Ces trois textes, qui sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> avril dernier, assurent la transposition de deux directives du 26 février 2014 et permettent de simplifier le droit interne. En effet, jusqu'alors, les acheteurs publics étaient soumis, en fonction de leur statut, soit au code des marchés publics, soit à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005. Désormais sont rassemblées au sein d'un corpus unique les règles régissant tous les marchés publics au sens des directives européennes. Le code des marchés publics et l'ordonnance du 6 juin 2005 sont donc abrogés.

Les anciens contrats de partenariat constituent désormais des marchés publics et les conditions imposées pour y recourir sont modifiées. L'allotissement devient une règle de principe

afin d'offrir un meilleur accès des PME aux marchés publics. Les acheteurs publics peuvent réserver des marchés à des travailleurs handicapés ou défavorisés. Les nouveaux textes renforcent également la prise en compte de considérations relatives à l'innovation ou à l'environnement. S'agissant de la passation, l'on notera notamment la place croissante reconnue à la négociation, le caractère obligatoire de la dématérialisation à compter de 2018 et l'assouplissement du formalisme.

En second lieu, l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et le décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 ont transposé une troisième directive du 26 février 2014. Ils rassemblent notamment les dispositions qui régissaient jusqu'alors les concessions de travaux et les délégations de service public. La concession se distingue du marché public en ce qu'elle confie l'exécution

de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

L'architecture de tous ces nouveaux textes facilitera, à terme, l'adoption d'un code de la commande publique. ■



## PUBLICATION

# Collection « Droits et Débats » : trois nouvelles publications



Trois nouveaux ouvrages vont paraître prochainement dans la collection « Droits et débats » du Conseil d'État.

Le premier ouvrage rassemble les actes du colloque du 6 février 2015 *La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux ?* Il prolonge l'étude annuelle 2014 à travers : l'analyse du statut des données personnelles face au droit de propriété et au principe d'autodétermination informationnelle ; le questionnement du concept de plateformes au regard du droit de la concurrence et de la consommation et de l'exigence de

loyauté ; la problématique de la territorialité du droit face à l'effacement des frontières consubstantiel au développement d'Internet.

Le deuxième ouvrage, issu du colloque du 5 juin 2015, traite de « la fiscalité sectorielle » et de son actualité notamment juridique : égalité, normes, intervention sur les tarifs, fiscalité incitative ou de rendement ; particularité des outils fiscaux mobilisés dans quatre secteurs d'activité devenus des cibles de la fiscalité sectorielle : transport, énergie, finance et santé ; bilan coûts/avantages de la fiscalité sectorielle, en s'interrogeant sur les conditions de son efficacité et sur son impact sur l'usager

et la compétitivité économique française.

Le troisième ouvrage regroupe les interventions du second volet des conférences 2013-2015 du cycle « Où va l'État ? ». Critiqué, ballotté, affaibli, l'État affronte des défis nouveaux : défiance à l'égard de l'Union européenne, impact du numérique, accélération de la mondialisation, transformation des réalités sociales. Dès lors, comment repenser son rôle et ses fonctions fondamentales ? Cette nouvelle série de conférences traite des thèmes relatifs au fonctionnement et aux moyens de l'État : administration, services, agents, décentralisation, relations avec le monde économique, coûts et réforme de l'État. ■

## COLLOQUE

# Les entreprises publiques



La douzième édition des Entretiens en droit public économique, organisés par la section du rapport et des études en collaboration avec les sections des finances et des travaux publics, se tiendra au Conseil d'État le **10 juin 2016**.

Dans la continuité de son étude de 2015 sur l'action économique des personnes publiques, le Conseil d'État souhaite approfondir le thème des entreprises publiques. Il est utile d'y revenir du fait de l'évolution des textes sur les sociétés à participation publiques et de la jurisprudence, notamment européenne, sur les EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial).

Le colloque s'interrogera d'abord sur le sens qu'a aujourd'hui le recours à des entreprises ou participations publiques. Seront aussi examinées les mutations actuelles des deux statuts classiques de l'entreprise publique nationale : la société de capitaux et l'EPIC. Un éclairage particulier sera ensuite porté sur les convergences et divergences des entreprises publiques locales et nationales, rarement étudiées ensemble. Enfin, les intervenants s'exprimeront sur les moyens de clarifier et concilier les nombreux intérêts publics en jeu dans les entreprises et participations publiques. ■

> Inscription : [sre-colloques@conseil-etat.fr](mailto:sre-colloques@conseil-etat.fr)



La captation vidéo de ce colloque, ainsi que les interviews des participants, sont à retrouver sur [conseil-etat.fr](http://conseil-etat.fr)



### Visite d'étude du Conseil d'État de Belgique



Les Conseils d'État de Belgique et de France entretiennent une coopération juridique soutenue et chaleureuse.

Lors du séminaire d'étude organisé le 5 février 2016 à Paris, trois thèmes d'intérêt commun ont été abordés :

- le droit d'asile,
- la notion de dignité humaine et son évolution,
- les vices de procédure et la « boucle administrative », nouvelle procédure juridictionnelle de « réparation » permettant au Conseil d'État de Belgique, en cas de vice de procédure, d'éviter l'annulation d'un acte.

La question préjudicielle portée devant la Cour de justice de l'Union européenne par le Conseil d'État de Belgique dans le cadre de l'affaire "Lounani", a notamment été évoquée.



### Coopération juridique avec le Conseil d'État d'Algérie



La coopération bilatérale qui unit les Conseils d'État de France et d'Algérie a été marquée cette année par la visite en Algérie d'une délégation française, du 20 au 23 février 2016.

Le vice-président Jean-Marc Sauvé et la présidente du Conseil d'État d'Algérie, Soumia Abdelsadok, sont convenus de renforcer les relations bilatérales initiées par la convention de jumelage signée en 2010. Des conseillers d'État algériens seront accueillis à Paris et en région pour y effectuer des séjours d'études. La délégation a par ailleurs eu l'occasion de s'entretenir avec Mourad Medelci, président du Conseil constitutionnel, et Slimane Boudi, premier président de la Cour suprême d'Algérie.

À l'occasion de cette visite, le vice-président a apporté une contribution sur le cadre de vie et le droit de l'environnement.

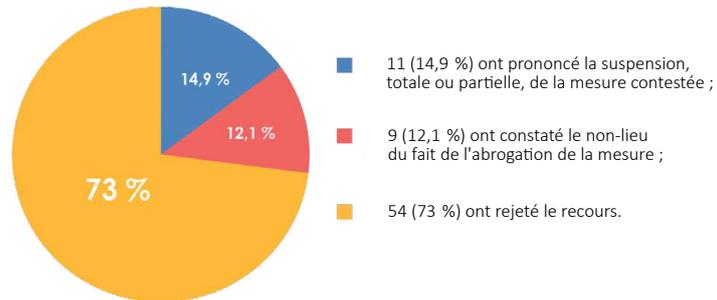
## Contentieux de l'état d'urgence : premier bilan quantitatif



Les juges des référés des tribunaux administratifs (27 tribunaux ont été saisis) ont rendu 111 ordonnances relatives à des mesures prises, au titre de l'état d'urgence, pendant la période courant jusqu'à sa deuxième prorogation, le 26 février 2016.

Dans 97 cas, la mesure contestée était une mesure d'assignation à résidence. Parmi les autres mesures contestées, on trouve des restrictions à la liberté de culte, des interdictions de manifester, des fermetures de restaurant et des fermetures de lieu de culte.

### 74 ordonnances de première instance sont devenues définitives en l'absence d'appel ou de cassation :



### Saisi en appel ou en cassation, le Conseil d'État a rendu 37 décisions ou ordonnances :



Au total donc, dans 34,2 % des cas (38 cas sur 111), les mesures prises au titre de l'état d'urgence ont été remises en cause devant le juge des référés, soit que le juge les suspende, soit que l'administration les abroge avant que le juge statue.

Au fond, les tribunaux administratifs ont rendu, pendant la période courant jusqu'au 21 mars, 21 décisions relatives à des mesures, autres que des perquisitions, prises au titre de l'état d'urgence. Dans 4 cas, la mesure contestée a été annulée.

En ce qui concerne les perquisitions administratives permises sous l'empire de l'état d'urgence, les tribunaux administratifs ont rendu 7 décisions dont 4 d'annulation. En outre, on recense 13 demandes d'indemnisation à raison de perquisitions administratives actuellement pendantes devant les tribunaux administratifs.

## NOMINATIONS

### DANS LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

**LUCIENNE ERSTEIN**,  
conseillère d'État, présidente de la cour administrative d'appel de Marseille depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016

**JEAN-FRANÇOIS MOUTTE**,  
président du tribunal administratif de Lyon depuis le 1<sup>er</sup> mars 2016

**ETIENNE QUENECY**,  
conseiller d'État, président de la cour administrative de Douai depuis le 1<sup>er</sup> février 2016

**GENEVIÈVE VERLEY-CHEYNEL**,  
président du tribunal administratif de Nîmes depuis le 1<sup>er</sup> avril 2016



SUIVEZ LE  
CONSEIL D'ÉTAT  
SUR TWITTER :  
@CONSEIL ÉTAT  
+ de 58 000 abonnés

