



Patrick Henry président d'Avocats.be
Michel Kaiser président de la commission juridictions administratives d'Avocats.be

Le Conseil d'État, en passe de devenir un juge « citoyens non admis »

Le Conseil d'État fait l'objet d'un projet de loi réformant sa compétence et sa procédure. Des mesures qui suscitent la crainte de certains avocats.

Depuis plus de 65 ans, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a pour compétence principale le contrôle objectif de la légalité des décisions et règlements de l'administration. Puisqu'ils s'imposent aux citoyens, il est fondamental qu'une juridiction objective, indépendante et composée de juges hautement qualifiés puisse annuler ou suspendre les actes administratifs illégaux. La garantie d'un État de droit et l'équilibre de la relation entre le citoyen et l'autorité sont à ce prix. Le Conseil d'État, entre autres atouts remarquables, a toujours réservé une place égale à tous les types de contentieux et d'enjeux. On y juge avec le même enthousiasme et la même attention un recours contre un échec scolaire ou contre la décision d'octroi d'un marché public à gros enjeux financiers.

Le projet de loi « portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation », que les chambres adoptent au pas de charge et sans débat, est sur le point de remettre dangereusement en cause cet équilibre. Sans préjudice de certaines mesures intéressantes qu'elle porte, la loi, en voie d'adoption, va déplacer significativement un curseur aujourd'hui équitablément balancé au profit de l'autorité administrative et restreindre aussi et surtout l'accès au Conseil d'État des citoyens aux revenus modestes et moyens. Trois mesures que contient le projet de loi justifient

cette crainte légitime.

La première risque de placer une barrière financière extrêmement élevée en termes d'accès au juge administratif. Le législateur envisage de transférer le mécanisme des indemnités de procédure aux recours portés devant le Conseil d'État. Ce dernier serait désormais appelé à mettre directement à charge de la partie qui perd un procès une indemnité de procédure constituant une intervention forfaitaire dans le coût des frais d'avocat de la partie qui gagne. Le législateur n'a pas évalué l'impact d'une telle mesure lorsque cette indemnité est portée à charge du citoyen qui n'obtient pas l'annulation (dans trois recours sur quatre selon les statistiques actuelles). Elle s'ajoute, dans un contexte dramatique pour l'accès à la justice, à l'obligation pour le justiciable de payer 21 % de plus aux honoraires de son avocat désormais soumis à la TVA, TVA que le simple citoyen ne pourra pas déduire. Illustrons ce propos par les situations d'un fonctionnaire frustré par une sanction disciplinaire ou d'un propriétaire souhaitant contester un refus de permis d'urbanisme. Aujourd'hui, si le recours est aisé à cibler en fait et en droit, un avocat, qui pratique des conditions raisonnables, peut s'engager à le mener dans un budget estimé entre 3.000 et 4.000 euros. En y ajoutant la TVA et une indemnité de procédure (prudente) de 1.320 euros, le coût global passerait à 5.000 - 6.000 euros. Quel particulier osera encore faire le pas de saisir le juge administratif, nonobstant la justesse présumée de sa cause ?

Deux autres mesures, plus techniques, interpellent en



Le Conseil d'État va-t-il se fermer de facto au citoyen ? © DR

termes d'accès du citoyen à la justice administrative. Le législateur se prépare d'abord à instituer un outil, directement importé du Conseil d'État néerlandais, appelé « boucle administrative ». De manière schématique, il sera désormais possible, dans certaines conditions, que le Conseil d'État change, en cours de route, son rôle de juge de l'administration pour devenir le « partenaire » de celle-ci. Dans de telles circonstances, le Conseil d'État pourrait

Le Conseil d'État risque, en cours de route, de passer de juge de l'administration à « partenaire » de celle-ci

faire primer le pragmatisme d'État et, plutôt qu'annuler la décision querrelée, proposer à l'administration de procéder à la correction de l'acte dans le sens qui lui sera indiqué. L'arbitre devient presque un joueur de l'une des deux équipes ! Dernière mesure, le Conseil d'État pourra limiter dans le temps les effets d'un arrêt d'annulation d'un acte individuel.

S'il a résisté à l'hyperinflation du coût estimé du recours, le citoyen frustré par un acte admini-

nistratif qui apparaît comme illégal devra bien constater qu'il existe un risque que ses efforts conduisent non plus à l'annulation de l'acte mais bien à l'octroi à l'autorité d'une nouvelle chance de l'expurger de ses vices. Et si même il en obtenait l'annulation, celle-ci pourrait être amputée de ses effets passés et réduire à néant ses espoirs d'obtenir des dommages et intérêts en raison des souffrances qu'à pu lui infliger l'application de la décision illé-

gale pendant plusieurs années. Nous souhaitons vivement la pérennité du Conseil d'État mais si les députés, qui doivent encore se prononcer en séance plénière, n'ont pas le réflexe salvateur de renoncer aux trois mesures citées, la réforme risque bien d'avoir pour effet premier de voir disparaître une bonne partie de son public traditionnel. Ni le citoyen, ni l'institution, ni le niveau de garantie de nos standards démocratiques n'y gagneront. Bien au contraire. ■