

CHRONIQUE DE VIE ADMINISTRATIVE

BELGIQUE

par David RENDERS *, Delphine DE VALKENEER **
et Esther ROMBAUX ***

1. Pour autant que de besoin, l'on rappelle, à titre liminaire, que la Belgique est un État fédéral qui se compose d'une autorité fédérale et de deux ordres d'entités fédérées : les Régions — bruxelloise, flamande et wallonne — et les Communautés — flamande, française et germanophone.

Des collectivités décentralisées existent par ailleurs. Ce sont notamment les provinces et les communes.

2. En 2018, la vie administrative belge a connu du mouvement dans les domaines de l'organisation (I), de l'action (II) et du contrôle (III) de l'administration, que l'on se propose de rapporter dans cet ordre.

I – L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION

3. Le changement frappe tant l'organisation externe de l'administration, soit le système d'organisation administrative (A), que l'organisation interne de l'administration, soit le droit de la fonction publique (B).

* Professeur à l'Université catholique de Louvain, avocat au barreau de Bruxelles.

** Assistante à l'Université catholique de Louvain, avocate au barreau du Brabant wallon.

*** Assistante à l'Université catholique de Louvain, avocate au barreau du Brabant wallon.

A. L'organisation externe de l'administration

4. Du neuf est à enregistrer au sein tant de l'organisation externe de l'administration fédérale (1), que de l'organisation externe des administrations régionales et communautaires (2) ou locales (3).

1. L'organisation externe de l'administration fédérale

5. Des élections fédérales étaient organisées le 26 mai 2019, en même temps que les élections régionales et les élections européennes.

Dès 2018, un grand nombre de textes ont été adoptés en vue de l'organisation de ces élections, que l'on fait le choix de ne pas recenser dans la présente étude, compte tenu de leur nombre.

6. Toujours à l'échelon fédéral, divers arrêtés modifient le statut administratif et pécuniaire du personnel pompier, ainsi que le statut administratif du personnel ambulancier non pompier de ce qu'on appelle les « zones de secours »¹.

2. L'organisation externe des administrations régionales et communautaires

7. Toutes régions confondues, des élections régionales étaient également organisées le 26 mai 2019, en même temps que les élections fédérales et les élections européennes.

Dès 2018, un grand nombre de textes ont été adoptés en vue de l'organisation de ces élections, que l'on fait aussi le choix de ne pas recenser dans la présente étude, compte tenu de leur nombre.

8. Entité fédérée par entité fédérée, des modifications sont, bien sûr, à enregistrer.

9. La Région flamande adopte un décret visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration².

Des règles sont établies au sujet de la communication entre le citoyen et les autorités en général — notamment les autorités administratives — ; des actes administratifs individuels ; de l'accès aux documents admi-

1 Voy. l'arrêté royal du 26 janvier 2018 « modifiant l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours et modifiant l'arrêté royal du 18 novembre 2015 relatif à la formation des membres des services publics de secours », *Moniteur belge* du 20 février 2018 ; l'arrêté royal du 26 janvier 2018 « modifiant l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours », *Moniteur belge* du 20 février 2018 ; l'arrêté royal du 26 janvier 2018 « modifiant l'arrêté royal du 23 août 2014 relatif au statut administratif du personnel ambulancier non pompier des zones de secours », *Moniteur belge* du 20 février 2018.

2 Décret flamand du 7 décembre 2018 « de gouvernance », *Moniteur belge* du 19 décembre 2018.

nistratifs ; de la réutilisation des informations du secteur public ; ou encore, des plaintes, des signalements et des suggestions.

Des dispositions sont également prises en matière de structures organisationnelles et de bonne gouvernance.

10. Avec une autre entité fédérée spécifique à Bruxelles³, la Région bruxelloise se dote d'un texte qui institue une Commission de déontologie pour les mandataires publics, à savoir les membres du Parlement bruxellois, les bourgmestres, les échevins, les conseillers communaux, ainsi que les membres des organes de l'administration.

Cette Commission se voit conférer une mission consultative et un pouvoir de sanction à l'égard des mandataires qui ne respectent pas leur obligation de transparence en ce qui concerne leur charge, fonction et mandat⁴.

Dans le même ordre d'idées, la Région bruxelloise⁵ adopte un texte qui établit que les rémunérations des mandataires publics ne peuvent plus excéder un certain pourcentage du montant de l'indemnité parlementaire perçue par les membres de la Chambre des représentants.

Le Gouvernement bruxellois fixe, en outre, pour chaque type d'organisme public, les montants maxima des rémunérations.

S'agissant du volet relatif à la transparence, une obligation de déclaration des mandats, fonctions et fonctions dérivées est instituée.

Ces différents textes constituent la réponse législative à l'affaire dite du « SAMU SOCIAL » dans laquelle on découvrait que différents mandataires s'enrichissaient dans des conditions qui heurtaient la morale⁶.

11. En Région bruxelloise également, le législateur décide de geler le nombre de mandats d'échevin à celui fixé lors des élections communales de 2012, au contraire du nombre de conseillers communaux qui continue, pour sa part, à évoluer en fonction de la croissance démographique de chaque commune⁷.

3 Il s'agit de la « Commission communautaire commune ».

4 Ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 14 décembre 2017 « portant création d'une Commission bruxelloise de déontologie », *Moniteur belge* du 24 janvier 2018.

5 Toujours avec la Commission communautaire commune.

6 Ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 14 décembre 2017 « sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois », *Moniteur belge* du 24 janvier 2018.

7 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 « relative à la limitation du nombre de mandataires communaux et à l'institution de nouvelles mesures de gouvernance en Région de Bruxelles-Capitale », *Moniteur belge* du 21 février 2018.

12. S'il n'est pas directement question d'administration, mais plutôt de citoyen, l'on peut, enfin, difficilement ne pas rapporter que la Région wallonne a pour sa part institué un mécanisme de consultation populaire⁸.

La consultation peut être initiée par des parlementaires ou à la demande de plus de 60.000 citoyens. Elle doit porter sur une compétence de la Région. Le Parlement wallon doit, par la suite, accepter ou non la tenue de la consultation, après avoir recueilli l'avis de la Cour constitutionnelle.

La population sera invitée à donner son opinion sur un maximum de deux questions à la fois, formulées de telle manière qu'il ne puisse être répondu que par « oui » ou par « non ».

Deux comités de soutien seront créés — un comité du « oui » et un comité du « non » —, afin de faire campagne auprès de la population. Ces comités seront financés par un fonds spécifique.

La participation ne sera pas obligatoire. Les résultats n'emporteront aucun effet décisoire, mais permettront uniquement d'orienter les débats au Parlement.

3. L'organisation externe des administrations locales

13. L'organisation externe des administrations locales connaît, elle aussi, certains aménagements.

14. En Région flamande, un important décret est adopté, qui réforme entièrement l'administration locale, sous toutes ses coutures⁹.

Un nouveau régime de fusion des communes y est notamment contenu, qui a donné lieu à sept fusions volontaires¹⁰, ramenant de cinq cent quatre-vingt-neuf à cinq cent quatre-vingt-une le nombre de communes belges.

Par ailleurs, la fonction de « gestionnaire financier » fait son apparition. Le gestionnaire financier est un membre du personnel qui travaille tant avec le directeur général, qu'avec le directeur financier de la commune¹¹.

8 Décret spécial de la Région wallonne du 19 juillet 2018 « instituant la consultation populaire », *Moniteur belge* du 28 septembre 2018.

9 Décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale », *Moniteur belge* du 15 février 2018.

10 Décrets flamands du 4 mai 2018, *Moniteur belge* du 1^{er} juin 2018.

11 Décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale », *Moniteur belge* du 15 février 2018, art. 162 à 178.

15. Toujours en Région flamande, le nombre de députés provinciaux est fixé à cinq par province depuis les élections provinciales du 14 octobre 2018¹². D'autres réformes sont accomplies à ce niveau de pouvoir¹³.

16. En Région bruxelloise, la composition des collèges communaux — qui constituent l'un des organes de la commune belge — est réformée.

L'on assure une présence plus équilibrée de femmes et d'hommes par la voie d'une formule qui, en pratique, assure aux femmes une présence plus conséquente depuis les élections communales du 14 octobre 2018¹⁴.

17. Toujours en Région bruxelloise, les modes spécifiques de gestion communale et la coopération intercommunale sont réorganisés¹⁵.

La Région bruxelloise centralise ainsi, dans le corps d'un seul texte, toutes les règles régissant les modes de gestion communaux et intercommunaux.

Il est question des régions, des ASBL communales, des conventions, des intercommunales, des ASBL pluri-communales ou encore des associations d'intérêt régional.

18. Dans les trois Régions du pays, l'administration communale est placée sous la responsabilité d'une personnalité qui constitue la clé de voûte de la collectivité communale : le directeur général.

Pour ce qui concerne la Région wallonne, un nouvel outil de management administratif est institué en vue d'améliorer l'efficacité du service rendu au public.

Cet outil est dénommé le « plan stratégique transversal » dont il conviendra d'examiner s'il répond aux attentes de ses concepteurs, de ses utilisateurs et du public¹⁶.

12 Décret provincial de la Région flamande du 9 décembre 2005, *Moniteur belge* du 29 décembre 2005, art. 44, § 1^{er}.

13 Décret flamand du 6 juillet 2018 « modifiant diverses dispositions du décret provincial du 9 décembre 2005 », *Moniteur belge* du 27 septembre 2018.

14 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} mars 2018 « modifiant la Nouvelle loi communale afin d'assurer une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein des collèges communaux », *Moniteur belge* du 12 mars 2018.

15 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juillet 2018 « relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale », *Moniteur belge* du 12 juillet 2018.

16 Décret de la Région wallonne du 19 juillet 2018 « intégrant le programme stratégique transversal dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et modifiant l'arrêté royal n° 519 du 31 mars 1987 organisant la mobilité volontaire entre les membres du personnel statutaire des communes et des centres publics d'aide sociale qui ont un même ressort », *Moniteur belge* du 28 août 2018.

19. L'affaire dite « PUBLIFIN » — du nom d'une intercommunale basée à Liège — a défrayé la chronique pour avoir été le théâtre de faits qui révélaient un manque de transparence dans l'utilisation de deniers publics au sein des filiales d'intercommunales.

Divers textes législatifs wallons ont été adoptés pour tenter de remédier aux difficultés apparues, qui avaient été mises au jour par la tenue d'une enquête parlementaire¹⁷.

20. Le législateur wallon institue, lui toujours, le principe de la transmission par voie électronique des convocations et pièces relatives aux points inscrits à l'ordre du jour des conseils provinciaux et communaux¹⁸.

21. Toutes régions confondues — flamande, bruxelloise et wallonne, l'on sait qu'une des règles de fonctionnement du collège communal est celle de la collégialité.

Si une répartition des tâches s'instaure entre les différents membres du collège, notamment pour la préparation et l'exécution des dossiers, la décision proprement dite incombe à l'ensemble des membres du collège.

Une exception existe en la matière, dont les termes ont été quelque peu modifiés en 2018. Elle a trait aux fonctions assignées à l'officier de l'état civil.

17 Décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales », *Moniteur belge* du 14 mai 2018 ; voy. égal. le décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 « modifiant les décrets des 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public et du 12 février 2014 relatif aux commissaires du gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public, visant à renforcer la gouvernance et l'éthique au sein des organismes wallons », *Moniteur belge* du 14 mai 2018 ; le décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 « modifiant les décrets des 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution et du 12 février 2004 relatif aux commissaires du Gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, visant à renforcer la gouvernance et l'éthique au sein des organismes wallons », *Moniteur belge* du 14 mai 2018 ; le décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 « modifiant certaines dispositions de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics », *Moniteur belge* du 14 mai 2018.

18 Voy. le décret de la Région wallonne du 24 mai 2018 « modifiant les articles L1122-13 et L2212-22 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'instaurer le principe de la transmission par voie électronique des convocations et pièces relatives au point inscrit à l'ordre du jour du conseil communal et conseil provincial », *Moniteur belge* du 4 juin 2018.

L'article 7 du Code civil dispose, désormais, que « [l]e collège des bourgmestre et échevins est compétent pour la gestion de l'état civil ». Il ajoute que « [l]e bourgmestre ou l'échevin désigné à cet effet par le Collège, remplit la tâche d'officier de l'état civil » et « veille particulièrement au respect scrupuleux de toutes les dispositions relatives aux actes de l'état civil »¹⁹.

22. Toutes régions confondues également, des élections provinciales et communales étaient organisées le 14 octobre 2018.

Un grand nombre de textes ont été adoptés en vue de l'organisation de ces élections, que l'on fait, ici encore, le choix de ne pas recenser dans la présente étude, compte tenu de leur nombre.

B. L'organisation interne de l'administration

23. Au titre de l'organisation interne de l'administration, c'est de fonction publique qu'il est question.

24. À cet égard, la Région bruxelloise se dote d'un nouveau statut administratif et pécuniaire pour les agents des services régionaux bruxellois²⁰.

25. L'on sait que, tous niveaux de pouvoir confondus, les agents statutaires se voient notamment appliquer des règles de nature pécuniaire qu'on rassemble sous la dénomination de « statut pécuniaire ».

Au sein du statut pécuniaire, un élément est, en droit comme en fait, déterminant : le traitement.

Le traitement est la contrepartie du service accompli. Dès que le service est accompli, il existe donc un droit acquis à la liquidation du traitement, sur le fondement même des règles qui forment le statut pécuniaire. C'est ce que l'on appelle la « théorie du service fait ».

Un arrêt du Conseil d'État du 3 mai 2018 en fait une application sans s'y référer nommément²¹.

26. Définir les besoins du service revient à devoir les identifier. C'est, en droit belge, par la voie du cadre organique que l'on procède à cette opération²².

19 Voy. la loi du 18 juin 2018 « portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges », *Moniteur belge* du 2 juillet 2018.

20 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 « portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles », *Moniteur belge* du 30 mars 2018.

21 C.E., arrêt *Docquier*, n° 241.386 du 3 mai 2018.

22 Voy. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2019, p. 195.

La circonstance que plusieurs langues officielles se côtoient en Belgique impose, outre l'adoption de cadres organiques, celle de cadres linguistiques.

Le cadre linguistique sert à répartir, dans certains services administratifs — les services fédéraux et régionaux bruxellois —, les emplois par rôles linguistiques.

Ainsi que le précise la Commission permanente de contrôle linguistique, « la fonction des cadres linguistiques est double : d'une part, ils assurent à l'autorité, au sein du service, la disposition des effectifs nécessaires pour pouvoir traiter les affaires à gérer dans le respect des dispositions relatives à l'emploi des langues en matière administrative, et, d'autre part, garantir aux agents des deux groupes linguistiques la part des emplois qui leur revient et ainsi de les protéger contre la "concurrence" des membres de l'autre groupe linguistique »²³.

En conséquence, pour chaque catégorie d'emplois, un certain nombre d'emplois sont catégorisés francophones et un certain nombre d'emplois sont catégorisés néerlandophones.

En 2018, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a eu l'occasion de préciser que, lorsqu'elle pourvoit aux emplois, l'autorité doit, en priorité, s'assurer de l'équilibre linguistique prévu par le cadre linguistique. C'est seulement lorsque l'équilibre est rétabli que l'autorité a le choix entre les candidats de plusieurs rôles linguistiques²⁴.

27. À côté des agents statutaires, la fonction publique compte de nombreux travailleurs employés sous contrat.

Le régime juridique du contrat de travail d'un travailleur du secteur public est celui applicable au travailleur du secteur privé, s'agissant notamment du terme du contrat.

À cet égard, la Cour de cassation a jugé que la lettre de licenciement ne devait pas être motivée en la forme, au sens de la loi du 29 juillet 1991 « sur la motivation formelle des actes administratifs »²⁵.

Saisie de la question de savoir si la loi ainsi interprétée ne comportait pas de discrimination au détriment du travailleur du secteur public, sa-

23 Commission permanente de Contrôle linguistique, « Directives concernant l'élaboration d'un dossier de cadres linguistiques », *Chroniques de Droit public*, 2015, pp. 319-328.

24 C.E., arrêt *Vandendriessche*, n° 240.357 du 8 janvier 2018.

25 *Moniteur belge* du 12 septembre 1991.

chant que tout acte administratif unilatéral devait, en principe, être motivé en la forme, la Cour constitutionnelle a jugé qu'il n'en était rien²⁶.

28. Toujours à propos du licenciement d'un travailleur employé sous contrat, la Cour de cassation avait jugé que ce dernier ne devait pas être entendu au nom des principes de bonne administration.

La Cour constitutionnelle a cependant démenti cette interprétation des textes, jugeant qu'il s'agissait d'une lecture discriminatoire de ceux-ci²⁷.

29. Enfin, l'on rappellera qu'en Belgique, l'emploi des langues en matière administrative — autrement dit la langue dans laquelle l'administration doit s'adresser au citoyen — est réglementée²⁸.

S'agissant des communes dites « périphériques » — il s'agit de six communes entourant la Région bruxelloise, situées sur le territoire de la Région flamande²⁹ —, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État avait, en 2014, considéré que le citoyen pouvait solliciter l'envoi de la correspondance administrative en français, plutôt qu'en néerlandais, au moyen d'une lettre adressée à

26 C. const., arrêt n° 84/2018 du 5 juillet 2018. Voy, à ce propos, F. BELLEFLAMME et H. DASNOY, « Une autorité publique prend-elle une décision administrative lorsqu'elle décide de licencier un membre de son personnel ? », in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT, T. LEONARD et J. VAN MEERBEECK (dir.), *La distinction entre droit public et droit privé. Pertinence, influences croisées et questions transversales*, Limal, Anthemis, 2019, pp. 163-225, spéc. point 24 ; égal. S. DE SOMER, « Motivation formelle du licenciement des agents contractuels du secteur public : la Cour constitutionnelle entre en jeu », *Journal des Tribunaux*, 2019, p. 162.

27 C. const., arrêt n° 22/2018 du 22 février 2018, *Journal des Tribunaux du Travail*, 2018, pp. 273-274 et obs. H. DECKERS, « Licenciement pour motif grave et obligation d'audition préalable de l'agent contractuel de la fonction publique : entre évolution et révolution » ; V. VUYLSTEKE et S. DE SOMER, « L'arrêt de la Cour constitutionnelle concernant le principe d'audition préalable en cas de licenciement pour motif grave et ses implications pour les pouvoirs locaux », *Revue de droit communal*, 2018, pp. 66-68 ; V. VUYLSTEKE et S. DE SOMER, « La Cour constitutionnelle se prononce sur l'application du principe *audi alteram partem* en cas de licenciement pour motif grave », *Administration publique*, 2018, pp. 86-89.

28 Lois coordonnées le 18 juillet 1966 « sur l'emploi des langues en matière administrative », *Moniteur belge* du 2 août 1966. Sur l'emploi des langues en matière administrative, voy. not. F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative*, 2^e éd., Bruxelles, Kluwer, 2017, 554 pp. ; égal. F. GOSSELIN, « Le droit européen et l'emploi des langues : les sévères mises au point de la Cour de justice en ce qui concerne les relations sociales et les examens linguistiques en Belgique », *Journal des Tribunaux*, 2016, pp. 641-649.

29 Il s'agit, dans l'ordre alphabétique, des communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppeem.

l'administration communale qu'il lui incombait de renvoyer tous les quatre ans³⁰.

Par un arrêt du 6 décembre 2018, une chambre francophone de la Cour de cassation a, pour sa part, jugé qu'une telle demande pouvait être sollicitée une fois pour toutes³¹.

II – L'ACTION DE L'ADMINISTRATION

30. En termes d'action de l'administration, l'on évoque ce que la vie administrative a pu connaître de neuf au sujet des actes administratifs unilatéraux (A) et bilatéraux (B).

A. L'acte administratif unilatéral

31. L'on envisage l'acte administratif unilatéral dans son existence et son élaboration (1), puis dans son contenu (2).

1. L'acte administratif unilatéral dans son existence et son élaboration

32. Dans l'exercice de la compétence qui lui est dévolue, l'auteur de l'acte administratif unilatéral doit respecter divers ordres de limites susceptibles de lui être assignées.

33. Certaines limites sont d'ordre temporel : il en est ainsi du respect de certains délais.

Dans l'hypothèse où le texte qui confère la compétence ne prévoit aucun délai à l'autorité administrative pour adopter l'acte administratif unilatéral, ce dernier peut être pris sans limite de temps, autrement dit à tout moment.

Il existe toutefois un tempérament à la règle. Au cas où la compétence est obligatoire — en d'autres termes : au cas où l'autorité administrative est tenue de statuer —, la décision doit intervenir dans un délai raisonnable.

Le Conseil d'État a l'occasion de rappeler, en 2018, que, bien que touchant à la compétence de l'auteur de l'acte, cette exigence « est généralement considéré[e] comme n'étant pas d'ordre public »³².

34. Parmi les limites d'ordre temporel figure également l'interdiction des actes *in extremis*.

Pour être compétente, une autorité administrative doit, avant toute chose, être régulièrement investie de cette compétence.

30 C.E. (a.g.), arrêt *Caprasse*, n° 227.775 du 20 juin 2014 ; C.E. (a.g.), arrêt *Thiéry*, n° 227.776 du 20 juin 2014.

31 Cass., 6 décembre 2018, C.18.0132.F.

32 C.E., arrêt *Dreau et consorts*, n° 242.225 du 23 août 2018.

La conséquence logique est qu'une fois que l'autorité administrative est régulièrement désinvestie, elle ne peut plus exercer régulièrement la compétence dont elle avait été investie.

Entre ces deux moments — le moment de l'investiture et le moment de la désinvestiture —, l'autorité administrative est en droit d'exercer à plein ses compétences, à une exception près.

Cette exception est celle des actes *in extremis* — parfois aussi qualifiés d'anticipatifs.

L'idée est la suivante : il n'est pas admis par la jurisprudence du Conseil d'État qu'une autorité administrative, à la veille de sa désinvestiture, prenne des décisions qui n'imposent pas d'être prises à cet instant.

C'est ce que le Conseil d'État confirme en 2018 à diverses reprises³³.

35. L'un des principes qui président à la bonne administration est celui de l'impartialité.

À ce sujet, le Conseil d'État juge qu'en matière disciplinaire, des déclarations éventuellement maladroites et qualifiées d'« écarts de langage », faites au cours de l'audition disciplinaire par l'autorité compétente pour sanctionner et qui préjugent de la décision finale ou laissent penser que cette décision est déjà prise quelle que soit la défense de l'agent, peuvent être considérées comme trahissant un parti pris ou un manque d'impartialité³⁴.

36. Un autre principe fondamental dans le processus d'adoption de l'acte administratif est celui de la motivation des actes.

La Cour de cassation rappelle, à cet égard, que « [s]'il n'est pas requis que la justification ressorte immédiatement du seul règlement » — en l'espèce, communal —, « encore faut-il en pareil cas que l'objectif pouvant raisonnablement justifier la différence de traitement qui en découle apparaisse du dossier constitué au cours de son élaboration ou puisse être déduit du dossier administratif constitué par son auteur »³⁵.

Il en résulte que la justification du règlement ne saurait être déduite de la nature de la différence de traitement par hypothèse instituée dans le règlement ou du contexte dans lequel ce règlement a été adopté.

37. En termes de formes et formalités succédant à l'adoption de l'acte administratif unilatéral, l'on sait que ce dernier, pour être obligatoire, doit être soit publié, soit notifié, selon le cas.

33 C.E., arrêt *Bernard*, n° 240.407 du 12 janvier 2018 ; C.E., arrêt *Henry*, n° 240.587 du 26 janvier 2018.

34 C.E., arrêt *Viaene*, n° 240.585 du 26 janvier 2018.

35 Cass., 20 décembre 2018, F.17.0151.F, F.17.0145.F, F.17.0155.F, F.18.0004.F, F.18.0013.F et F.18.0014.F.

L'affichage est l'un des modes de publication auxquels il est recouru pour les règlements des communes.

Différents textes ajoutent désormais qu'outre l'affichage, obligation est faite aux communes de les mettre en ligne sur leur site internet officiel.

Désormais, certains textes vont jusqu'à substituer, purement et simplement, la mise en ligne à l'affichage. C'est le cas du décret flamand « sur l'administration locale », déjà évoqué³⁶.

38. S'agissant de la publication par voie d'affichage également, deux arrêts de la Cour de cassation méritent d'être épinglés.

Dans le premier — du 8 novembre 2018 —, la Cour juge qu'en Région wallonne, « [...] le seul mode de preuve admissible de la publication d'une ordonnance ou d'un règlement communal est l'annotation dans le registre spécial tenu par le secrétaire communal »³⁷.

Dans le second — du 20 décembre 2018 —, la Cour juge que la publication, par voie d'affiche, des règlements des communes wallonnes « doit s'entendre d'un mode permanent de publication qui permet aux intéressés de prendre connaissance, à toute heure, de l'existence d'un règlement ou d'une ordonnance dont il leur appartiendra, s'ils le souhaitent, de s'informer de la teneur à l'endroit précisé par l'affiche »³⁸.

L'arrêt précité du 8 novembre 2018 précise toutefois qu'il « ne s'ensuit pas que l'affichage, qui ne reproduit pas l'intégralité du règlement ou de l'ordonnance, doit être accessible en permanence au public »³⁹.

2. L'acte administratif unilatéral dans son contenu

39. Sur le plan des contenus réglementaires et décisionnels, la police administrative générale constitue assurément l'une des compétences essentielles de l'administration, en particulier de l'administration locale.

À cet égard, une disposition prévoit que chaque collège communal — dont il a déjà été question — « est compétent pour les ordonnances de police temporaires relatives à la circulation routière »⁴⁰.

Une telle ordonnance se caractérise par des effets « limités dans le temps », autrement dit ponctuels.

La section du contentieux administratif du Conseil d'État précise, à cet égard, que « les pouvoirs de police générale demeurant de la com-

36 Décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale », *Moniteur belge* du 15 février 2018, art. 285 à 287.

37 Cass., 8 novembre 2018, C.17.0604.F.

38 Cass., 20 décembre 2018, F.17.0148.F.

39 Cass., 8 novembre 2018, C.17.0604.F.

40 Nouvelle loi communale, *Moniteur belge* du 3 septembre 1988, art. 130bis.

pétence communale et relevant des attributions du collège communal, portent sur des mesures qui sont temporaires au sens d'occasionnelles et qui visent toutes situations ponctuelles présentant, pour une durée déterminée ou déterminable, un danger pour la circulation »⁴¹.

Selon le Conseil d'État, l'organisation de la circulation routière et du stationnement pendant toute la saison de balle pelote n'a pas le caractère ponctuel requis⁴².

40. L'expropriation pour cause d'utilité publique est, elle aussi, un moyen d'action administrative important.

Sur la base de la compétence que lui confère la sixième réforme de l'État, intervenue en 2014, la Région wallonne adopte un décret visant à accélérer et à simplifier les procédures administratives et judiciaires.

Les principes d'indemnisation consacrés par la Constitution belge, demeurent, pour leur part, inchangés⁴³.

À l'entremise du nouveau texte, le législateur wallon opte pour une procédure unique assortie de délais stricts, qui la rend plus rapide que l'ancienne procédure — fédérale — ordinaire, mais moins précipitée que la procédure d'extrême urgence.

41. Les sanctions administratives communales, dont les fondements juridiques ressortissent à la compétence du législateur fédéral, voient leur régime juridique légèrement corrigé.

Flagrant délit ou pas, la constatation d'une infraction à la législation relative aux sanctions administratives communales doit toujours être transmise, selon le cas, au fonctionnaire sanctionnateur ou au procureur du Roi, dans un délai de deux mois⁴⁴.

Les amendes administratives afférentes aux infractions à la circulation routière connaissent, pour leur part, une augmentation⁴⁵.

42. Les sanctions administratives ne sont pas l'apanage des communes. Dans le domaine du football, il est recouru à cet instrument depuis vingt ans.

41 C.E., arrêt *Divry*, n° 242.343 du 14 septembre 2018.

42 *Id.*

43 Décret de la Région wallonne du 22 novembre 2018 « relatif à la procédure d'expropriation », *Moniteur belge* du 18 décembre 2018.

44 Loi du 15 juillet 2018 « portant des dispositions diverses Intérieur », *Moniteur belge* du 25 septembre 2018.

45 Arrêté royal du 19 juillet 2018 « modifiant l'arrêté royal du 9 mars 2014 relatif aux sanctions administratives communales pour les infractions en matière d'arrêt et de stationnement et pour les infractions aux signaux C3 et F103 constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement », *Moniteur belge* du 10 août 2018.

La loi « football » offre désormais la possibilité aux services de police d'adresser un « avertissement officiel » en cas de comportements inacceptables de la part des supporters qui ne constitueraient toutefois pas une infraction grave à la loi « football »⁴⁶.

43. La politique de l'eau n'est pas en reste.

Le législateur bruxellois confie la compétence de contrôle des prix de l'eau à BRUGEL, le régulateur bruxellois des marchés du gaz et de l'électricité.

Dans cette perspective, BRUGEL sera notamment chargé de statuer sur les éventuelles hausses de prix de la facture d'eau⁴⁷.

44. Le climat est une préoccupation planétaire, notamment dans les grandes villes comme Bruxelles.

Une législation-cadre avait été adoptée par le législateur bruxellois pour créer, au centre-ville, une zone de basses émissions⁴⁸.

En 2018, un règlement vient procurer exécution au texte législatif et préciser, notamment, les conditions d'accès à la zone⁴⁹.

45. En matière de mobilité, tous les plans régionaux feront désormais, à Bruxelles — qui est la ville la plus congestionnée du pays —, l'objet d'une évaluation approfondie tous les trente mois⁵⁰.

Sur le plan des transports, une loi fédérale garantit, de son côté, la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève, mais il s'agit seulement d'un service garanti par le personnel qui s'est déclaré disposé à travailler⁵¹.

46. En matière de services postaux, la loi prévoyait qu'après l'expiration de la désignation actuelle de BPOST comme prestataire du service

46 Loi du 3 juin 2018 « modifiant la loi du 21 décembre 2018 relative à la sécurité lors des matches de football », *Moniteur belge* du 18 juin 2018.

47 Voy. l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2017 « portant modification de diverses ordonnances dans le cadre de l'instauration d'un organe indépendant de contrôle du prix de l'eau », *Moniteur belge* du 2 février 2018.

48 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 décembre 2017 « modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie », *Moniteur belge* du 14 décembre 2017.

49 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 « relatif à la création d'une zone de basses émissions », *Moniteur belge* du 2 février 2018.

50 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 « modifiant l'ordonnance du 26 juillet 2013 instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité », *Moniteur belge* du 1^{er} février 2018.

51 Loi du 29 novembre 2017 « relative à la continuité du service du transport ferroviaire de personnes en cas de grève », *Moniteur belge* du 17 janvier 2018.

universel au 31 décembre 2018, un ou plusieurs prestataires seraient désignés sur la base d'une procédure de sélection ouverte.

À l'entremise d'une loi du 26 janvier 2018, le législateur fédéral estime qu'en réalité, seul BPOST dispose de l'infrastructure nécessaire et de l'expérience concrète pour fournir le service postal universel d'une manière efficace, et désigne Bpost comme prestataire universel.

BPOST conserve donc son rôle de service postal universel après le 31 décembre 2018 et un contrat de gestion sera conclu avec l'État fédéral, lequel devra être renouvelé tous les cinq ans⁵².

47. Le Registre national connaît, quant à lui, une réforme en profondeur.

Certaines modifications sont apportées pour tenir compte des exigences imposées par le Règlement général sur la protection des données. D'autres le sont pour répondre aux besoins du citoyen, des pouvoirs publics et des organismes privés⁵³.

48. L'on notera enfin qu'en Région wallonne, le Code du patrimoine est refondu⁵⁴.

B. L'acte administratif bilatéral

49. L'on sait le recours de plus en plus fréquent des pouvoirs publics à l'instrument de l'acte administratif bilatéral.

50. L'on peut d'abord relever que le droit des biens de l'administration connaît d'importants développements jurisprudentiels sur ce plan.

En droit belge, les biens de l'administration sont divisés en deux ensembles : les biens du domaine public — très réglementés — et les biens du domaine privé — dont le régime juridique s'apparente au régime des biens des particuliers, moyennant certains aménagements.

Au sujet des biens du domaine public, l'on dit d'ordinaire qu'ils sont inaliénables, insaisissables et imprescriptibles.

Malgré le caractère inaliénable des biens du domaine public, la Cour de cassation a — par un arrêt du 15 mars 2018 — jugé qu'une commune pouvait grever d'un droit d'emphytéose — droit réel de très longue durée — un bien du domaine public destiné à l'usage de tous, pour autant

52 Loi du 26 janvier 2018 « relative aux services postaux », *Moniteur belge* du 9 février 2018.

53 Loi du 25 novembre 2018 « portant des dispositions diverses concernant le Registre national et les registres de population », *Moniteur belge* du 13 décembre 2018.

54 Décret de la Région wallonne du 26 avril 2018 « relatif au Code wallon du Patrimoine », *Moniteur belge* du 22 mai 2018.

que cette situation ne porte pas atteinte à son droit de réglementer cet usage à tout moment⁵⁵.

51. Contractuel en son cœur, le droit des marchés publics connaît difficilement une année sans modification normative.

La loi du 17 juin 2016⁵⁶ fait ainsi l'objet d'un règlement d'exécution du 18 avril 2017 « relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques », tel que modifié par un règlement du 21 décembre 2017⁵⁷ et, désormais, par un autre, du 15 avril 2018⁵⁸.

Le règlement du 15 avril 2018, qui modifie le règlement relatif à la passation des marchés publics, modifie aussi le règlement relatif à l'exécution des marchés publics, du 14 janvier 2013⁵⁹.

Un autre règlement du 15 avril 2018 contient, pour sa part, un certain nombre de modifications dans le domaine des marchés publics de défense et de sécurité⁶⁰.

Enfin, un règlement du 22 décembre 2017, publié à la mi-janvier 2018, a pour objet de centraliser davantage la passation des marchés publics au niveau fédéral⁶¹.

52. Tant dans le domaine des marchés publics que dans celui des concessions, le Premier ministre a encore établi des circulaires visant à

55 Cass., 15 mars 2018, F.16.0141.N.

56 « relative aux marchés publics », *Moniteur belge* du 14 juillet 2016.

57 Voy. l'arrêté ministériel du 21 décembre 2017 « adaptant les seuils de publicité européens dans plusieurs arrêtés royaux exécutant la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession et la loi du 13 août 2011 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité », *Moniteur belge* du 28 décembre 2017.

58 Voy. l'arrêté royal du 15 avril 2018 « modifiant plusieurs arrêtés royaux en matière de marchés publics et de concessions et adaptant un seuil dans la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions », *Moniteur belge* du 18 avril 2018.

59 « établissant les règles générales d'exécution des marchés publics », *Moniteur belge* du 14 février 2013.

60 Arrêté royal du 15 avril 2018 « modifiant l'arrêté royal du 23 janvier 2012 relatif à la passation des marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité », *Moniteur belge* du 27 avril 2018.

61 Arrêté royal du 22 décembre 2017 « relatif aux marchés publics fédéraux centralisés dans le cadre de la politique fédérale d'achats », *Moniteur belge* du 16 janvier 2018.

lutter contre le dumping social. Si l'une d'entre elles avait été adoptée en 2017, la seconde l'est en 2018⁶².

III – LE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION

53. Le contrôle de l'administration a, lui aussi, pu connaître des développements en 2018, tant s'agissant des contrôles administratifs (A) que s'agissant des contrôles juridictionnels (B) et des modes alternatifs de résolution des litiges (C).

A. Les contrôles administratifs

54. Au rang des contrôles administratifs, l'on envisage successivement le recours administratif (1) et le contrôle de tutelle (2).

1. Le recours administratif

55. Un recours administratif doit, en général, être introduit dans un certain délai.

En droit belge, tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative est notifié au citoyen doit indiquer « les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître, ainsi que les formes et délais à respecter, faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours »⁶³.

En 2018, le Conseil d'État souligne que le dispositif ainsi libellé ne s'applique pas seulement aux recours juridictionnels, mais également aux recours administratifs⁶⁴.

2. Le contrôle de tutelle

56. En ce qui concerne le contrôle de tutelle, la Région wallonne réforme la matière au sujet des pouvoirs locaux sur lesquels elle exerce ledit contrôle⁶⁵.

62 Circulaire du Premier ministre du 10 juillet 2017 relative à la « [l]utte contre le dumping social dans les marchés publics et les concessions », *Moniteur belge* du 17 juillet 2017 ; Circulaire du Premier ministre du 26 janvier 2018 « relative à la lutte contre le dumping social dans les marchés publics et contrats de concession relevant des secteurs spéciaux », *Moniteur belge* du 8 mars 2018.

63 Voy. not. la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration », *Moniteur belge* du 30 juin 1994, art. 2, 3°.

64 C.E., arrêt *Vander Haegen*, n° 242.012 du 28 juin 2018.

65 Décret de la Région wallonne du 4 octobre 2018 « modifiant le code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux », *Moniteur belge* du 10 octobre 2018.

57. Pour sa part, le Conseil d'État rappelle que, « dans l'exercice d'une compétence de tutelle facultative d'annulation, l'abstention ou le refus d'annuler l'acte soumis à tutelle ne sont pas susceptibles d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. Une telle abstention ou un tel refus ne sont pas susceptibles de faire grief »⁶⁶.

B. Les contrôles juridictionnels

58. Les juges investis du pouvoir de contrôler l'action de l'administration sont, en Belgique, tant le juge judiciaire (1) que le juge administratif (2).

1. Le juge judiciaire

59. Le juge judiciaire est compétent pour trancher, notamment, les contestations relatives aux droits subjectifs de caractère civil.

Le Conseil d'État rappelle ainsi qu'il n'est pas compétent pour connaître des litiges touchant à la rémunération des fonctionnaires⁶⁷.

De son côté, la Cour de cassation juge que les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire sont seuls compétents pour trancher les litiges ayant trait au risque de violation des droits fondamentaux d'un étranger⁶⁸.

60. La Cour d'appel de Bruxelles rend un arrêt particulièrement intéressant qui témoigne, si besoin, que les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent intervenir dans le contentieux administratif par de nombreuses voies.

Dans l'arrêt en cause, la Cour d'appel condamne l'État belge au titre de l'engagement unilatéral de l'administration, considéré comme une source d'obligation à charge de l'administration et au profit de l'administré.

L'affaire porte le nom d'un médicament — le *Softenon*.

En Belgique comme dans d'autres États du monde — parfois sous d'autres appellations —, ce médicament a provoqué de graves malformations chez des enfants conçus entre 1959 et 1963 par des mères y ayant eu recours au titre de somnifère et/ou de remède contre les nausées, alors qu'elles étaient enceintes.

Le 21 avril 2010, la Ministre — fédérale — de la Santé publique de l'époque écrit ce qui suit à plusieurs victimes belges du médicament :

66 C.E., arrêt *L'Intercommunale pour la collecte et la Destruction des Immondices de la Région de Charleroi (ICDI)*, n° 240.642 du 1^{er} février 2018.

67 C.E., arrêt *Henry*, n° 240.589 du 26 janvier 2018.

68 Cass., 5 janvier 2018, C.17.0307.F.

« J'ai le plaisir de vous communiquer la décision qui a été prise à mon initiative par le Conseil des Ministres à l'issue des négociations qui sont intervenues dans le cadre du récent contrôle budgétaire à propos des victimes de la thalidomide : un montant unique de 5.000.000 EUR est prévu au bénéfice des victimes de la thalidomide, montant qui sera pris en charge sur le budget des frais d'administration de [l'Institut d'Assurances Maladie-Invalidité (en abrégé : INAMI)] et compensé à l'intérieur de l'objectif budgétaire global des soins de santé.

Cette somme sera attribuée à une fondation d'utilité privée dont l'objet social sera l'octroi d'une somme forfaitaire à chaque victime née en Belgique entre le 1^{er} janvier 1958 et le 1^{er} avril 1963, dont il sera démontré qu'elle souffre de malformations congénitales liées à la prise par la mère pendant la grossesse d'un des médicaments distribués en Belgique par la firme *R. COLES*, contenant de la thalidomide.

Il s'agit là du mandat qui m'a été confié par le Gouvernement, et j'entends bien entendu l'exécuter, en premier lieu en créant dans les plus brefs délais la base légale requise pour permettre le paiement par l'INAMI du montant de 5.000.000 EUR à la fondation à créer. Il s'agit d'une décision inespérée compte tenu du contexte budgétaire actuel, lequel est particulièrement difficile, et je suis heureuse d'avoir pu l'obtenir dans ces conditions ».

Par son arrêt du 22 février 2018, la Cour d'appel de Bruxelles juge qu'ainsi que le soutiennent les appelants [...], « il s'agit incontestablement d'un engagement unilatéral, de surcroît confirmé par un communiqué de presse officiel du 22 mars 2010 » libellé comme suit :

« À la demande de [la Ministre de la Santé publique], le Gouvernement a accepté de réserver un montant de 5 millions d'euros au bénéfice des victimes de la thalidomide, plus communément connue sous le terme *Softenon*.

Ce montant sera versé à une Fondation, encore à créer, qui sera chargée de répartir ce montant entre les personnes concernées.

Cette mesure, portée avec conviction par la Ministre, représente un geste important de soutien à ces personnes atteintes de malformations congénitales particulièrement handicapantes ».

La Cour d'appel de Bruxelles précise que :

« Cet engagement par déclaration unilatérale de volonté ainsi extériorisé l'a été sans être assorti d'une quelconque réserve et, accepté par les appelants, il lie l'État belge non pas seulement envers les appelants qui en exigent le respect mais envers, selon ses termes, toute personne 'dont il sera démontré qu'elle souffre de malformations congénitales liées à la prise par la mère pendant

la grossesse d'un des médicaments distribués en Belgique par la firme R. COLES, contenant de la thalidomide' [...] ».

La Cour d'appel de Bruxelles souligne encore que :

« Il importe peu, au regard de sa validité, que cet engagement unilatéral ne contienne aucune reconnaissance de responsabilité de la part de l'État belge dans le drame du Softenon. Il n'est en effet pas requis de rechercher la cause d'un tel engagement dans un devoir moral ou de conscience de réparer une faute ; la volonté d'un État de soutenir les victimes d'un drame social, tel celui du Softenon, suffit (ainsi l'État veille-t-il également à venir au secours des victimes de certaines catastrophes naturelles) ».

La Cour relève aussi que :

« [...] s'il est exact que, ni la Ministre seule, ni le Conseil des Ministres ne pouvaient décider d'allouer un quelconque montant à la fondation à créer, l'octroi d'un budget revenant à la Chambre des représentants, l'État belge a d'ores et déjà pris en avril 2010 les engagements (i) de créer une fondation destinée aux victimes de la thalidomide et (ii) de soumettre à la Chambre des représentants un projet de loi visant à attribuer à cette fondation une allocation de 5.000.000 d'euros dans les termes suivants : [Texte proposé] ».

Elle juge enfin que :

« [...] à partir du moment où le gouvernement s'est engagé [...] à créer une fondation au profit des victimes de la thalidomide nées en Belgique et à soumettre à la Chambre un projet d'attribution à cette fondation d'une somme de 5.000.000 EUR, cet engagement a conservé et conserve, depuis qu'il a été porté à la connaissance des appelants qui l'ont accepté, sa force obligatoire ; [...] ».

Par ces motifs, la Cour d'appel de Bruxelles :

« Condamne l'État belge, représenté par Madame la Ministre des Affaires Sociales et de la Santé Publique, à présenter à la Chambre des représentants un avant-projet de loi à insérer dans la prochaine loi budgétaire, tel celui reproduit sous le point 58 du présent arrêt en vue de la constitution d'une fondation d'utilité privée visée par cet avant-projet ».

Il résulte des développements qui précèdent que l'engagement unilatéral de l'administration peut, dans certains cas, être retenu contre elle et lui imposer de faire ce qu'elle s'était engagée à faire, ni plus, ni moins⁶⁹.

Une loi adoptée le 5 mai 2019 et parue au *Moniteur belge* du 16 mai 2019 paraît constituer la suite réservée à l'arrêt rendu par la Cour d'appel

69 Bruxelles, 22 février 2018, 2018/1736, inédit.

de Bruxelles. Elle est « relative à l’octroi d’une somme forfaitaire en faveur des personnes atteintes de malformations congénitales dues à l’ingestion par leur mère pendant la grossesse de médicaments contenant de la thalidomide ».

61. L’un des contentieux administratifs dont le juge judiciaire a, en particulier, à connaître est celui de la responsabilité civile extracontractuelle de l’administration.

L’engagement de la responsabilité de l’administration impose que soit démontrée l’existence d’une faute, d’un dommage et d’un lien causal entre la faute et le dommage.

La question de savoir ce que recouvre la notion de faute de l’administration a donné lieu à bien des discussions. L’une d’elle porte — toujours — sur le point de savoir si toute illégalité est une faute.

Certains auteurs défendent la thèse selon laquelle la jurisprudence de la Cour de cassation — en particulier l’arrêt célèbre du 13 mai 1982 et l’arrêt plus récent du 25 octobre 2004 — ne saurait être interprétée comme signifiant que toute illégalité commise par l’administration est une faute au sens de l’article 1382 du Code civil. En réalité, estiment-ils, la Cour aurait égard au contenu de la norme violée. L’illégalité constatée constituerait une faute, dans l’hypothèse où la norme impose à l’administration d’agir dans un sens déterminé. Dans les autres hypothèses, il n’en irait ainsi que si l’administration a manqué au devoir général de prudence qui lui incombe⁷⁰.

Cette thèse — dont la régularité a été soumise au contrôle de la Cour constitutionnelle — a été jugée conforme à la Constitution dans l’hypothèse où le juge *a quo* avait choisi de la retenir, ce qui laisse entendre que la juridiction constitutionnelle peut concevoir cette interprétation des articles 1382 et 1383 du Code civil, sans pour autant indiquer, dans l’arrêt, si cette interprétation retient sa préférence⁷¹.

2. Le juge administratif

62. Le juge administratif est, lui aussi, en charge du contrôle de l’action de l’administration.

Comme on le sait, les juges administratifs sont, en Belgique, nombreux et variés.

⁷⁰ Sur le sujet, voy. not. D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d’administrer, vue d’ensemble », in D. RENDERS (coord.), *La responsabilité des pouvoirs publics – XXII^{es} Journées d’études juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 31-92.

⁷¹ C. const., arrêt n° 106/2018 du 19 juillet 2018.

63. Dans la plupart des cas, il est question de juridictions administratives spécialisées, investies du pouvoir de trancher des litiges portant nécessairement sur des droits subjectifs de caractère politique.

L'une d'elles est baptisée « organe de recours ». Elle a pour mission de contrôler les décisions prises en matières d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité.

Désormais, l'organe de recours est également compétent pour connaître des recours dirigés contre les décisions prises dans le cadre de la nouvelle procédure pour les *screenings* de sécurité dans les secteurs à risque publics et privés⁷².

64. Une autre juridiction administrative est celle qui est chargée de trancher certaines contestations électorales à l'échelon communal.

En Région wallonne, il s'agissait, jusqu'en 2018, du collège provincial, dont la fonction principale est pourtant — comme on le sait — d'administrer la province au quotidien.

Désormais, c'est le gouverneur de province — commissaire du gouvernement régional dans la province — qui endosse ce rôle, devenant à son tour, par intermittence, juge administratif électoral communal⁷³.

65. Si les juridictions administratives sont nombreuses, la plus importante est, toutefois — sans conteste —, la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Si la réforme du Conseil d'État engagée en 2014 fait peu à peu son œuvre, certaines questions n'en naissent pas moins à son usage.

66. Telle est notamment celle du maintien de l'intérêt au recours en indemnité réparatrice à la suite de la perte de l'intérêt au recours en annulation.

À cet égard, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État précise « que la circonstance que la partie requérante a perdu, en cours d'instance, son intérêt à l'annulation n'empêche pas le Conseil d'État, lorsqu'une illégalité est constatée, d'examiner la demande d'indemnité réparatrice, pour autant que les

72 Loi du 13 septembre 2018 « portant modification de la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité », *Moniteur belge* du 5 octobre 2018.

73 Décret de la Région wallonne du 4 octobre 2018 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux », *Moniteur belge* du 10 octobre 2018, art. 33 à 44.

conditions de recevabilité du recours en annulation soient rencontrées au jour de son introduction »⁷⁴.

67. Toujours en termes de recours en indemnité réparatrice, l'on sait que trois conditions doivent être réunies pour obtenir gain de cause de la part du Conseil d'État : une illégalité, un préjudice et un lien causal entre l'illégalité et le préjudice.

68. Au sujet de la condition d'illégalité, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a été amenée à devoir se prononcer sur la portée d'un arrêt d'annulation rendu selon la procédure accélérée, lorsque la partie adverse s'abstient de demander la poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification du rapport de l'auditeur dans lequel l'annulation est proposée⁷⁵.

Jusqu'ici, la jurisprudence considérait que l'annulation de l'acte était automatique si le rapport de l'auditeur concluait à l'annulation de l'acte et que la partie adverse ne sollicitait pas la poursuite de la procédure. D'aucuns ont soutenu que, l'annulation étant automatique, le Conseil d'État ne procédait pas à l'examen de la légalité de l'acte entrepris, et l'arrêt ne contenait pas de « constat d'illégalité ».

Eu égard à la compétence du Conseil d'État en matière d'indemnité réparatrice, l'assemblée générale estime que l'annulation n'est pas automatique. En d'autres termes, même en cas d'application des dispositions relatives à la procédure accélérée, le Conseil d'État exerce un véritable contrôle de légalité. Ces dispositions doivent uniquement être lues comme permettant de prononcer l'annulation suivant une procédure accélérée. La chambre saisie du recours doit apprécier le fondement du ou des moyens examinés par l'auditeur, et, le cas échéant, établir ainsi clairement l'illégalité de l'acte⁷⁶.

69. Quant à l'exigence du lien causal entre l'illégalité et le préjudice, celle-ci n'est pas explicitée par le législateur.

Selon la section de législation du Conseil d'État, les conseillers d'État devront « apprécier au cas par cas si un lien de causalité peut être

74 C.E. (a.g.), arrêt *Lenglez*, n° 241.865 du 21 juin 2018 ; C.E. (a.g.), arrêt *Commune de Saint-Gilles*, n° 241.866 du 21 juin 2018. Voy., à leur propos, D. RENDERS, B. GORS et A. PERCY, « Perte de l'intérêt à agir en annulation et maintien de l'intérêt à obtenir une indemnité réparatrice devant le Conseil d'État », *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2019, pp. 727-739.

75 Lois coordonnées le 12 janvier 1973 « sur le Conseil d'État », *Moniteur belge* du 21 mars 1973, art. 30, § 3, et Règlement général de procédure, art. 14quinquies.

76 C.E. (a.g.), arrêt *Piron*, n° 243.249 du 14 décembre 2018.

établi entre l'acte illégal et le préjudice, autrement dit si celui-ci est bien directement imputable à l'acte illégal »⁷⁷.

À l'instar de la jurisprudence de la Cour de cassation, la théorie de l'équivalence des conditions est, semble-t-il, le plus souvent mobilisée⁷⁸.

Divers arrêts sont toutefois de nature à laisser penser que le Conseil d'État use, parfois aussi, de la théorie de l'alternative légitime⁷⁹, ce qui rend incertaine la position du juge administratif à ce sujet.

70. Un autre élément de la réforme de 2014 est la consécration législative de l'intérêt au moyen.

Depuis toujours, la partie requérante doit exposer le ou les moyens qu'elle entend diriger à l'encontre de l'acte objet du recours.

Pour satisfaire à cette obligation, la partie requérante doit indiquer, dans la requête, « la règle de droit » — précise — dont la violation est invoquée et « la manière dont elle aurait été violée ». À défaut d'exposer un moyen — auquel la partie requérante doit par ailleurs avoir intérêt — la requête en annulation est déclarée manifestement irrecevable.

Pour une partie de la jurisprudence tout au moins, il semble que l'intérêt au moyen touche même le moyen d'ordre public. C'est notamment ce que le Conseil d'État décide au sujet d'un moyen qui touchait à l'emploi des langues en matière administrative⁸⁰.

71. Depuis 2014, divers accessoires au pouvoir d'annuler sont mis à la disposition du Conseil d'État : il s'agit du maintien des effets de l'acte annulé, de l'aide à l'exécution des arrêts, de l'injonction, de la substitution ou encore de l'astreinte.

À propos de l'astreinte, le Conseil d'État juge, en 2018, qu'elle peut être sollicitée par une même procédure que la demande visant à solliciter l'injonction⁸¹.

72. Au-delà des questions contentieuses réformées en 2014, d'autres questions sont traitées par le Conseil d'État, en 2018, qui méritent, elles aussi, l'attention.

77 *Documents parlementaires*, Sénat, session ordinaire 2012-2013, n° 5-2233/2, p. 6.

78 Voy., à ce sujet, F. GLANSDORFF, « L'indemnité réparatrice : une nouvelle compétence du Conseil d'État vue par un civiliste », *Journal des Tribunaux*, 2014, p. 476 ; voy., en ce sens, D. RENDERS, B. GORS et A. PERCY, « L'indemnité réparatrice », in D. RENDERS (dir.), « La réforme du Conseil d'État, An 2014 », *Administration publique*, 2016, numéro spécial, pp. 369-376 ; C.E., arrêt *a.s.b.l. Association du Val d'Amblève, Lienne et Affluents*, n° 234.362 du 12 avril 2016.

79 C.E., arrêt *van der Elst*, n° 240.459 du 16 janvier 2018.

80 C.E., arrêt *Meuleman*, n° 240.804 du 23 février 2018.

81 C.E., arrêt *Ouassari*, n° 242.013 du 29 juin 2018.

73. L'on sait que l'intérêt collectif est reçu par le Conseil d'État, bien davantage qu'il ne l'est par la Cour de cassation.

À cet égard, il n'est pas inutile d'observer que la juridiction administrative va parfois jusqu'à admettre un intérêt collectif présumé au profit des associations de protection de l'environnement, sur le fondement des articles 9, § 2, 2, § 5, et 6 combinés de la Convention « sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement », signée à Aarhus le 25 juin 1998⁸².

74. La question de savoir si un moyen est — ou non — d'ordre public est, elle aussi, parfois débattue devant le Conseil d'État.

Selon la Cour constitutionnelle, « [u]n moyen est d'ordre public lorsque son intérêt transcende les intérêts du justiciable. Les règles et principes de droit dont le respect est assuré d'office ont en commun de toucher à l'essence même de l'État de droit démocratique et de tendre à la réalisation du bien-être général et de valeurs que la société actuelle juge essentielles »⁸³.

Le Conseil d'État rappelle, en 2018, que, selon sa jurisprudence, le principe d'égalité ne touche pas à l'ordre public⁸⁴.

75. L'on peut encore souligner que les lois « sur le Conseil d'État » sont réformées pour étendre les cas dans lesquels une procédure accélérée peut être diligentée à l'encontre de certaines décisions de la Banque nationale de Belgique⁸⁵.

76. Enfin, diverses modifications procédurales sont apportées, qui ont vocation à rectifier certaines difficultés ou anomalies issues de textes antérieurs⁸⁶.

Ainsi, la requête en suspension ne doit plus être accompagnée de neuf, mais de six copies certifiées conformes de l'acte original.

Quant aux droits de rôle à verser au Conseil d'État, ils doivent être payés dans les trente jours de la réception de la formule de virement, le délai de huit jours qui prévalait auparavant ayant été jugé trop court et, partant, constitutif d'une entrave au droit d'accès au juge.

82 C.E., arrêt *Vervoort et consorts*, n° 241.141 du 28 mars 2018.

83 C. const., arrêt n° 87/2018 du 5 juillet 2018.

84 C.E., arrêt *Deham*, n° 240.611 du 30 janvier 2018.

85 Loi du 27 avril 2018 « relative à certaines procédures de recours accélérées auprès du Conseil d'État », *Moniteur belge* du 8 mai 2018.

86 A.R. du 25 décembre 2017 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », *Moniteur belge* du 26 janvier 2018.

C. Les modes alternatifs de résolution des litiges

77. Les modes alternatifs de résolution des litiges se sont, désormais, largement développés à côté du recours au juge, judiciaire comme administratif.

En droit belge, il existe l'ombudsman et l'arbitrage, mais aussi — officiellement, depuis 2018 — la médiation processuelle et le droit collaboratif.

78. Aux termes du Code de procédure civile — en droit belge : le Code judiciaire —, « [l]a médiation⁸⁷ est un processus confidentiel et structuré de concertation volontaire entre parties en conflit qui se déroule avec le concours d'un tiers indépendant, neutre et impartial qui facilite la communication et tente de conduire les parties à élaborer elles-mêmes une solution »⁸⁸.

79. Les auteurs de la loi ayant institué la médiation⁸⁹ avaient, à l'origine, exclu les personnes morales de droit public du champ d'application de la médiation instituée par le Code de procédure civile.

Désormais, le Code dispose que « [t]out différend de nature patrimoniale, transfrontalier ou non y compris les différends impliquant une personne morale de droit public peut faire l'objet d'une médiation ». Il ajoute que « les différends de nature non patrimoniale susceptibles d'être réglés par transaction ainsi que [certains autres différends] peuvent aussi faire l'objet d'une médiation »⁹⁰.

87 Sur la médiation processuelle en droit public, voy. not. L. DE GEYTER, *Bemiddeling in het bestuursrecht. Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgechillen*, coll. « Administratieve rechtsbibliotheek », Brugge, die Keure, 2006, 366 pp. ; D. RENDERS, TH. BOMBOIS, B. GORS, CH. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 407-421 ; P.-F. HENRARD, « La médiation en droit administratif : ébauche d'un mode d'emploi », *Administration publique*, 2015, pp. 359-381 ; D. RENDERS, « La médiation processuelle peut-elle s'ouvrir aux personnes morales de droit public ? », *Le pli juridique*, 2015, pp. 37-38.

88 Loi du 18 juin 2018 « portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges », *Moniteur belge* du 2 juillet 2018, art. 213.

89 Loi du 21 février 2005 « modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la médiation », *Moniteur belge* du 22 mars 2005.

90 Loi du 18 juin 2018 « portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges », *Moniteur belge* du 2 juillet 2018, art. 214.

80. Rien n'empêche, par ailleurs, la personne morale de droit public de pratiquer une médiation organisée en marge des règles établies par le Code de procédure civile⁹¹.

Dans ce cadre, les différentes garanties qui entourent la médiation instituée par le Code ne trouvent cependant pas nécessairement à s'appliquer, ce qui n'est pas sans conduire à certains écueils⁹².

En particulier, s'il est désormais possible de recourir à un médiateur agréé en dehors de la médiation organisée par le Code, il n'est pas possible de bénéficier du caractère confidentiel que revêtent les « documents » et « communications » relatifs à une médiation ou encore de bénéficier de la suspension du délai de prescription de l'action relative au litige en cause durant le temps de la médiation. Par ailleurs, l'accord issu de la médiation inorganisée ne pourra être homologué par un juge⁹³.

81. Le droit collaboratif fait, quant à lui, son apparition dans les textes. Aux termes du Code de procédure civile, « [l]orsque les parties sont assistées par un avocat collaboratif [...], les litiges » susceptibles de donner lieu à une médiation « peuvent » faire l'objet « d'un processus de droit collaboratif »⁹⁴.

Il s'agit « d'un processus volontaire et confidentiel de règlement des conflits par la négociation impliquant des parties en conflit et leurs avocats respectifs, lesquels agissent dans le cadre d'un mandat exclusif

91 Madame L. ONKELINX, ministre de la Justice, a déclaré, à juste titre : « La médiation est un processus purement volontaire. Le projet vise à créer un corps de règles minimum qu'il sera demandé aux parties de suivre si elles souhaitent, *in fine*, aboutir à un accord qui pourra faire l'objet d'une homologation. Pour le surplus, les parties sont libres de s'écarter des règles proposées dans le projet » (*Documents parlementaires*, Sénat, session ordinaire 2004-2005, n° 3-781/7, p. 33). Elle a également déclaré : « [...] il n'est pas possible d'empêcher les parties en conflit de se mettre autour de la table et, assistées par un tiers, de discuter librement dans le but de trouver une solution à leur litige » (*Documents parlementaires*, Sénat, session ordinaire 2004-2005, n° 3-781/7, p. 33) ; en ce sens, P. VAN LEYNSEELE, « La structure de la loi du 21 février 2005 sur la médiation », in G. DE LEVAL *et alii*, *La nouvelle loi sur la médiation, Actes du colloque du CEPANI du 21 avril 2005*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 27-28.

92 Certains de ces écueils sont toutefois surmontables. Voy., à cet égard, D. RENDERS, TH. BOMBOIS, B. GORS, CH. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, op. cit., pp. 419-421.

93 D. RENDERS et TH. BOMBOIS, « La médiation en droit public », in P.-P. RENSON (dir.), *La médiation. Voie d'avenir aux multiples facettes ou miroir aux alouettes ?*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2008, pp. 182-184.

94 Loi du 18 juin 2018 « portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges », *Moniteur belge* du 2 juillet 2018, art. 228.

et restreint d'assistance et de conseil en vue d'aboutir à un accord amiable »⁹⁵.

*

82. Ponctué d'interventions normatives et décisionnelles, tout autant que d'enseignements jurisprudentiels, la vie administrative a, bien sûr, aussi donné lieu à la parution d'ouvrages doctrinaux que l'on répertorie ici, sans prétendre à l'exhaustivité.

- BATSELE, D. et YERNA A. (coord.), *Les marchés publics pas à pas*, Limal, Anthemis, 2018.
- CRAEGHS, J., DEMARSIN, G., NEUTS, J. et VERHEVEN, I., *Handboek voor de Gemeenteraadsverkiezingen in het Vlaamse Gewest*, 7^e éd., Brugge, die Keure, 2018.
- DURVIAUX, A. L., *Principes de droit administratif*, t. I, *L'action publique*, coll. « Faculté de droit de l'Université de Liège », Bruxelles, Larcier, 2018.
- LONCKE, E., *Het recht op toegang tot de Raad van State als cassatierechter*, Brugge, die Keure, 2018.
- MORIQUE, K. E., *PPP et SEC 2010, La répartition des risques dans les partenariats public-privé et le déficit public*, Bruxelles, Larcier, 2018.
- NEURAY, J.-F. (coord.), *La réforme du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT). Ordonnance du 30 novembre 2017*, Bruxelles, Larcier, 2018.
- NOGUELLOU, R. et RENDERS, D. (dir.), *Uber & Taxis, Comparative Law Studies*, Bruxelles, Bruylant, 2018.
- RENDERS, D., DELFORGE, C. et POLET, K., *Principes élémentaires du droit des marchés publics*, coll. « Dossiers de la Revue des Marchés et Contrats publics », Bruxelles, Larcier, 2018.
- SLAUTSKY, E., *L'organisation administrative nationale face au droit européen du marché intérieur*, coll. « Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles », Bruxelles, Larcier, 2018.
- STEVENS, R. et DIDDEN, K., *Raad van State/ I. Bestuursrechtspraak/2. Het procesverloop*, Brugge, die Keure, 2018.
- TULKENS, F. (coord.), *Le droit administratif répressif, fiscal et indemnitaire*, coll. « UB3 », Bruxelles, Larcier, 2018.
- WAUTERS, K. (coord.), *La modification unilatérale du contrat*, coll. « Recyclage en droit », Limal, Anthemis, 2018.

⁹⁵ Loi du 18 juin 2018 « portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges », *Moniteur belge* du 2 juillet 2018, art. 228.