

Administrative Law / Droit administratif

2017

BELGIUM / BELGIQUE*

DAVID RENDERS** / KEVIN POLET*** / ESTHER ROMBAUX****

1. POUR autant que de besoin, l'on rappelle, à titre liminaire, que la Belgique est un Etat 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 2017, la vie administrative belge a connu du mouvement dans les domaines de l'organisation (I), de l'action (II) et du contrôle

* La présente contribution a donné lieu à une publication dans l'*Annuaire européen d'Administration publique (A.E.A.P.)*, 2017. Elle est publiée dans la présente Revue avec l'aimable autorisation du professeur Delphine Costa (Université d'Aix-Marseille, France).

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

*** Assistant à l'Université catholique de Louvain, Avocat au barreau de Bruxelles

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

(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).

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. A l'échelon fédéral, l'administration générale est partiellement réformée.

Un nouveau ministère, dénommé Service public fédéral "Stratégie et Appui" rassemble, désormais, divers ministères et services qui avaient pour missions le recrutement et la formation du personnel, l'organisation du travail, la prévention et la protection au travail, la technologie de l'information et de la communication ou encore l'attribution des marchés publics¹.

Par ailleurs, une administration collatérale dénommée "Coopération technique belge", en charge - comme son nom l'indique - de la coopération au développement, devient ENABEL, Agence belge de Développement².

¹ Voy. l'arrêté royal du 22 février 2017 "portant création du Service public fédéral Stratégie et Appui", *Moniteur belge* du 28 février 2017.

² Voy. la loi du 23 novembre 2017 "portant modification du nom de la Coopération technique belge et définition des missions et du fonctionnement de ENABEL, Agence belge de développement", *Moniteur belge* du 11 décembre 2017.

2. L'organisation externe des administrations régionales et communautaires

6. Pour la première fois depuis la création des régions et des communautés, un gouvernement fédéré - en l'occurrence, celui de la Région wallonne - est renversé et remplacé en cours de législature, proposant une coalition nouvelle.

Le Parti centriste - dénommé "Centre démocrate humaniste" (en abrégé: cdH) -, au prétexte que plusieurs scandales politico-financiers ont notamment mis en cause son partenaire de majorité - le Parti socialiste (en abrégé: PS) - décide de reléguer ce dernier dans l'opposition et de s'allier avec le Parti libéral - dénommé "Mouvement réformateur" (en abrégé: MR) -.

S'ensuit logiquement l'adoption de règles de fonctionnement afférentes à ce nouveau gouvernement³.

7. Au-delà de ce fait de vie administrative majeur, des faits plus modestes méritent, eux aussi, d'être rapportés.

8. En Région wallonne, l'Agence wallonne du Patrimoine remplace désormais l'Institut du Patrimoine wallon⁴.

Le statut du personnel de cette nouvelle Agence, de même que les missions qui lui sont confiées sont, dans la foulée, arrêtés⁵.

9. En Région bruxelloise, l'organisation de l'administration générale connaît diverses adaptations.

³ Arrêté du Gouvernement wallon du 3 août 2017 "portant règlement du fonctionnement du Gouvernement", *Moniteur belge* du 24 août 2017.

⁴ Voy. le décret de la Région wallonne du 12 juillet 2017 "érigeant l'Agence wallonne du Patrimoine en service administratif à comptabilité autonome et portant dissolution de l'Institut du Patrimoine wallon", *Moniteur belge* du 11 septembre 2017.

⁵ Voy. l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 novembre 2017 "organisant les missions de l'Agence wallonne du Patrimoine", *Moniteur belge* du 6 décembre 2017.

Le Gouvernement bruxellois décide notamment de diviser les services abrités sous la dénomination “Bruxelles Développement Urbain” en deux ensembles. Un premier ensemble, dénommé “Bruxelles Logement”, groupe les services affectés à la politique du logement et à l’inspection régionale en la matière. Le second, dénommé “Bruxelles Urbanisme & Patrimoine”, groupe, pour sa part, les services affectés à l’urbanisme, à la rénovation urbaine, aux monuments et sites, de même, notamment, qu’à l’infliction des sanctions administratives⁶.

Le Gouvernement bruxellois crée, par ailleurs, un nouvel organisme dénommé “Bruxelles Fonction publique”. Cet organisme est appelé à assurer le recrutement des agents pour l’ensemble des services publics bruxellois. Jusqu’alors, c’est SELOR - administration fédérale désormais fondue dans le Service public fédéral “Stratégie et Appui” dont il a déjà été question⁷ - qui avait en charge le recrutement des agents non seulement fédéraux, mais aussi, notamment, bruxellois⁸.

3. *L’organisation externe des administrations locales*

10. L’organisation externe des administrations locales connaît, elle aussi, certains aménagements.

11. Dans la perspective des élections provinciales et communales organisées, en Belgique, tous les six ans - les prochaines ayant lieu le 14 octobre 2018 -, un certain nombre de modifications législatives et réglementaires sont opérées dans chacune des régions du Pays pour les provinces et les communes qui se situent dans la circonscription territoriale correspondante.

⁶ Voy. l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 2017 “portant création de Bruxelles Urbanisme & Patrimoine”, *Moniteur belge* du 6 juillet 2017.

⁷ Cfr. *supra*: n° 5.

⁸ Voy. l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juillet 2017 “portant création de Bruxelles Fonction Publique”, *Moniteur belge* du 14 juillet 2017.

12. En Région wallonne, l'on observe que l'organisation du scrutin électoral connaît diverses adaptations.

L'une de ces adaptations consiste à supprimer la technique du "vote électronique", autrement dit du vote établi au moyen d'une carte à insérer dans un ordinateur plutôt qu'au moyen d'un bulletin en papier⁹.

Une autre réforme retient l'attention en Région wallonne: celle relative à la question de la représentation des genres au sein des organes dénommés collège provincial et collège communal, en charge, respectivement, de la gestion quotidienne de la province et de la commune.

A cet égard, il est requis qu'après l'élection du 14 octobre 2018, un tiers minimum des membres de ces collèges soit du même sexe, ce qui signifie que deux tiers maximum des membres de ces mêmes collèges soient de l'autre sexe¹⁰.

13. Le territoire de la Région bruxelloise ne contient pas de province: il est, depuis désormais vingt-cinq ans, extra-provincialisé, en vertu de l'article 5 de la Constitution qui ne l'exprime pas directement, mais qui le consacre en précisant que la Belgique contient dix provinces, cinq sur le territoire de la Région flamande, les cinq autres sur le territoire de la Région wallonne.

La Région bruxelloise n'en compte pas moins des communes - au nombre de dix-neuf - dont l'organisation est, elle aussi, modifiée dans la perspective des élections du 14 octobre 2018.

⁹ Voy. not. le décret du 9 mars 2017 "modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux élections locales", *Moniteur belge* du 27 mars 2017.

¹⁰ Voy. l'art. L1123-1, §2, 1°, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, tel que modifié par le décret de la Région wallonne du 7 septembre 2017 "portant modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation afin de garantir une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein des collèges communaux et provinciaux de Wallonie", *Moniteur belge* du 9 octobre 2017. Le texte apporte un certain nombre de précisions à ce sujet.

Comme en Région wallonne, la question de la représentation des genres au sein du collège communal de ces communes est revue. Les règles nouvelles entendent, ici, tendre vers la parité stricte entre hommes et femmes au sein de ces organes¹¹.

14. L'on note encore que le législateur bruxellois adopte, par ailleurs, des règles en vue d'assurer l'engagement de personnes handicapées dans les administrations des pouvoirs locaux¹².

B. L'organisation interne de l'administration

15. Au titre de l'organisation interne de l'administration, il faut rappeler que la fonction publique belge, tous niveaux de pouvoirs confondus, connaît presque autant d'agents employés sous contrat de travail que d'agents attachés à un statut.

La circonstance que le droit belge ait désormais renoncé à maintenir un ensemble de principes généraux applicables aux fonctions publiques fédérale, régionales et communautaires dont l'un affirmait que l'agent est engagé sous statut, pose, pour l'avenir, la question de savoir si le principe de l'engagement statutaire est appelé à perdurer¹³.

16. Au sujet du statut, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler, en des termes particulièrement clairs, que:

¹¹ Voy., à cet égard, l'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.

¹² Voy. l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 février 2017 "relative à l'obligation d'engager des personnes handicapées dans les administrations des pouvoirs locaux", *Moniteur belge* du 8 février 2017.

¹³ Voy., à cet égard, I. DE WILDE / R. JANVIER / A. DE BACKER, Naar een principiële contractuele tewerkstelling in de Belgische publieke sector? Genese van het contractueel dienstverband, stand van zaken en een blik op de toekomst, *Chroniques de droit public*, 2017/3, pp. 366-390.

“En vertu de la loi du changement, l'autorité, qui fixe unilatéralement le statut de ses agents, peut, dans l'intérêt général, modifier pour l'avenir ses règles d'organisation et de fonctionnement”, en sorte qu’“il n'existe pas de droit acquis au maintien des avantages accordés par un statut”¹⁴.

17. De son côté, la Cour de cassation a eu l'occasion de juger - au sujet des membres du personnel d'un cabinet ministériel - que le régime juridique afférent à cette catégorie de personnel était de type statutaire, non de type contractuel¹⁵.

La Cour de cassation précise, à cet égard, que:

“Dès lors que la fonction exercée par les membres de cabinets ministériels est par essence temporaire, que cette fonction n'est pas organisée selon un système de carrière et qu'elle repose sur la confiance personnelle entre le membre du personnel de cabinet et le ministre, il se déduit qu'à la suite de l'annulation, par le Conseil d'Etat, de la décision qui met un terme à la désignation d'un membre du personnel d'un cabinet ministériel, la réintégration de ce membre n'est pas possible lorsque le ministre n'est plus en fonction”¹⁶.

18. La hiérarchie administrative est, on le sait, l'une des règles cardinales du droit de la fonction publique.

Au titre des devoirs qui sont les siens, l'agent remplit ses fonctions avec loyauté, conscience et intégrité, sous l'autorité de son supérieur hiérarchique. Le principe veut notamment qu'à cet effet, l'agent exécute les ordres de sa hiérarchie.

Dans ce cadre, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler que:

“Un agent ne peut [...] s'ériger en juge ni de l'opportunité, ni de la légalité de l'ordre qui lui est donné par son supérieur hiérarchique, et ne peut refuser d'obtempérer à un ordre que dans la seule hypothèse où

¹⁴ C.E., arrêt *Schoonbrood et consorts*, n° 233.275 du 3 février 2017.

¹⁵ Cass., 2 février 2017, R.G. C.14.0421.F.

¹⁶ *Ibid.*

celui-ci est manifestement illégal, c'est-à-dire si cette illégalité est évidente au point de s'imposer à un esprit raisonnable avec une force de conviction telle que de plus amples investigations n'apparaissent pas nécessaires de sorte qu'il est impensable que toute autre autorité raisonnable placée dans les mêmes circonstances aurait donné un tel ordre"¹⁷.

19. Opéré dans le respect des ordres dispensés par le supérieur hiérarchique, il n'en demeure pas moins que le travail trouve à s'accomplir de manière toujours plus flexible.

L'autorité fédérale adapte, en 2017, les dispositions y afférentes, en opérant des modifications d'ordres divers et variés¹⁸.

20. L'agent de la fonction publique employé sous contrat de travail peut - comme toute personne employée sous contrat de travail dans le secteur privé - être licencié moyennant préavis.

En 2015, la Cour de cassation avait jugé que la lettre de licenciement ne devait pas être motivée en la forme au sens de la loi du 29 juillet 1991 "relative à la motivation formelle des actes administratifs"¹⁹. Elle avait également jugé que le travailleur ne devait pas être entendu au préalable, pour respecter les principes de bonne administration²⁰.

En 2017, la Cour constitutionnelle dément cette dernière affirmation, jugeant qu'il s'agit là d'une interprétation discriminatoire des articles 32, 3°, et 37, §1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978 "sur le contrat de travail"²¹.

¹⁷ C.E., arrêt *Vanduycke*, n° 239.522 du 24 octobre 2017.

¹⁸ Voy. l'arrêté royal du 9 mars 2017 "modifiant diverses dispositions en matière de travail flexible dans le secteur public", *Moniteur belge* du 21 mars 2017.

¹⁹ *Moniteur belge* du 12 septembre 1991.

²⁰ Cass., 12 octobre 2015, *Revue de droit communal*, 2016/1, p. 11; égal. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 183 et suivantes, et les références citées.

²¹ C. const., arrêt n° 86/2017 du 6 juillet 2017 et obs. V. VUYLSTEKE / S. DE SOMER, Licenciement des agents contractuels et principe *audi alteram partem*: la Cour constitutionnelle se fait entendre, *Administration pu-*

21. La Belgique connaît trois langues nationales: le français, le néerlandais et l'allemand.

Dans ce contexte, l'emploi des langues en matière administrative est précisément réglementé. Il fait appel à une terminologie particulière et, notamment, au concept de "rôle linguistique", lequel permet de classer chaque agent en fonction de différents critères²².

Une disposition des lois "sur l'emploi des langues en matière administrative", coordonnées le 18 juillet 1966²³, n'avait, jusqu'ici, donné lieu qu'à ce qui était considéré comme des règles provisoires d'exécution.

Cette disposition - il s'agit de l'article 43^{ter}, §7, des lois précitées - est relative au degré de connaissance dont sont tenus de faire preuve:

- les agents qui sont appelés à devoir évaluer les connaissances linguistiques d'agents d'un autre rôle linguistique;
- et les agents qui exercent des fonctions dites de management.

Durant l'année considérée, un arrêté royal est pris, qui établit - enfin - des règles d'exécution présentées non plus comme provisoires, mais comme définitives²⁴.

blique, 2017/3, pp. 202-217; V. VUYLSTEKE / S. DE SOMER, La Cour constitutionnelle considère que le principe d'audition devrait s'appliquer au licenciement des agents contractuels du secteur public, *Revue de droit communal*, 2017/3, pp. 34-35.

²² Voy., au sujet de l'emploi des langues en matière administrative, F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative*, 2^e éd., Waterloo, Kluwer, 2017.

²³ *Moniteur belge* du 2 août 1966.

²⁴ Voy. l'arrêté royal du 24 février 2017 "portant exécution de l'article 43^{ter}, §7, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966", *Moniteur belge* du 3 mars 2017.

22. Le droit disciplinaire de la fonction publique se voit, de son côté, gratifier de quelques enseignements jurisprudentiels sinon nouveaux, tout au moins intéressants à épingle.

23. L'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat avait, en 2016, jugé que la décision prise par l'autorité disciplinaire au sujet de l'agent poursuivi ne devait pas nécessairement être prise au scrutin secret²⁵.

Si la juridiction administrative ne revient pas sur cet enseignement, elle n'en reconnaît pas moins que:

"Le caractère secret d'un vote au sein d'un organe collégial a pour objectif de garantir l'anonymat des votes émis et d'assurer l'indépendance de ceux qui participent à ce vote, en évitant qu'ils puissent être influencés d'une quelconque façon"²⁶.

24. Toujours en droit disciplinaire de la fonction publique, l'on sait que l'autorité disciplinaire se doit d'être impartiale.

La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a eu l'occasion de souligner que le principe ne vaut pas seulement pour l'autorité disciplinaire envisagée au sens strict du terme: elle vaut également pour celle agissant "lors de la phase de constitution du dossier disciplinaire et de la rédaction du rapport qui la clôture"²⁷.

II. L'ACTION DE L'ADMINISTRATION

25. 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).

²⁵ Voy. D. RENDERS / K. POLET, Chronique de vie administrative, *Annuaire européen d'administration publique*, 2016/39, p. 210.

²⁶ C.E., arrêt *dépersonnalisé*, n° 238.359 du 30 mai 2017.

²⁷ C.E., arrêt *Smeulders*, n° 237.086 du 19 janvier 2017.

A. L'acte administratif unilatéral

26. 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

27. L'acte administratif unilatéral répond à une définition précise. Il est question d'une manifestation unilatérale de volonté de l'administration destinée à produire des effets juridiques.

L'on classe, en droit belge, ces actes en deux sous-ensembles: les actes de portée réglementaire et les actes de portée individuelle.

L'acte réglementaire est "celui qui est accompli en vue de pourvoir, par des dispositions générales et abstraites, à l'établissement de normes de conduite"²⁸.

Tel n'est pas le cas d'un nombre grandissant d'outils qui, bien que proposant des dispositions générales et abstraites, sont cependant dépourvus de tout effet contraignant. Selon la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, c'est notamment le cas de ce qu'on appelle, en Région wallonne, le schéma de développement territorial, considéré comme un simple instrument destiné à faciliter la prise de décision²⁹.

28. L'acte administratif unilatéral répond, par ailleurs, à un régime juridique spécifique qui requiert le respect de règles et principes en matière de compétence de l'auteur de l'acte, de formes et formalités, d'objet, de motifs et de but³⁰.

29. Au titre de la compétence, le droit belge a réceptionné, de longue date, la théorie du fonctionnaire de fait, aux termes de laquelle les actes pris par un agent dont la nomination a, par la suite,

²⁸ C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 238.

²⁹ C.E., arrêt *Piotrowski*, n° 238.185 du 12 mai 2017.

³⁰ Voy. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., pp. 291-390 et les références citées.

été annulée n'en deviennent pas irréguliers pour cette raison, notwithstanding le caractère rétroactif de l'annulation prononcée.

C'est dans cette perspective que la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a jugé que "La crainte d'un agent public de voir d'innombrables décisions qu'il a signées, perdre tout effet ne justifie pas l'application" de la disposition législative permettant de maintenir, pour le passé, les effets de sa nomination³¹. Elle indique que, "Par ailleurs, tout acte posé par un fonctionnaire manifestement nommé de façon irrégulière est, après l'annulation de sa nomination, considéré du point de vue de la compétence comme étant valable. Il n'y a donc pas de circonstances qui justifieraient" le maintien des effets de la nomination de l'intéressé³².

30. Toujours au titre de la compétence, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat fait le départ entre un délai d'ordre et un délai de rigueur, lorsque l'administration est invitée à prendre sa décision endéans un certain délai.

A cet égard, le juge administratif précise, entre autres choses, que:

"Le délai doit être considéré comme un délai d'ordre notamment s'il n'y a aucune indication sur la volonté du pouvoir normatif et si aucune conséquence n'est attachée à son dépassement ou s'il est prescrit dans l'intérêt de l'autorité"³³.

31. Au nombre des formalités figure l'ensemble des consultations, obligatoires et facultatives.

En conformité avec sa déclaration de politique régionale 2014-2019, le législateur wallon se livre à une nouvelle réforme de la fonction consultative visant à en améliorer l'efficacité, notamment par le réagencement des différents organes d'avis³⁴.

³¹ Voy. l'art. 14^{ter} des lois "sur le Conseil d'Etat", coordonnées le 12 janvier 1973, *Moniteur belge* du 21 mars 1973.

³² C.E., arrêt *Hofman*, n° 237.334 du 9 février 2017.

³³ C.E., arrêt *Stark*, n° 237.597 du 9 mars 2017; C.E., arrêt *Stark*, n° 237.790 du 27 mars 2017.

³⁴ Voy. le décret de la Région wallonne du 16 février 2017 "modifiant le décret-cadre du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction

De son côté, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat juge que l'avis rendu par une commission de sélection, qui "vise à assurer un examen objectif, précis et détaillé des candidatures", est prévu "tant dans l'intérêt de l'administration que dans celui de l'administré"³⁵. En conséquence, il s'agit d'un avis substantiel qui, irrégulier, entache d'irrégularité l'acte décisoire fondé sur cet avis.

Toujours au titre des formes et formalités, le même Conseil d'Etat juge que lorsque l'autorité administrative envisage de restreindre la portée géographique de l'agrément d'une personne auteur d'études d'incidence, les principes de bonne administration requièrent que cet auteur soit entendu avant qu'une telle mesure ne soit prise à son encontre³⁶.

En revanche, l'exigence d'une audition préalable ne s'applique pas lorsqu'il est question d'une décision par laquelle l'autorité concernée rejette la demande introduite par un agent de poursuivre sa carrière au-delà de 65 ans, si le refus qui est opposé à l'agent "repose sur des considérations qui ont trait à la situation budgétaire" de l'administration en cause "et sur la nécessité d'un encadrement en personnel qui réponde au mieux aux besoins de" celle-ci³⁷.

32. Les formes et formalités comptent, parmi elles, l'importante exigence de motivation formelle consacrée, en droit belge, dans la loi du 29 juillet 1991 "relative à la motivation formelle des actes administratifs", précitée.

Il est des hypothèses dans lesquelles la motivation formelle doit s'exprimer d'une manière particulière. Ainsi, "Dans une épreuve

consultative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution et diverses dispositions relatives à la fonction consultative", *Moniteur belge* du 5 avril 2017; égal. le décret du 16 février 2017 "modifiant le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et diverses dispositions relatives à la fonction consultative", *Moniteur belge* du 5 avril 2017.

³⁵ C.E., arrêt *Cornez*, n° 240.308 du 22 décembre 2017.

³⁶ C.E., arrêt *s.c.r.l. IGRETEC*, n° 239.055 du 12 septembre 2017.

³⁷ C.E., arrêt *Stark*, n° 237.790 du 27 mars 2017.

dans laquelle les critères de sélection ne correspondent pas à des questions de connaissance et pour lesquelles le jury dispose d'un pouvoir d'appréciation particulièrement large incluant la prise en compte du profil des candidats, la motivation par l'indication des points obtenus est, conformément à la jurisprudence, complétée pour chaque critère de sélection d'une motivation spécifique permettant au candidat déçu de comprendre l'appréciation du jury"³⁸.

Si, en revanche, il s'agit de questions de connaissance, "l'indication de l'insuffisance des points obtenus constitue une motivation formelle adéquate et suffisante de la décision d'échec"³⁹.

2. *L'acte administratif unilatéral dans son contenu*

33. Sur le plan des contenus réglementaires et décisionnels, l'on ne s'étonnera guère que la lutte contre le terrorisme occupe encore largement les autorités publiques belges en 2017.

34. A raison des événements terroristes survenus en 2015 et 2016, les communes de Belgique se voient conférer un instrument de police administrative en vue de lutter plus efficacement contre le phénomène.

Une disposition est adoptée, qui prévoit que:

"Lorsqu'il existe des indices sérieux selon lesquels se déroulent dans un établissement des faits constitutifs d'une des infractions terroristes visées au livre II, titre I^{er} *ter*, du Code pénal, le bourgmestre peut, après concertation préalable avec les autorités judiciaires et après avoir entendu le responsable dans ses moyens de défense, décider de fermer cet établissement pour une durée qu'il détermine.

Le bourgmestre est habilité à apposer des scellés si l'arrêté de fermeture n'est pas respecté.

La décision de fermeture est confirmée par le collège [communal] de la première séance qui suit.

³⁸ C.E., arrêt *Di Fiore*, n° 238.019 du 27 avril 2017.

³⁹ C.E., arrêt *Longeval*, n° 237.625 du 10 mars 2017.

La fermeture ne peut excéder un délai de six mois. La décision du bourgmestre est levée à l'échéance de ce délai⁴⁰.

D'autres mesures sont prises dans le domaine considéré qui - on le comprend - occupe l'attention particulière des autorités publiques⁴¹. Il y va notamment d'une loi fédérale ayant pour objet de faciliter le travail de services comme la Sûreté de l'Etat ou le Service de renseignement militaire SGRS⁴². Il y va aussi du financement, désormais structurel, par l'autorité fédérale, des mesures prises par la Société Nationale des Chemins de fer Belges (en abrégé: SNCB), en vue de lutter contre le terrorisme et le radicalisme⁴³.

35. Dans le domaine fiscal, l'on sait que les communes de Belgique jouissent de l'autonomie fiscale, quelle que soit la Région - flamande, wallonne ou bruxelloise - dans laquelle ces communes s'inscrivent. C'est la Constitution même qui leur garantit cette autonomie⁴⁴.

⁴⁰ Loi du 13 mai 2017 "insérant un article 134septies dans la Nouvelle loi communale en vue de permettre au bourgmestre de fermer les établissements suspectés d'abriter des activités terroristes", *Moniteur belge* du 16 juin 2017.

⁴¹ Voy. not. l'arrêté royal du 7 juillet 2017 "complétant la liste des personnes et entités visée aux articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme", *Moniteur belge* du 7 juillet 2017; *idem* le 21 juillet 2017, *Moniteur belge* du 27 juillet 2017; *idem* le 5 décembre 2017, *Moniteur belge* du 11 décembre 2017.

⁴² Voy. la loi du 30 mars 2017 "modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal", *Moniteur belge* du 28 avril 2017.

⁴³ Voy. l'arrêté royal du 22 décembre 2016 "modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les règles provisoires qui valent comme contrat de gestion d'Infrabel et de la SNCB", *Moniteur belge* du 20 janvier 2017.

⁴⁴ Voy. l'art. 170 de la Constitution belge.

Il faut toutefois observer que l'autonomie reconnue aux communes n'est que relative: elle entre en concurrence avec le pouvoir fiscal d'autres collectivités de niveau supérieur, que ce soit le pouvoir fiscal de l'autorité fédérale, des régions ou des communautés.

Depuis l'origine, la Constitution reconnaît au législateur au départ national, aujourd'hui fédéral, une compétence à la fois originale et spécifique en la matière. Ce législateur peut empêcher les communes - comme, du reste, les provinces - de lever l'impôt dans certaines matières ou, le cas échéant, moduler le pouvoir de taxation de ces collectivités.

C'est ainsi notamment que le législateur - fédéral, donc - a pu valablement interdire que les intercommunales - associations de communes ou parfois de communes et d'autres pouvoirs publics, voire de communes et de personnes privées - soient taxées par les provinces et les communes.

La Cour constitutionnelle a toutefois jugé, en 2017, qu'une telle exemption était inconstitutionnelle lorsqu'elle portait sur des activités commerciales en concurrence directe avec le secteur privé⁴⁵.

Durant l'année considérée, la même Cour constitutionnelle a, par ailleurs, jugé que, si le législateur fédéral était normalement le seul à pouvoir empêcher les provinces et les communes de lever l'impôt ou à pouvoir moduler leur pouvoir de taxation, les législateurs régionaux et communautaires pouvaient également ce faire, pour autant que la mesure adoptée soit nécessaire et marginale, tout en se prêtant à un règlement différencié de collectivité fédérée à collectivité fédérée⁴⁶. C'est en usant de ce qu'il est convenu d'appeler, en droit belge, les pouvoirs implicites⁴⁷.

⁴⁵ Voy. C. const., arrêt n° 66/2017 du 1^{er} juin 2017.

⁴⁶ Voy. C. const., arrêt n° 55/2017 du 11 mai 2017.

⁴⁷ Voy. l'art. 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 "de réformes institutionnelles", *Moniteur belge* du 15 août 1980.

36. L'on sait que le droit des marchés publics et le droit des concessions avaient connu, en 2016, une large refonte, sous la contrainte du droit de l'Union européenne⁴⁸.

L'année 2017 est celle durant laquelle de multiples normes réglementaires sont adoptées en vue d'assurer l'exécution des textes législatifs adoptés durant l'année précédente⁴⁹.

Une loi vient cependant compléter l'arsenal législatif tant en matière de marchés publics que de concessions: elle a trait aux règles relatives à la motivation des décisions en la matière, à l'information y relative et au contentieux. L'élément neuf le plus spectaculaire tient à l'ouverture de tout le régime précontentieux et contentieux jusqu'ici applicable aux seuls marchés publics et aux concessions de travaux, aux concessions de services⁵⁰.

Il n'est pas rare que, dans ce dédale, des circulaires viennent parfois apporter un éclairage sur la manière d'appréhender ces normes dans certains champs déterminés⁵¹.

⁴⁸ Sur le droit des marchés publics et le droit des concessions, *cfr. infra*: n^{os} 47 et suivants.

⁴⁹ S'agissant du droit des marchés publics, voy. not. l'arrêté royal du 18 avril 2017 "relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques", *Moniteur belge* du 9 mai 2017; égal. l'arrêté royal du 18 juin 2017 "relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs spéciaux", *Moniteur belge* du 23 juin 2017; l'arrêté royal du 22 juin 2017 "modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics et fixant la date d'entrée en vigueur de la loi du 16 février 2017 modifiant la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services", *Moniteur belge* du 27 juin 2017. S'agissant du droit des concessions, voy. not. l'arrêté royal du 25 juin 2017 "relatif à la passation et aux règles générales d'exécution des contrats de concession", *Moniteur belge* du 29 juin 2017.

⁵⁰ Voy. la loi du 16 février 2017 "modifiant la loi du 17 juin 2013 relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services", *Moniteur belge* du 17 mars 2017.

⁵¹ Voy. la circulaire du Premier ministre fédéral du 10 juillet 2017 "relative à la lutte contre le dumping social dans les marchés publics et les

Il a pu parfois également sembler utile d'aménager les règles répartitrices de compétences entre organes d'une même autorité, pour alléger quelque peu les exigences imposées à l'administration dans un domaine à la fois technique et complexe⁵².

37. En matière de cohésion sociale, le Gouvernement wallon s'était engagé, dans sa déclaration de politique régionale 2014-2019, à poursuivre le Plan de cohésion sociale en vue de permettre à chacun de prendre part à la vie sociale, politique, économique et culturelle.

Il lui est toutefois paru nécessaire de simplifier ce plan pour en alléger les procédures de suivi tant au niveau de l'administration wallonne que des administrations communales⁵³.

38. Le droit des migrations est une thématique d'actualité dans l'ensemble des Etats de l'Union européenne, notamment la Belgique.

La Communauté germanophone adopte une législation en vue d'assurer l'intégration des migrants au sein de cette collectivité actuellement composée d'environ 80.000 habitants⁵⁴.

concessions", *Moniteur belge* du 17 juillet 2017; égal. la circulaire de la Région wallonne du 7 septembre 2017 "relative à l'insertion de clauses sociales dans les marchés publics. - Obligation d'insérer des clauses sociales dans les marchés publics de travaux en matière de voiries et d'équipement de zones d'activités économiques > 750.000 € H.T.V.A.", *Moniteur belge* du 2 octobre 2017; la circulaire de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 octobre 2017 "relative à l'utilisation des applications *e-Procurement* par les entités de la Région de Bruxelles-Capitale", *Moniteur belge* du 20 novembre 2017.

⁵² Voy. not. l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juillet 2017 "modifiant la Nouvelle loi communale en vue de préciser les règles de compétences en matière de marchés publics communaux", *Moniteur belge* du 31 août 2017.

⁵³ Voy. le décret de la Région wallonne du 4 mai 2017 "relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française", *Moniteur belge* du 17 mai 2017; le décret de la Région wallonne du 4 mai 2017 "relatif au plan de cohésion sociale", *Moniteur belge* du 17 mai 2017.

De son côté, l'autorité fédérale entend accroître la protection des étrangers qui sont ou qui pourraient être victimes de la traite des êtres humains. Ces étrangers se voient reconnaître un droit de séjour temporaire par le Royaume de Belgique⁵⁵.

Ce n'est pas la seule mesure prise en ce domaine à l'échelon fédéral. Des mesures sont également prises au sujet de l'éloignement des étrangers en séjour régulier, dans l'hypothèse d'un danger pour l'ordre public et la sécurité nationale⁵⁶.

39. Après l'autorité fédérale et la Région bruxelloise en 2016, la Région wallonne et la Communauté française transposent, elles aussi, la directive européenne 2013/37 relative à l'Open Data⁵⁷.

Pour rappel, l'objectif de cette directive consiste à assurer une accessibilité maximale, de même que la réutilisation optimale des

⁵⁴ Voy. le décret de la Communauté germanophone du 11 décembre 2017 "relatif à l'intégration et au vivre ensemble dans la diversité", *Moniteur belge* du 20 décembre 2017.

⁵⁵ Voy. l'arrêté royal du 30 mars 2017 "modifiant l'article 110bis et remplaçant l'annexe 15 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers", *Moniteur belge* du 24 avril 2017.

⁵⁶ Voy. la loi du 24 février 2017 "modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale", *Moniteur belge* du 19 avril 2017; égal. la loi du 15 mars 2017 "modifiant l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers", *Moniteur belge* du 19 avril 2017; l'arrêté ministériel du 15 mars 2017 "modifiant l'arrêté ministériel du 18 mars 2009 portant délégation de certains pouvoirs du Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences et abrogeant l'arrêté ministériel du 17 mai 1995 portant délégation des pouvoirs du Ministre en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers", *Moniteur belge* du 21 avril 2017.

⁵⁷ Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 "modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public", *Journal officiel de l'Union européenne* L175 du 27 juin 2013.

informations du secteur public via les moyens modernes de communication.

Ces informations peuvent être réutilisées tant à des fins commerciales qu'à des fins non commerciales, moyennant, le cas échéant, une redevance, alors limitée⁵⁸.

40. Régionalisée à l'occasion de la Sixième réforme de l'Etat intervenue en 2014, la coopération au développement fait, elle aussi, parler d'elle.

En Région bruxelloise, le législateur adopte une ordonnance en la matière qui fixe le cadre de la politique en cause pour la Région⁵⁹.

41. Au même titre que la coopération au développement, la matière du bail d'habitation a, elle aussi, été régionalisée à la faveur de la Sixième réforme de l'Etat.

C'est ainsi que la Région bruxelloise a adopté une norme législative en la matière pour en traiter dans l'aire territoriale correspondante⁶⁰.

⁵⁸ Voy. le décret de la Région wallonne du 12 juillet 2017 "relatif à la réutilisation des informations du secteur public et visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes ('Open Data')", *Moniteur belge* du 7 août 2017; le décret conjoint de la Région wallonne avec la Communauté française du 12 juillet 2017 "relatif à la réutilisation des informations du secteur public et visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes ('Open Data') pour les matières visées par l'article 138 de la Constitution", *Moniteur belge* du 7 août 2017; le décret conjoint de la Communauté française avec la Région wallonne du 19 juillet 2017 "relatif à la réutilisation des informations du secteur public et visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes", *Moniteur belge* du 13 septembre 2017.

⁵⁹ Voy. l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juillet 2017 "établissant un cadre pour la coopération bruxelloise au développement", *Moniteur belge* du 19 septembre 2017.

⁶⁰ Voy. l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juillet 2017 "visant la régionalisation du bail d'habitation", *Moniteur belge* du 30 octobre 2017.

42. Domaine de compétence communautaire en Belgique depuis 1988, l'enseignement est une matière dynamique, qui suscite à nouveau, de la part des décideurs politiques, un certain nombre d'aménagements.

La Communauté flamande entreprend, en 2017, une importante réforme en ce domaine⁶¹.

De son côté, la Communauté française instaure un examen d'entrée pour les étudiants en médecine et en dentisterie⁶². En termes d'accès à la profession, elle institue aussi une commission d'agrément des kinésithérapeutes dont elle fixe la composition, les compétences et le fonctionnement⁶³.

43. Le droit de l'urbanisme est sans cesse en mouvement.

La Région wallonne adopte un décret aux termes duquel les actes et travaux immobiliers réalisés sans permis avant le 1^{er} mars 1998 - et qui n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales ou civiles - sont désormais automatiquement considérés comme conformes aux prescriptions urbanistiques. Quelques exceptions sont néanmoins prévues dans le but, notamment, d'assurer la préservation de l'environnement⁶⁴.

La même Région wallonne consacre, par ailleurs, des règles visant à élaborer une procédure unique de demande de prolongation

⁶¹ Voy. le décret flamand du 16 juin 2017 "relatif à l'enseignement XXVII", *Moniteur belge* du 18 août 2017.

⁶² Voy. le décret de la Communauté française du 29 mars 2017 "relatif aux études de sciences médicales et dentaires", *Moniteur belge* du 14 avril 2017.

⁶³ Voy. l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 octobre 2016 "fixant la procédure d'agrément en qualité de kinésithérapeute et des qualifications professionnelles particulières", *Moniteur belge* du 20 décembre 2016.

⁶⁴ Voy. le décret de la Région wallonne du 16 novembre 2017 "modifiant l'article D.IV.99 et le Livre VII du Code du Développement territorial en vue d'y insérer un article D.VII.1bis instaurant une présomption de conformité urbanistique pour certaines infractions", *Moniteur belge* du 7 décembre 2017.

des permis d'environnement ou des permis uniques délivrés avant le 1^{er} août 2016, pour les éoliennes et certains établissements⁶⁵.

Plus fondamentalement, la Région wallonne modifie le cadre législatif et réglementaire applicable en termes d'aménagement du territoire. C'est ainsi que, non sans soubresauts, elle passe progressivement, entre 2016 et 2018, du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, au Code de développement territorial.

La partie réglementaire de ce nouveau Code fait l'objet d'une réforme à la fin de l'année 2016, mais est publiée au *Journal officiel* durant l'année considérée⁶⁶.

44. Le droit de l'environnement retient également l'attention.

C'est ainsi que, dans le cadre du système d'évaluation des incidences sur l'environnement, la Région wallonne traite avec davantage de précision la question du choix de l'auteur de l'étude d'incidences et l'éventuelle récusation de cet auteur⁶⁷.

Toujours en Région wallonne, le permis unique - autrement dit celui combinant le droit de construire et celui d'exploiter - peut désormais être prorogé de cinq ans, en vue d'éviter qu'il ne périm⁶⁸.

⁶⁵ Voy. l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 avril 2017 "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et portant exécution des articles 108 et 109 du décret du 23 juin 2016 modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement", *Moniteur belge* du 5 mai 2017.

⁶⁶ Voy. l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 "formant la partie réglementaire du Code du développement territorial", *Moniteur belge* du 3 avril 2017.

⁶⁷ Arrêté du Gouvernement wallon du 6 juillet 2017 "modifiant la partie réglementaire du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement relatif au choix et à la récusation d'un auteur d'études d'incidences", *Moniteur belge* du 9 août 2017.

⁶⁸ Décret de la Région wallonne du 16 février 2017 "visant à modifier l'article 97 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et l'article 30 du décret du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril

Par ailleurs, le Code wallon de l'eau est revu à des fins diverses, notamment celle d'adapter l'organisation des enquêtes publiques sur les plans de gestion de district hydrographique⁶⁹.

La Région bruxelloise n'est pas en reste.

Elle décide de devenir, au 1^{er} janvier 2018, une zone de basses émissions. Les véhicules à moteur diesel les plus polluants - normes Euro 0 et 1 - ne pourront plus circuler dans la Région capitale. De même, les plafonds de pollution deviendront de plus en plus stricts dans les années à venir. La mesure est toutefois introduite de manière souple durant les premiers mois: les infractions ne seront, en effet, sanctionnées de manière effective qu'à partir du mois d'octobre de l'année 2018⁷⁰.

La Région bruxelloise prend aussi des dispositions pour faire en sorte qu'à l'horizon 2030, les véhicules de la Société de transport bruxellois (en abrégé: STIB) ne produisent plus de gaz à effet de serre ou de particules fines. Elle décide encore d'allonger la durée de validité des attestations bruxelloises du sol qui restent désormais valables un an plutôt que six mois⁷¹.

2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, et formant le Code du Développement territorial", *Moniteur belge* du 29 mars 2017.

⁶⁹ Voy. le décret du 19 janvier 2017 "modifiant les Livres I^{er} et II du Code de l'Environnement", *Moniteur belge* du 31 janvier 2017.

⁷⁰ Voy. l'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'Energie", *Moniteur belge* du 14 décembre 2017.

⁷¹ Voy. l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 "relatif à l'attestation du sol", *Moniteur belge* du 20 mars 2017.

45. L'on relèvera, enfin, qu'en matière de navigation, une loi fédérale institue un mécanisme d'amendes administratives applicable en cas d'infractions aux lois sur la navigation⁷².

B. L'acte administratif bilatéral

46. L'on envisage l'acte administratif bilatéral dans son élaboration (1), puis dans son contenu (2).

1. L'acte administratif bilatéral dans son élaboration

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

L'on a pu relever, à cet égard, que des règles législatives et réglementaires quadrillaient désormais, au bénéfice d'un nouveau régime, le droit des marchés publics⁷³. Le droit des concessions de travaux et de services connaît, lui aussi, l'application de règles nouvelles⁷⁴.

2. L'acte administratif bilatéral dans son contenu

48. Sur le plan des contenus contractuels, l'on sait que la coopération entre les différents partenaires de la Fédération belge s'opère notamment à travers la conclusion d'accords entre eux: c'est ce que l'on appelle les accords de coopération⁷⁵.

En 2017, un important accord de coopération a notamment été conclu entre l'autorité fédérale, les Régions flamande, wallonne et bruxelloise, et les Communautés flamande, française et germano-

⁷² Voy. la loi du 25 décembre 2016 "instituant des amendes administratives applicables en cas d'infractions aux lois sur la navigation", *Moniteur belge* du 19 janvier 2017.

⁷³ Cfr. *supra*: n° 36.

⁷⁴ Cfr. *supra*: n° 36.

⁷⁵ Voy. not. les art. 92bis et suivants de la loi spéciale du 8 août 1980 "de réformes institutionnelles", *Moniteur belge* du 15 août 1980.

phone, dans le domaine de la coopération administrative en matière fiscale⁷⁶.

III. LE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION

49. Le contrôle de l'administration a, lui aussi, pu connaître des développements en 2017, tant s'agissant des contrôles administratif et citoyen (A) que s'agissant des contrôles juridictionnels (B).

A. Les contrôles administratif et citoyen

50. Au titre des contrôles administratif et citoyen, l'on envisage, tour à tour, le contrôle administratif (1), puis le contrôle citoyen (2).

1. Le contrôle administratif

51. Parmi les contrôles administratifs, l'on distingue ce que l'on appelle le recours administratif et le contrôle de tutelle.

52. Le recours administratif est celui porté non devant une juridiction, mais devant l'administration. Il s'agit, en réalité, de "demandes adressées à une autorité administrative qui statue en tant que telle, c'est-à-dire par un acte administratif, en vue de contester un acte juridique de l'administration, tant du point de vue de sa légalité que de son opportunité"⁷⁷.

⁷⁶ Voy. l'accord de coopération du 27 mars 2017 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone, "dans le cadre de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE et dans le cadre des traités mixtes bilatéraux et multilatéraux entre le Royaume de Belgique et un autre Etat ou d'autres Etats qui prévoient la coopération administrative dans le domaine fiscal", *Moniteur belge* du 30 juin 2017.

⁷⁷ R. ANDERSEN / P. NIHOUL, Les principes généraux applicables aux recours administratifs internes, in: P. NIHOUL (dir.), *L'administration*

Dans le cadre d'un recours administratif organisé⁷⁸, l'autorité administrative invitée à statuer dispose, bien souvent, d'un pouvoir de réformation, qui lui permet de remplacer la décision de l'administration contrôlée par une décision propre. Il en résulte notamment que les irrégularités de la décision contestée sont couvertes.

En 2017, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que, "Toutefois, la réformation sur recours est impropre à remédier à certains vices définitifs de la procédure liés au comportement de l'autorité" administrative en cause. Tel est le cas lorsque l'autorité administrative initialement compétente a statué en dehors du délai de rigueur dans lequel elle était tenue de ce faire⁷⁹.

Toujours au sujet du recours administratif organisé, le principe veut que le recours doive impérativement avoir été exercé avant de saisir la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat d'un recours juridictionnel. Selon les enseignements prodigués par ladite section durant l'année considérée, la règle s'étend - logiquement - au référé administratif, en ce compris le référé d'extrême urgence. La raison en est que le référé administratif constitue un accessoire du recours en annulation porté devant le Conseil d'Etat et que, puisque l'absence de recours administratif rend irrecevable le recours en annulation porté devant le Conseil d'Etat, il rend son accessoire tout aussi irrecevable⁸⁰.

53. Le contrôle de tutelle est, pour sa part, un contrôle administratif organisé "par ou en vertu d'un texte à portée législative, qui pèse sur une autorité administrative décentralisée territorialement ou par service et qui [permet] à une autorité supérieure, dite de tutelle, de vérifier dans le respect de l'autonomie de la personne dé-

contestée. *Les recours administratifs internes*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 1-50.

⁷⁸ Sur la distinction entre recours administratifs inorganisés et organisés, voy. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., pp. 509-516.

⁷⁹ Voy. C.E., arrêt *Société civile agricole Siquet et consorts*, n° 237.918 du 10 avril 2017.

⁸⁰ Voy. C.E., arrêt *s.p.r.l. Taxis Nivellois*, n° 238.479 du 12 juin 2017.

centralisée, si les actes qu'elle pose sont conformes à la loi *sensu lato* et à l'intérêt général⁸¹.

Les mécanismes visant à opérer le type de contrôle en cause sont nombreux et portent non seulement sur l'action d'institutions connues - comme les provinces et les communes -, mais aussi sur l'action d'institutions dont la notoriété dépasse rarement les frontières de la Belgique, comme les zones pluricommunales de police qui constituent des établissements publics ayant pour mission d'administrer les services de police et la logistique y afférente sur le territoire de plusieurs communes, sans prendre les décisions fonctionnelles qui relèvent des autorités compétentes de chaque commune prise isolément.

Sans qu'il s'agisse d'un fait majeur durant l'année considérée, le propos trouve à s'illustrer au travers de l'adoption d'une circulaire concernant la tutelle sur les zones de police bruxelloises⁸².

2. Le contrôle citoyen

54. Au titre des contrôles citoyens, l'on évoque d'ordinaire l'accès aux documents administratifs et le contrôle opéré par le médiateur parlementaire - également appelé ombudsman -.

A ce dernier sujet, l'on défend, dans une contribution, que le médiateur parlementaire devrait pouvoir être saisi d'une réclamation formée contre tout type d'autorité incarnant, d'une manière ou d'une autre, le service public, non contre certaines, ce qui est le cas pour l'heure⁸³.

⁸¹ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, v° "Tutelle administrative", 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 633-640.

⁸² Circulaire de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 février 2017 "visant à définir les modalités pratiques quant à l'exercice de la tutelle spécifique d'approbation sur les décisions financières prises par les zones de police", *Moniteur belge* du 6 mars 2017.

⁸³ Voy. D. RENDERS / R. BORN, Le médiateur institutionnel ne devrait-il pas pouvoir être saisi d'une réclamation formée contre tout visage incarnant le service public?, in: P. D'ARGENT / D. RENDERS / M. VERDUSSEN

B. Les contrôles juridictionnels

55. Les juges investis du pouvoir de contrôler l'action de l'administration sont, en Belgique, tant le juge judiciaire que le juge administratif.

56. Depuis 1831, le juge judiciaire est investi du pouvoir de contrôler l'action de l'administration sous divers angles⁸⁴.

Une nouvelle loi porte des modifications relatives au fonctionnement de la justice judiciaire, appelée, il est vrai, à connaître de bien d'autres litiges que des litiges ressortissant au contentieux administratif même envisagé au sens large du terme⁸⁵.

Par ailleurs, la Cour d'appel de Bruxelles - compétente pour trancher les recours dirigés contre des décisions prises par l'Autorité de la concurrence ou par des autorités administratives indépendantes investies du pouvoir de réguler des marchés comme celui du gaz ou de l'électricité - reçoit une nouvelle dénomination. Elle prend le nom de Cour des marchés⁸⁶.

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

Comme on le sait, les juges administratifs, en Belgique, sont nombreux: l'on ne saurait parler, à leur égard, d'un ordre, mais plutôt d'un désordre juridictionnel administratif.

(dir.), *Les visages de l'Etat. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 673-695.

⁸⁴ Voy. D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., pp. 540-550 et les références citées.

⁸⁵ Loi du 6 juillet 2017 "portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice", *Moniteur belge* du 24 juillet 2017.

⁸⁶ Voy., à cet égard, les art. 51, 56, 59, 60, 64, 75, 77, 107, 109, 111 à 114, 157, 158 et 160 à 166 de la loi du 25 décembre 2016 "modifiant le statut juridique des détenus et de la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice", *Moniteur belge* du 30 décembre 2016.

58. Si certains juges administratifs sont connus - l'on songe notamment au Conseil du contentieux des étrangers -, d'autres le sont moins.

Tel est le cas du Gouvernement wallon lorsqu'il statue sur la responsabilité incombant au directeur financier de fixer le montant du déficit qui doit, en conséquence, être mis à sa charge⁸⁷.

En 2017, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'évoquer l'existence de ce juge administratif plutôt confidentielle⁸⁸.

59. Le juge administratif le plus célèbre est, de toute évidence, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

60. Au titre du contentieux de l'annulation, le Conseil d'Etat connaît de la régularité d'actes administratifs réglementaires ou individuels, soit d'actes exprimant la manifestation unilatérale de volonté de l'administration destinée à produire, par elle-même, des effets juridiques.

Durant l'année considérée, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de juger, à cet égard, que "La décision d'une commune de se constituer partie civile [...] ne vise pas à produire par elle-même des effets de droit et n'est pas susceptible de faire grief". La juridiction ajoute que "son objet est indissociable d'une procédure judiciaire puisqu'il s'agit de saisir les cours et tribunaux d'une demande". Elle en conclut, dès lors, qu'"il y a lieu de constater d'office que le Conseil d'Etat est incompétent pour connaître du recours" en cause⁸⁹.

61. Toujours au sujet du contentieux de l'annulation, la requête doit être introduite dans un délai de soixante jours, sous peine d'irrecevabilité.

Si l'acte a été notifié et que la notification est faite par courrier recommandé avec accusé de réception, le délai commence à courir le

⁸⁷ Voy. l'art. L1124-42, §4, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

⁸⁸ C.E., arrêt *dépersonnalisé*, n° 237.895 du 31 mars 2017.

⁸⁹ C.E., arrêt *Pierart*, n° 238.149 du 10 mai 2017.

lendemain du jour de la réception du pli ou le jour du refus du pli si le destinataire le refuse⁹⁰.

La question de savoir quand un pli recommandé avec accusé de réception est reçu varie selon les enseignements jurisprudentiels.

Dans certains arrêts, le dépôt du premier avis de passage est retenu comme point de départ du délai, tandis que dans d'autres - pluriels en 2017 -, le point de départ est celui du jour où la personne se rend au point poste pour retirer le pli dont elle n'a pu accuser réception, faute d'être présente au moment où le facteur est passé, mais pour autant que le pli soit retiré dans le délai de quinze jours durant lequel il est conservé audit point poste⁹¹.

62. Dans le cadre du contentieux de l'annulation encore, il est requis que la partie adverse - l'administration auteure de l'acte attaqué - dépose, auprès du Conseil d'Etat, ce que l'on appelle le dossier administratif, soit l'ensemble des documents ayant conduit à l'adoption de l'acte objet du recours.

Durant l'année considérée, le juge administratif a eu l'occasion de rappeler que si le dépôt du dossier administratif est requis, c'est "dans le but de permettre au juge de statuer sur la base d'une connaissance aussi précise que possible des circonstances de fait et des motifs de droit qui ont conduit à l'élaboration de l'acte attaqué"⁹².

63. Le contentieux de l'annulation ne cesse décidément pas de retenir l'attention: l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat rend aussi un arrêt de principe au sujet de la notion de moyen d'ordre public.

En principe, la partie requérante est tenue d'exposer, dans la requête, les moyens qu'elle dirige contre l'acte attaqué. Il n'en va pas ainsi dans deux cas: au sujet des moyens que la partie requérante

⁹⁰ Voy. D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., pp. 557-559 et les références citées.

⁹¹ Voy. C.E., arrêt *Gielen*, n° 237.896 du 31 mars 2017; C.E., arrêt *s.a. MB Brussels*, n° 238.795 du 10 juillet 2017; C.E., arrêt *El Harmoussi*, n° 238.971 du 23 août 2017.

⁹² C.E., arrêt *Polet*, n° 237.709 du 20 mars 2017.

n'aurait pu invoquer qu'après avoir consulté le dossier administratif déposé par la partie adverse, d'une part, et du moyen d'ordre public, de l'autre.

A ce dernier égard, l'assemblée générale apporte une précision de taille. Elle juge que:

"[...] dans certaines circonstances propres au cas d'espèce, il peut se justifier que le moyen présenté comme étant d'ordre public par la partie requérante ne soit pas examiné lorsque l'invocation de ce moyen par la partie requérante apparaît comme une atteinte avérée à la loyauté procédurale, qui constitue un manquement substantiel au déroulement normal et adéquat de l'examen du recours"⁹³.

64. Le contentieux de l'annulation n'est toutefois pas le seul à avoir été confié au Conseil d'Etat. Il en est également ainsi du référé administratif, du contentieux de la cassation administrative ou encore de celui afférent au dommage exceptionnel.

En 2014, un contentieux accessoire au contentieux de l'annulation a été placé dans les mains de la juridiction administrative qui, au cas où elle déclare irrégulier l'acte objet du recours - ou, à la marge, un acte qui en constituerait le fondement -, peut allouer à la partie requérante ou à la partie intervenant à ses côtés une indemnité visant à compenser les préjudices subis du fait de l'irrégularité de l'acte déclaré tel⁹⁴.

Le premier arrêt de l'histoire du Conseil d'Etat ayant alloué une indemnité réparatrice prenait appui sur une situation particulière. L'hypothèse était celle d'un acte objet du recours en annulation suspendu en référé, puis retiré par son auteur sur le fondement de la théorie du retrait d'acte. En tant que tel, le Conseil d'Etat n'avait pas, dans le cadre de la procédure d'annulation, déclaré l'acte objet du recours - et moins encore un autre - irrégulier: il n'en avait pas eu la possibilité puisque le retrait avait privé d'objet le recours dont il était saisi.

⁹³ C.E. (a.g.), arrêt *s.a. European Air Transport*, n° 238.588 du 20 juin 2017; égal. C.E., arrêt *Duwijn*, n° 239.322 du 9 octobre 2017.

⁹⁴ Voy. D. RENDERS, *Droit administratif général, op. cit.*, pp. 577-585 et les références citées.

Le Conseil d'Etat n'en avait pas moins considéré qu'il était face à un acte administratif irrégulier, la suspension de ses effets ayant, à elle seule, convaincu l'auteur de l'acte de retirer ce dernier, avant qu'il ne soit annulé. De cette façon, les conditions étaient réunies pour allouer la première indemnité réparatrice de tous les temps.

La Cour de cassation fut directement saisie d'un pourvoi au titre d'arbitre des conflits d'attributions entre le juge judiciaire et le juge administratif⁹⁵. Le demandeur en cassation - en l'espèce, l'Etat belge - estimait, en effet, que, sortant du cadre dans lequel le Conseil d'Etat pouvait allouer une telle indemnité, il empiétait sur les attributions du juge judiciaire, historiquement seul compétent pour allouer la réparation du dommage subi des suites, notamment, de l'illégalité d'un acte administratif unilatéral.

Par un arrêt du 15 septembre 2017 rendu en chambres réunies, la Cour de cassation casse l'arrêt du Conseil d'Etat pour juger qu'un retrait d'acte n'est pas un constat d'illégalité et qu'il ne saurait ainsi constituer le fait générateur sur le fondement duquel une indemnité réparatrice pourrait être allouée par la juridiction administrative⁹⁶.

65. Dans le cadre du même contentieux de l'indemnité réparatrice, la question s'est posée de savoir quel type de préjudice pouvait être indemnisé.

A cet égard, le Conseil d'Etat a jugé que pouvait être pris en compte le préjudice d'une association de protection de l'environnement qui, au nom d'un intérêt collectif, revendique la réparation d'un préjudice écologique⁹⁷.

⁹⁵ Voy. l'art. 158 de la Constitution belge.

⁹⁶ Cass. (ch. réun.), 15 septembre 2017, *Journal des Tribunaux*, 2018/1, pp. 9-11 et obs. D. RENDERS / B. GORS / A. PERCY, Cour de cassation, indemnité réparatrice et partage des eaux; E. GOURDIN, La cassation de l'arrêt Legrand: une conquête du juge civil?, *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2018/3, pp. 109-117.

⁹⁷ C.E., arrêt *a.s.b.l. l'Erblière*, n° 237.118 du 24 janvier 2017.

66. L'on rappelle enfin que la loi qui consacre le régime contentieux spécifique aux marchés publics devient également applicable aux concessions de services⁹⁸.

*

67. Ponctuée 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.

BEN MESSAOUD S. / VISEUR F. (coord.), *Les principes généraux de droit administratif, Actualités et applications pratiques*, Bruxelles, Larcier, 2017.

CRAEGHS, J. / DEMARSIN, G. / NEUTS, J. / VERHEVEN, I., *Handboek voor de Gemeenteraadsverkiezingen in het Vlaamse Gewest*, 7^e éd., Brugge, die Keure, 2018.

D'ARGENT, P. / RENDERS, D. / VERDUSSEN, M., *Les visages de l'Etat. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017.

DE KONINCK, C. / FLAMEY, P. / THIEL, P. / DE MEULENAERE, B. (eds.), *Jaarboek Overheidsopdrachten 2016-2017 - Chronique des Marchés Publics 2016-2017*, Bruxelles, EBP Consulting, 2017.

DE SAEDELEER, V. / LAGASSE, N. / VANDENBOSSCHE, E. (eds.), *Questions juridiques d'actualité en lien avec la défense*, Bruges, La Charte, 2017.

GILSON, S. (coord.), *Aspects juridiques de la prostitution, Droit pénal, droit administratif, droit social et droit fiscal*, Limal, Anthemis, 2017.

GOSSELIN, F., *Droit de la fonction publique*, Bruxelles, Kluwer, 2017.

⁹⁸ Cfr. *supra*: n° 36.

GOSSELIN, F., *L'emploi des langues en matière administrative*, Bruxelles, Kluwer, 2017.

HOREMANS, PH., *Droit des marchés publics*, t. I^{er}, *Phase de passation*, Limal, Anthemis, 2017.

HOREMANS, PH., *Droit des marchés publics*, t. II, *Phase d'exécution*, Limal, Anthemis, 2017.

LONCKE, E., *Het recht op toegang tot de Raad van State als cassatierechter*, Brugge, die Keure, 2018.

NIHOUL, P., *Eléments de droit public de l'économie*, Bruxelles, Larcier, 2017.

NIHOUL, P. / DE BROUX, P.-O. (coord.), *Actualités en droit public économique*, coll. "Recyclage en droit", 2017/1, Limal, Anthemis, 2017.

OPDEBEEK, I. / DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht, Grondslagen en beginselen*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2017.

PÂQUES, M., *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017.

RENDERS, D., *Droit administratif général*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2017.

THIEL, P., *Memento marchés publics et PPP 2018*, t. I^{er}, *Commentaire*, Waterloo, Kluwer, 2017.

VASTMANS, M., *Les marchés publics de services juridiques*, Wauthier-Braine, Vandenbroele, 2017.

VAN GARSSE, S. (éd.), *Commentaire article par article de la (nouvelle) législation sur les marchés publics*, Bruxelles, Politeia, 2017.

ABSTRACTS / RÉSUMÉS

Belgian administrative law is undergoing, in 2017, significant changes. For the first time since the creation of regions and communities, is a federated government overthrown and replaced during its term of office. Due to the terrorist events occurred in 2015 and 2016, the municipalities of Belgium are given a tool of administrative policing in order to combat more effectively the phenomenon. Initiated in 2016, the transposition of European directives on public procurement contracts and concessions continues. The Council of State renders a landmark decision on the concept of a means of public order and rules, furthermore, that can be taken into consideration the prejudice of an environmental protection association which, in the name of a collective interest, makes a claim for the compensation of an ecological damage. The Court of Cassation renders, on the other hand, an important decision on the so-called “restorative compensation” litigation, recently entrusted to the Council of State.

K. Papanikolaou

Le droit administratif belge connaît, en 2017, des évolutions significatives. Pour la première fois depuis la création des régions et des communautés, un gouvernement fédéré est renversé et remplacé en cours de législature. A raison des événements terroristes survenus en 2015 et 2016, les communes de Belgique se voient conférer un instrument de police administrative en vue de lutter plus efficacement contre le phénomène. Engagée en 2016, la transposition des directives européennes en matière de marchés publics et de concessions se poursuit. Le Conseil d'Etat rend un arrêt de principe au sujet de la notion de moyen d'ordre public et juge, par ailleurs, que peut être pris en compte le préjudice d'une association de protection de l'environnement qui, au nom d'un intérêt collectif, revendique la réparation d'un préjudice écologique. La Cour de cassation rend, quant à elle, un arrêt important au sujet du contentieux dit “de l'indemnité réparatrice”, récemment confié au Conseil d'Etat.