

Administrative Law / Droit administratif*

BELGIUM / BELGIQUE

DAVID RENDERS** / PAULINE ABBA*** / AURORE VOLDERS****

I. POUR AUTANT que de besoin, 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 2021, 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.

* La présente contribution a donné lieu à une publication dans l'*Annuaire européen d'Administration publique (A.E.A.P.)*, 2021. 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

*** Assistante à l'Université catholique de Louvain, Avocate au barreau de Bruxelles

**** Assistante à l'Université catholique de Louvain, Attachée-juriste à la Chambre des représentants

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. En termes d'organisation externe, du neuf est à enregistrer au sein tant de l'organisation des administrations régionales et communautaires (1) que de l'organisation des administrations locales (2).

1. L'organisation externe des administrations régionales et communautaires

5. En Communauté française, le législateur adopte un décret spécial en vue de prévoir que la liste des candidats au Gouvernement présentés au Parlement doit comporter un tiers minimum des membres du même sexe et en vue de préciser qu'en cas de modification dans la composition du Gouvernement, "le scrutin pour la désignation du ou des derniers membres est limité aux candidats appartenant à l'un ou l'autre sexe si cela est nécessaire pour assurer la présence d'au moins un tiers de femmes et un tiers d'hommes en son sein"¹.

¹ Décret spécial de la Communauté française du 11 mars 2021 "portant modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 afin de garantir une présence équilibrée de femmes et d'hommes au sein du Gouvernement de la Communauté française", *Moniteur belge* du 23 mars 2021.

6. En Communauté française également, le législateur adopte un décret relatif à l'“organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics de la Communauté française”².

7. En Communauté française encore, les autorités administratives et d'autres institutions doivent désormais indiquer au féminin les noms de métier, fonction, grade ou titre, dans l'ensemble des actes et communications, lorsqu'ils se rapportent à une femme ou à un ensemble composé de femmes³.

2. L'organisation externe des administrations locales

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

9. L'on a, dans la précédente chronique, épinglé que dans le cadre de la crise de la COVID-19, les entités fédérées ont encadré le fonctionnement des collectivités locales, eu égard à l'impossibilité de se réunir physiquement et à l'obligation de télé-travailler⁴.

² Décret de la Communauté française du 4 février 2021 “portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics de la Communauté française”, *Moniteur belge* du 19 mars 2021, tel que modifié par le Décret de la Communauté française du 11 mars 2021 “modifiant le décret du 4 février 2021 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics de la Communauté française”, *Moniteur belge* du 19 mars 2021.

³ Décret de la Communauté française du 14 octobre 2021 “relatif au renforcement de la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre et aux bonnes pratiques non discriminatoires quant au genre dans le cadre des communications officielles ou formelles”, *Moniteur belge* du 26 novembre 2021.

⁴ D. RENDERS / P. ABBA / A. VOLDERS, Chronique de vie administrative – Belgique, *Annuaire européen d'Administration publique*, n° 43, 2020, pp. 367-425; D. RENDERS / P. ABBA / A. VOLDERS, Droit administratif – Belgique, *Revue européenne de droit public*, vol. 33, 2021/3, p. 944, n° 19.

Dans ce contexte, le Gouvernement de la Communauté germanophone adopte un arrêté permettant d'octroyer des jetons de présence au profit des membres d'organismes et de conseils d'administration relevant de cette Communauté qui assistent à des séances virtuelles⁵.

Les mesures relatives à l'organisation des réunions des organes locaux par télé- ou vidéoconférence sont, par ailleurs, prolongées en Région wallonne à plusieurs reprises⁶. L'organisation des réunions à

⁵ Arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone du 3 décembre 2020 "modifiant l'arrêté du Gouvernement germanophone du 12 juillet 2001 portant harmonisation des jetons de présence et des indemnités de déplacement au sein d'organismes et de conseils d'administration de la Communauté germanophone", *Moniteur belge* du 18 janvier 2021.

⁶ Décret de la Région wallonne du 14 janvier 2021 "modifiant les articles 1^{er}, 2 et 3 du décret de la Région wallonne du 1^{er} octobre 2020 organisant jusqu'au 31 décembre 2020 la tenue des réunions des organes des intercommunales, des sociétés à participation publique locale significative, des associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, des sociétés de logement de service public, des ASBL communales ou provinciales, des régies communales ou provinciales autonomes, d'associations de projet ou de tout autre organisme supra-local ayant pris la forme d'une société ou d'une association", *Moniteur belge* du 22 janvier 2021; Décret de la Région wallonne du 1^{er} avril 2021 "modifiant le décret de la Région wallonne du 1^{er} octobre 2020 organisant jusqu'au 31 décembre 2021 la tenue des réunions des organes des intercommunales, des sociétés à participation publique locale significative, des associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, des sociétés de logement de service public, des ASBL communales ou provinciales, des régies communales ou provinciales autonomes, d'associations de projet ou de tout autre organisme supra-local ayant pris la forme d'une société ou d'une association", *Moniteur belge* du 6 mai 2021; Décret de la Région wallonne du 1^{er} avril 2021 "modifiant les articles 1^{er}, 4, 5 et 8 du décret du 1^{er} octobre 2020 organisant jusqu'au 31 mars 2021 la tenue des réunions des organes communaux et provinciaux", *Moniteur belge* du 12 avril 2021; Décret de la Région wallonne du 1^{er} avril 2021 "modifiant les articles 2 et 3 du décret du 1^{er} octobre 2020 organisant jusqu'au 31 mars 2021 la tenue des réunions des organes des centres publics d'action sociale", *Moniteur belge* du 12 avril 2021.

distance y est même désormais envisageable dans d'autres situations qualifiées d'"extraordinaires"⁷.

10. A côté des mesures adoptées en raison de la pandémie, d'autres aménagements sont opérés.

La Flandre entend renforcer la démocratie locale⁸. A cette fin, elle se dote – comme l'a fait la Région wallonne plusieurs années auparavant⁹ – d'un mécanisme de "motion de défiance constructive" collective ou individuelle, laquelle motion peut être adoptée par le conseil communal à l'encontre des membres du collège des bourgmestre et échevins.

Par ailleurs, les réunions des organes communaux pourront, comme l'a également récemment décidé le législateur wallon, se tenir par voie numérique, dans des circonstances exceptionnelles¹⁰.

⁷ Décret de la Région wallonne du 15 juillet 2021 "modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de permettre les réunions à distance des organes", *Moniteur belge* du 28 août 2021; Décret de la Région wallonne du 15 juillet 2021 "modifiant certaines dispositions de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale en vue de permettre les réunions à distance des organes", *Moniteur belge* du 28 août 2021. Voy. aussi l'Arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2021 "portant exécution des articles L6511-1 à L6511-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation", *Moniteur belge* du 1^{er} octobre 2021 et l'Arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2021 "portant exécution des articles 30bis à 30quater de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale", *Moniteur belge* du 1^{er} octobre 2021.

⁸ Décret flamand du 16 juillet 2021 "modifiant divers décrets, en ce qui concerne le renforcement de la démocratie locale", *Moniteur belge* du 4 août 2021, art. 37.

⁹ Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L1123-14, tel qu'inséré par le décret de la Région wallonne du 8 décembre 2005 "modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation", *Moniteur belge* du 2 janvier 2006; D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 88-89, n° 148.

¹⁰ Décret flamand du 16 juillet 2021 "modifiant divers décrets, en ce qui concerne le renforcement de la démocratie locale", *Moniteur belge* du 4 août 2021, art. 31.

L'on relève encore que la fusion volontaire des communes est facilitée¹¹.

11. En matière de rémunération des mandataires titulaires d'un mandat dit "originaire"¹² et des mandataires titulaires d'un mandat dit "dérivé"¹³, la Cour constitutionnelle juge qu'il n'existe pas de "différence de traitement entre, d'une part, les personnes morales auprès desquelles les mandataires exercent des mandats originaires et qui bénéficient du remboursement de la partie de la rémunération excessive¹⁴ [des sommes trop perçues], qu'elles n'ont pas versée et, d'autre part, les personnes morales auprès desquelles les mandataires exercent des mandats dérivés et qui ne bénéficient pas du remboursement de la partie de la rémunération excessive, qu'elles ont pourtant versée"¹⁵.

Pour justifier sa décision, la Cour précise notamment que les mesures en cause "poursuivent un but légitime, dès lors qu'elles visent à éviter tout abus et à renforcer la responsabilisation des mandataires,

¹¹ Décret flamand du 16 juillet 2021 "modifiant divers décrets, en ce qui concerne le renforcement de la démocratie locale", *Moniteur belge* du 4 août 2021, art. 69 et s.

¹² Défini par l'article L5111-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation comme étant "le mandat de conseiller communal, d'échevin, de bourgmestre, de député provincial, de conseiller provincial ou de président du centre public d'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal".

¹³ Défini par l'article L5111-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation comme étant "toute fonction exercée par le titulaire d'un mandat originaire et qui lui a été confiée en raison de ce mandat originaire, soit par l'autorité dans laquelle il exerce celui-ci, soit de toute autre manière".

¹⁴ Comme l'indique la Cour constitutionnelle, les dispositions en cause "établissent un système de plafond de rémunération pour les personnes titulaires d'un mandat 'dérivé' confié en raison d'un mandat 'originaire'. En cas de dépassement du plafond de rémunération, le mandataire a l'obligation de rembourser les sommes trop perçues" (C. const., arrêt n° 18/2021 du 4 février 2021, point B.3.1).

¹⁵ C. const., arrêt n° 18/2021 du 4 février 2021, point B.6.1.

la transparence et la bonne gouvernance”¹⁶ et que “le système de remboursement des sommes trop perçues par le mandataire au profit du pouvoir local au sein duquel il exerce le mandat originaire est pertinent, eu égard à ce but”¹⁷.

La Cour ajoute que ce système “permet de s’assurer que l’organisme au sein duquel est exercé le mandat dérivé respecte la législation décréteale en matière de plafonds de rémunération. Les dispositions [...] prévoient que les sommes trop versées seront avec certitude réaffectées à des missions d’intérêt communal”¹⁸.

12. L’on a, dans la chronique relative à l’année 2019, épinglé que les habitants d’une commune ou d’une province flamande pouvaient ester en justice au nom de la commune ou de la province à laquelle ils appartenaient¹⁹.

La Cour de cassation rend, à ce sujet, deux arrêts:

- Un premier – le 15 janvier 2021 – par lequel elle rappelle que le décret qui avait abrogé ce droit a été annulé par la Cour constitutionnelle par un arrêt du 10 octobre 2019 dont il a été question dans une précédente chronique²⁰;
- Un deuxième – à la même date – par lequel elle précise que “l’action en justice d’un ou plusieurs habitants au nom de la commune est seulement recevable lorsque la commune omet d’agir en justice”, ajoutant qu’il revient au juge de juger si tel

¹⁶ *Ibid.*, point B.10.

¹⁷ *Ibid.*, point B.11.

¹⁸ *Ibid.*, point B.11.

¹⁹ D. RENDERS / P. ABBA / A. VOLDERS, Chronique de vie administrative – Belgique, *Annuaire européen d’Administration publique*, n° 42, 2021, p. 351, n° 25; D. RENDERS / P. ABBA / A. VOLDERS, Droit administratif – Belgique, *Revue européenne de droit public*, vol. 32, 2020/3, pp. 1190-1191, n° 25.

²⁰ Cass., arrêt du 15 janvier 2021, C.20.0174.N (traduction libre); voyez également C. const., arrêt n° 129/2019 du 10 octobre 2019.

est bien le cas en tenant compte des circonstances de l'affaire²¹.

13. L'on sait qu'en Belgique, l'emploi des langues en matière administrative – autrement dit la langue dans laquelle l'administration doit s'adresser au citoyen – est réglementée²².

S'agissant des communes dites "périphériques" – il s'agit de six communes entourant la Région bruxelloise, mais situées sur le territoire de la Région flamande²³ –, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat avait, en 2014 et 2019²⁴, 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 l'administration communale qu'il lui incombait de renvoyer tous les quatre ans²⁵. Par un arrêt du 6 décembre

²¹ Cass., arrêt du 15 janvier 2021, C.20.0274.N (traduction libre).

²² 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.

²³ Il s'agit, dans l'ordre alphabétique, des communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppeem.

²⁴ Voy. D. RENDERS / P. ABBA / A. VOLDERS, Chronique de vie administrative – Belgique, *Annuaire européen d'Administration publique*, n° 42, 2021, pp. 352-353, n° 26; D. RENDERS / P. ABBA / A. VOLDERS, Droit administratif – Belgique, *Revue européenne de droit public*, vol. 32, 2020/3, pp. 1191-1192, n° 26.

²⁵ 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 et C.E. (a.g.), arrêt *Rolin*, n° 245.052 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Petit*, n° 245.053 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Calmeyn*, n° 245.054 du 2 juillet 2019; C.E. (a.g.), arrêt *Ghequiere*, n° 245.055 du 2 juillet 2019, *Tijdschrift voor Gemeenten-*

2018, une chambre francophone de la Cour de cassation avait, pour sa part, jugé qu'une telle demande pouvait être sollicitée une fois pour toute²⁶.

Par cinq arrêts rendus le 22 septembre 2021, le Conseil d'Etat réaffirme sa jurisprudence selon laquelle les habitants des communes périphériques concernées peuvent choisir — au moyen d'une lettre — d'être servis en français, ce choix valant pour une période de quatre ans et pouvant ensuite être chaque fois renouvelé pour une nouvelle période de quatre ans²⁷.

14. S'agissant d'emploi des langues en matière administrative, également, la Cour de cassation juge que "l'utilisation d'un mot placé entre guillemets dans une décision directoriale n'enfreint pas la loi sur l'emploi des langues en matière administrative à condition que la décision soit compréhensible et ait un sens selon son contexte"²⁸.

B. L'organisation interne de l'administration

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

16. En raison de la pandémie de COVID-19, les conditions de travail du personnel des administrations sont modifiées.

recht, 2019, liv. 4, p. 209, note S. HENNAU, De benoeming van de burgemeesters in de randgemeenten: Raad van State bevestigt compromisshouding, pp. 210-218.

²⁶ Cass., arrêt du 6 décembre 2018, C.18.0132.F.

²⁷ C.E., arrêts *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, *Commune de Drogenbos*, *Commune de Wezembeek-Oppem*, *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, *Commune de Rhode-Saint-Genèse*, n° 251.570 à 251.574 du 22 septembre 2021. Voy., à cet égard, D. RENDERS / D. DE VALKENEER / K. POLET, L'emploi des langues en matière administrative dans les communes périphériques: un dialogue de sourds?, note sous Cass., arrêt du 6 décembre 2018, C.18.0132.F et C.E. (a.g.), arrêt *Caprasse*, n° 227.775 du 20 juin 2014, *Revue critique de jurisprudence belge*, 2021/4, pp. 716-813.

²⁸ Cass., arrêt du 12 mars 2021, F.19.0059.N.

Pour les membres du personnel de la fonction publique fédérale, les conditions de service sont adaptées, notamment par la prolongation de la période de référence pour la prise de repos compensatoire²⁹.

En Communauté française, certaines dispositions adoptées en 2020, relatives notamment au télétravail, sont prolongées³⁰ et les indemnités forfaitaires accordées en cas de prestations en télétravail, en raison de la pandémie, sont adaptées³¹.

Les conditions de service sont, par ailleurs, adaptées par l'octroi de congés liés à la garde des enfants au profit du personnel des services de l'autorité flamande³².

En Région wallonne, les mesures adoptées en matière de fonction publique dans le contexte de la reprise progressive des activités sont prolongées³³.

²⁹ Arrêté ministériel du 2 avril 2021 "modifiant les articles 8 et 9 de l'arrêté royal du 22 avril 2020 portant des mesures particulières pour les membres du personnel de la fonction publique fédérale dans le cadre de la crise sanitaire liée au coronavirus COVID-19", *Moniteur belge* du 7 avril 2021.

³⁰ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 février 2021 "portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 mai 2020 portant des dispositions diverses de fonction publique dans le contexte de la pandémie de COVID-19", *Moniteur belge* du 23 février 2021.

³¹ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 janvier 2021 "portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 mai 2020 portant des dispositions diverses de fonction publique dans le contexte de la pandémie de COVID-19", *Moniteur belge* du 18 janvier 2021.

³² Arrêté du Gouvernement flamand du 17 décembre 2021 "modifiant le statut du personnel flamand du 13 janvier 2006, en ce qui concerne l'instauration d'un congé temporaire en cas de fermeture de l'école, de l'accueil ou du centre d'accueil pour personnes handicapées, à la suite d'une mesure visant à limiter la diffusion du coronavirus SARS-CoV-2", *Moniteur belge* du 15 janvier 2021.

³³ Arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 2021 "prolongeant jusqu'au 30 juin 2021, les dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 2020 portant des dispositions diverses en matière de fonction publique dans le contexte de la reprise des activités suite à la pandémie de COVID-19", *Moniteur belge* du 5 mai 2021.

Enfin, le Gouvernement flamand adopte des mesures en matière de chômage temporaire pour cause de force majeure suite à la pandémie, de même que des mesures de congé parental pour le personnel d'un certain nombre de pouvoirs locaux³⁴.

17. A côté des modifications liées à la pandémie, on relève qu'à l'échelon fédéral, le Roi modifie le statut du personnel opérationnel des zones de secours³⁵.

Au niveau fédéral toujours, les agents de l'Etat fédéral sont soumis à de nouvelles obligations en matière de propriété intellectuelle³⁶. D'autres modifications, notamment en matière d'évaluation et de carrière pécuniaire, sont apportées à leur statut³⁷.

³⁴ Arrêté du Gouvernement flamand du 12 mars 2021 "portant des mesures à la suite de la pandémie provoquée par le COVID-19 et modifiant les conditions minimales de statut du personnel des communes, des centres publics d'action sociale et des provinces", *Moniteur belge* du 14 avril 2021.

³⁵ Arrêté royal du 13 décembre 2020 "modifiant l'arrêté royal du 14 avril 2014 relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours", *Moniteur belge* du 7 janvier 2021. Voy. égal. l'Arrêté royal du 14 août 2021 "modifiant l'arrêté royal du 19 avril 2014 relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours en vue de l'extension du congé de naissance", *Moniteur belge* du 22 septembre 2021 et l'Arrêté royal du 14 août 2021 "portant diverses mesures relatives aux formations continues et permanentes du personnel opérationnel des zones de secours et de la protection civile", *Moniteur belge* du 28 septembre 2021.

³⁶ Arrêté royal du 30 septembre 2021 "modifiant diverses dispositions relatives aux agents de l'Etat", *Moniteur belge* du 4 novembre 2021. Voy. égal. l'Arrêté royal du 27 juin 2021 "modifiant des dispositions diverses relatives aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat concernant la parenté sociale", *Moniteur belge* du 20 juillet 2021. A propos des membres du SPF Intérieur, voy. l'Arrêté royal du 23 novembre 2021 "concernant l'organisation du temps de travail de certains membres du personnel du SPF Intérieur", *Moniteur belge* du 13 décembre 2021.

³⁷ *Ibid.*

L'on relève encore qu'un arrêté royal instaure une pension complémentaire en faveur de certains membres du personnel contractuel de la fonction publique fédérale³⁸.

18. De son côté, le législateur wallon adopte un décret par lequel il permet aux membres des conseils de l'action sociale d'être remplacés lors d'un congé faisant suite à la naissance ou à l'adoption d'un enfant³⁹.

19. Le Gouvernement flamand modifie, par arrêté, "les conditions minimales de statut du personnel des communes, des centres publics d'action sociale et des provinces"⁴⁰.

20. Le Gouvernement flamand modifie également les règles relatives au congé de naissance dans le statut du personnel flamand⁴¹.

Il intègre, par ailleurs, dans ce même statut, des dispositions spécifiques suite à la dissolution de l'agence autonomisée externe de

³⁸ Arrêté royal du 17 février 2021 "instaurant une pension complémentaire en faveur de certains membres du personnel de la fonction publique fédérale", *Moniteur belge* du 24 février 2021.

³⁹ Décret wallon du 1^{er} avril 2021 "modifiant l'article 15, §4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale afin de permettre aux membres des conseils de l'action sociale d'être remplacés lors d'un congé faisant suite à la naissance ou à l'adoption d'un enfant", *Moniteur belge* du 12 avril 2021.

⁴⁰ Arrêté du Gouvernement flamand du 12 mars 2021 "portant des mesures à la suite de la pandémie provoquée par le COVID-19 et modifiant les conditions minimales de statut du personnel des communes, des centres publics d'action sociale et des provinces", *Moniteur belge* du 14 avril 2021.

⁴¹ Arrêté du Gouvernement flamand du 19 mars 2021 "modifiant le statut du personnel flamand du 13 janvier 2006 en ce qui concerne l'extension du congé de naissance", *Moniteur belge* du 8 juin 2021.

droit public "Agence flamande pour la Formation des Entrepreneurs SYNTRA Vlaanderen"⁴².

21. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifie le statut administratif et pécuniaire des agents du personnel opérationnel du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente quant à l'organisation des tests physiques des agents qui n'ont pu avoir lieu durant la crise sanitaire⁴³.

22. Le Gouvernement de la Communauté française adopte un arrêté modifiant les règles relatives au congé de maternité et au congé pour l'exercice d'une activité auprès d'un groupe politique des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et des organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de Secteur XVII⁴⁴.

⁴² Arrêté du Gouvernement flamand du 27 novembre 2020 "modifiant le statut du personnel flamand du 13 janvier 2006, en ce qui concerne l'inclusion d'un certain nombre de dispositions spécifiques à l'agence suite à la dissolution de l'agence autonomisée externe de droit public Agence flamande pour la Formation des Entrepreneurs SYNTRA Vlaanderen, ainsi que d'autres dispositions", *Moniteur belge* du 17 février 2021.

⁴³ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 février 2021 "modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant le statut administratif et pécuniaire des agents du personnel opérationnel du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente", *Moniteur belge* du 1^{er} mars 2021.

⁴⁴ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 4 février 2021 "portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 juin 2004 relatif aux congés des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et des organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de Secteur XVII", *Moniteur belge* du 19 février 2021.

23. Le législateur flamand modifie, pour sa part, plusieurs dispositions statutaires applicables au personnel enseignant⁴⁵, à l'instar du législateur de la Communauté française⁴⁶.

24. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune adapte le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires de ses services⁴⁷, ainsi que celui des fonctionnaires de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale⁴⁸ en ce qui concerne le congé de maternité.

⁴⁵ Décret flamand du 9 juillet 2021 "relatif à l'enseignement XXXI", *Moniteur belge* du 26 août 2021. Voy. égal. l'Arrêté du Gouvernement flamand du 3 décembre 2021 "relatif à une extension temporaire du congé pour cause de force majeure des membres du personnel de l'enseignement", *Moniteur belge* du 15 décembre 2021.

⁴⁶ Décret de la Communauté française du 19 juillet 2021 "modifiant diverses dispositions en matière de statut des membres du personnel de l'enseignement", *Moniteur belge* du 30 août 2021.

⁴⁷ Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 11 février 2021 "modifiant l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 5 juin 2008 portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires de Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale concernant le congé de maternité", *Moniteur belge* du 19 février 2021.

⁴⁸ Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 11 février 2021 "modifiant l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires de l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale concernant le congé de maternité", *Moniteur belge* du 9 mars 2021.

25. L'on a épinglé, dans une précédente chronique⁴⁹, que par une loi du 23 mars 2019⁵⁰, le législateur fédéral avait réformé le statut du personnel pénitentiaire.

Par un arrêt du 15 juillet 2021, la Cour constitutionnelle valide le régime instauré, notamment en ce qu'il vise à instaurer un "service minimum" et un mécanisme de réquisition dans les prisons en cas de grève⁵¹.

Dans le cadre de cet arrêt, la Cour précise aussi que, s'agissant du statut administratif des agents pénitentiaires, "le rôle spécifique du personnel pénitentiaire dans la garantie des droits fondamentaux des détenus peut justifier que le législateur fixe lui-même, par des dispositions législatives, des éléments essentiels du statut du personnel pénitentiaire"⁵².

26. La jurisprudence en matière de fonction publique est, par ailleurs, foisonnante.

27. Par un arrêt du 13 décembre 2021, la Cour de cassation juge qu'un centre public d'action sociale peut engager un agent par voie contractuelle sur le fondement d'une réglementation qui l'autorise dans des hypothèses différentes de celles qui sont prévues dans la législation organique relative aux centres publics d'action sociale⁵³.

28. Dans un arrêt relatif à la nomination définitive à l'issue du stage, le Conseil d'Etat rappelle que la décision relative à la nomination ou au licenciement du stagiaire en fin de stage "doit être fondée

⁴⁹ D. RENDERS / P. ABBA / A. VOLDERS, Chronique de vie administrative – Belgique, *Annuaire européen d'Administration publique*, n° 42, 2021, p. 353, n° 29; D. RENDERS / P. ABBA / A. VOLDERS, Droit administratif – Belgique, *Revue européenne de droit public*, vol. 32, 2020/3, p. 1193, n° 29.

⁵⁰ Loi du 23 mars 2019 "concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire", *Moniteur belge* du 11 avril 2019.

⁵¹ C. const., arrêt n° 107/2021 du 15 juillet 2021.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Cass., arrêt du 13 décembre 2021, C.19.0317.F.

sur la manière dont le stage s'est déroulé durant la période de stage d'un an et non pas sur des faits postérieurs", et ce même si le stagiaire demeure stagiaire tant qu'il n'est pas nommé définitivement. En effet, la période de stage n'est pas prolongée dans l'attente de la décision relative à la nomination définitive ou au licenciement du stagiaire⁵⁴.

Le Conseil d'Etat ajoute:

"Certes le conseil communal, à qui revient légalement le pouvoir d'apprécier si un directeur stagiaire peut être nommé définitivement, n'est pas tenu de se faire son opinion sur le seul contenu du rapport de stage et peut fonder sa décision sur d'autres éléments qui n'auraient pas été pris en considération par ce rapport et ce, même si ces éléments ont été portés à sa connaissance postérieurement au stage, mais pour autant que ces éléments soient en lien avec les prestations du directeur pendant la période de stage et soient portés à sa connaissance avant la fin du délai dans lequel il est réglementairement tenu de statuer. Il ne saurait en effet être admis que l'autorité chargée de statuer sur les mérites du stage mette à profit les délais supplémentaires qu'elle s'accorde en dépit des délais d'ordre fixés réglementairement pour recueillir des éléments en faveur ou en défaveur du stagiaire"⁵⁵.

29. Au sein des administrations des services centraux, le Roi détermine le pourcentage, pour chaque service central, des emplois à attribuer au cadre français et au cadre néerlandais⁵⁶.

A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle, dans un arrêt du 24 mars 2021, sa jurisprudence constante:

"Les cadres linguistiques déterminent [...] le pourcentage des nominations d'agents d'un groupe linguistique particulier qui peuvent être faites aux différents degrés de la hiérarchie. Toute désignation à un degré déterminé doit donc nécessairement se faire dans la limite de cadres linguistiques préalablement fixés, de sorte que, selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat [...], toute nomination ou promotion décidée en l'absence de cadres linguistiques doit être annulée, au besoin

⁵⁴ C.E., arrêt *Lion*, n° 249.998 du 5 mars 2021.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Lois coordonnées du 18 juillet 1966 "sur l'emploi des langues en matière administrative", art. 43, § 3, alinéa 1^{er}, *Moniteur belge* du 2 août 1966.

d'office compte tenu du caractère d'ordre public des lois linguistiques⁵⁷.

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 (I), 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. En matière de compétence de l'auteur de l'acte, le Conseil d'Etat rappelle, en ce qui concerne le recours aux pouvoirs implicites, que ceux-ci "ne peuvent être exercées en Région de Bruxelles-Capitale que par la voie d'une ordonnance et non par celle d'un arrêté du gouvernement"⁵⁸.

34. Par un arrêt du 5 mars 2021 – déjà évoqué –⁵⁹, le Conseil d'Etat rappelle, par ailleurs, que lorsqu'un pouvoir d'appréciation est laissé à l'autorité compétente, ce pouvoir d'appréciation ne saurait être attribué à une autre autorité. Il juge que:

⁵⁷ C.E., arrêt *Polet et consorts*, n° 250.209 du 24 mars 2021.

⁵⁸ C.E., arrêt *Etat belge*, n° 249.528 du 19 janvier 2021.

⁵⁹ Cf. *supra*, n° 28.

“Lorsqu’une compétence est attribuée par une disposition législative à un organe d’une autorité administrative, et que cette disposition légale laisse comme en l’espèce un pouvoir d’appréciation à cette autorité dans l’exercice de cette compétence, une disposition réglementaire ne peut, sans méconnaître cette disposition légale d’ordre public, attribuer ce pouvoir d’appréciation, en tout ou en partie, à une autre autorité. Il en va d’autant plus ainsi en l’espèce qu’en vertu de l’article 162 de la Constitution, les institutions communales sont réglées par la loi, laquelle consacre l’attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d’intérêt communal. Le Code [wallon de la démocratie locale et de la décentralisation] confirme d’ailleurs à cet égard que c’est le conseil communal qui règle tout ce qui est d’intérêt communal (article L1122-30)”⁶⁰.

35. L’on sait que, conformément à l’article 3 des lois coordonnées “sur le Conseil d’Etat”⁶¹, les projets d’arrêtés réglementaires doivent être soumis à l’avis motivé de la section de législation du Conseil d’Etat, sauf en cas d’urgence spécialement motivée.

Par un arrêt du 24 février 2021, le Conseil d’Etat rappelle la nature de son contrôle au sujet de l’urgence invoquée:

“S’il n’appartient pas au Conseil d’Etat de se substituer à l’autorité dans l’appréciation de l’urgence, il lui revient de vérifier si celle-ci est motivée à suffisance de droit, c’est-à-dire par l’invocation de circonstances particulières de nature à justifier qu’il n’aurait pu être procédé à la consultation de la section de législation du Conseil d’Etat, fût-ce dans un délai réduit de cinq jours, sans compromettre la mise en œuvre des règles édictées par ledit arrêté et la réalisation du but poursuivi par l’autorité. L’urgence spécialement motivée doit ressortir du préambule de cet arrêté et consister dans l’indication des circonstances précises et pertinentes, corroborées par les pièces du dossier administratif et les explications éventuellement fournies par la partie adverse tenant à la procédure d’élaboration de l’acte, de nature à faire comprendre qu’une adoption de l’arrêté réglementaire après consultation de la section de législation du Conseil d’Etat, fût-ce dans le délai restreint de cinq jours, aurait

⁶⁰ C.E., arrêt *Lion*, n° 249.998 du 5 mars 2021.

⁶¹ *Moniteur belge* du 21 mars 1973.

compromis la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées ainsi que l'utilité et l'efficacité de celles-ci"⁶².

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

Par un arrêt du 10 mars 2021, la Cour de cassation rappelle que:

"L'obligation de motivation à laquelle est tenue l'autorité administrative doit permettre au destinataire de la décision de connaître les raisons sur lesquelles elle se fonde. L'autorité administrative n'est pas tenue de donner les motifs de ses motifs.

Par ailleurs, l'autorité compétente apprécie l'existence d'une menace pour l'ordre public au cas par cas, en tenant compte du comportement personnel de l'étranger et du danger que ce comportement représente pour l'ordre public"⁶³.

Par un arrêt du 13 janvier 2021, le Conseil d'Etat juge, pour sa part, que certains actes doivent, compte tenu de leur nature à la fois réglementaire et individuelle, faire l'objet d'une motivation proportionnelle de la manière suivante:

"En ce qu'en certains aspects l'arrêté de désignation d'un site Natura 2000 litigieux a une portée individuelle, il doit faire l'objet d'une motivation formelle, tant en droit qu'en fait, qui soit suffisante et adéquate au sens des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Cette motivation doit être proportionnelle compte tenu de la nature hybride de l'acte. Toutefois, dans les cas où la motivation en la forme n'est pas obligatoire pour les dispositions réglementaires, ce motif pourra être recherché non seulement dans le texte de la décision mais également dans le dossier administratif"⁶⁴.

⁶² C.E., arrêt *s.a. Derby*, n° 249.904 du 24 février 2021.

⁶³ Cass., arrêt du 10 mars 2021, P.21.0287.F.

⁶⁴ C.E., arrêt *s.a. CFE*, n° 249.479 du 13 janvier 2021.

37. En droit de la fonction publique, la question du délai de prescription de l'action disciplinaire est sensible et peut conduire à se demander si la sanction administrative prononcée à l'égard d'un fonctionnaire n'est pas illégale en raison du caractère tardif du déclenchement de la procédure disciplinaire.

Sur le sujet, le Conseil d'Etat avait, par deux arrêts rendus en 2020⁶⁵, jugé qu'en imposant, à peine de déchéance, un délai de prescription – de six mois – entre la prise de connaissance ou la constatation des faits et le dépôt du rapport introductif, le législateur garantissait le respect du principe de sécurité juridique dont le principe général du délai raisonnable est un corollaire.

La juridiction poursuivait en indiquant que l'éventuel manque de diligence de l'autorité disciplinaire au cours de cette période de six mois maximum n'impliquait, dès lors, pas *ipso facto* une violation du principe du délai raisonnable, ce dernier constituant, comme tout principe général de droit de valeur législative ou réglementaire, une source juridique subsidiaire à la loi, pour autant que ladite autorité ait fait diligence pour mener la procédure à son terme au cours des étapes postérieures à la notification du rapport introductif.

Le Conseil d'Etat confirme cette jurisprudence par un arrêt du 28 septembre 2021⁶⁶.

38. A propos du nouveau régime de routes communales instauré en Flandre⁶⁷, la Cour constitutionnelle rend une décision qui touche, elle aussi, aux limites dans lesquelles l'auteur de l'acte administratif est tenu d'exercer son pouvoir décisionnel⁶⁸.

⁶⁵ C.E., arrêt *Roland*, n° 246.619 du 14 janvier 2020; C.E., arrêt *Dardenne*, n° 247.870 du 23 juin 2020. Voy. D. RENDERS / P. ABBA / A. VOLDERS, Chronique de vie administrative – Belgique, *Annuaire européen d'Administration publique*, n° 43, 2020, pp. 367-425; D. RENDERS / P. ABBA / A. VOLDERS, Droit administratif – Belgique, *Revue européenne de droit public*, vol. 33, 2021/3, pp. 954-955, n° 38.

⁶⁶ C.E., arrêt *Adam*, n° 251.646 du 28 septembre 2021.

⁶⁷ Décret flamand du 3 mai 2019 "sur les routes communales", *Moniteur belge* du 12 août 2019.

⁶⁸ C. const., arrêt n° 130/2021 du 7 octobre 2021.

La Cour relève notamment que la nouvelle manière d'établir la prescription acquisitive à l'initiative de l'autorité communale – qui peut constater que les conditions sont réunies et manifester sa volonté de se prévaloir de la prescription sans que celle-ci ne soit constatée par une décision de justice –, ne porte pas une atteinte injustifiée et disproportionnée au droit au respect des biens.

La Cour relève, à cet égard, que la décision du conseil communal qui constate que les conditions de la prescription sont réunies bénéficie, certes, d'une présomption de légalité, mais en ajoutant que l'intéressé peut néanmoins exercer un recours pour contester la légalité de cet acte. Elle poursuit en indiquant qu'il appartient, dans ce cas, à la juridiction saisie du recours de vérifier que les conditions de la prescription acquisitive sont réunies ou non et, si elles ne le sont pas, de constater que la décision communale est illégale et que l'ingérence dans le droit au respect des biens est dépourvue de fondement admissible.

39. L'on sait que, pendant la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19, le Ministre de l'Intérieur a adopté de nombreux arrêtés ministériels contenant des mesures visant à limiter la propagation du virus⁶⁹, sur la base d'un trio de lois: la loi du 31 décembre 1963 "sur la protection civile"⁷⁰, la loi du 5 août 1992 "sur la fonction de police"⁷¹ et la loi du 15 mai 2007 "relative à la sécurité civile"⁷².

Le 31 mars 2021, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, siégeant en référé, a jugé que les arrêtés ministériels ne pouvaient trouver un fondement juridique régulier dans le trio de lois précité et a précisé que "c'est au pouvoir législatif d'intervenir pour

⁶⁹ Voy., à titre d'exemple, Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 "portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19", *Moniteur belge* du 28 octobre 2020, encore appliqué au début de l'année 2021.

⁷⁰ *Moniteur belge* du 16 janvier 1964, art. 4.

⁷¹ *Moniteur belge* du 22 décembre 1992, art. 11.

⁷² *Moniteur belge* du 22 décembre 1992, art. 182 et 187.

décider des limites à apporter aux libertés fondamentales”⁷³. Ce faisant, le Tribunal condamne l’Etat belge à prendre toutes les mesures qu’il estimera appropriées pour mettre un terme à la situation d’illégalité apparente, dans un délai de maximum trente jours et sous peine d’astreinte.

Cette décision fut toutefois réformée, le 7 juin 2021, par la Cour d’appel de Bruxelles qui juge, tout d’abord, qu’il n’est pas démontré que les arrêtés ministériels sont manifestement dépourvus de fondement légal⁷⁴. Selon la Cour, en l’absence de toute intervention, le législateur lui-même semble avoir admis que les mesures prises pouvaient se fonder sur ces législations, sans qu’il soit tenu de prendre une loi spécifique à cet effet. Selon elle également, tant la section de législation⁷⁵ que la section du contentieux administratif du Conseil d’Etat confirment cette analyse.

Dans un dossier différent, la Cour de cassation a, par ailleurs, considéré, à travers un arrêt du 28 septembre 2021, que les mesures

⁷³ Civ. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, n° 2021/14/C. Voy. à ce sujet D. RENDERS, L’Etat a trente jours pour revoir des mesures COVID jugées à première vue illégales!, <https://www.justice-en-ligne.be/L-Etat-a-trente-jours-pour-revoir> (consulté le 20 mai 2022).

⁷⁴ Bruxelles (18^e ch. fr. réf.), 7 juin 2021, n° 2021/KR/17, *Revue de jurisprudence de Mons, Liège et Bruxelles*, pp. 1209-1236, *Administration publique trimestriel*, 2021, pp. 322-343, note A. JOUSTEN / X. MINY, La légalité des mesures visant à freiner la propagation du coronavirus devant la Cour d’appel de Bruxelles: suite et fin des controverses?. Voy. à ce sujet D. RENDERS, Justice et mesures COVID: pour la Cour d’appel de Bruxelles, tout est, à première vue, légal... ou presque!, <https://www.justice-en-ligne.be/Justice-et-mesures-COVID-pour-la> (consulté le 20 mai 2022).

⁷⁵ Section de législation du Conseil d’Etat, avis n° 69.253/AG du 23 avril 2021 sur un projet d’arrêté ministériel “modifiant l’arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19”, spéc. point 10.4.

de nature pénale contenues dans l'un des arrêtés ministériels trouvaient un fondement juridique régulier dans l'article 182 de la loi du 15 mai 2007 "sur la sécurité civile"⁷⁶.

Suite à ces discussions jurisprudentielles qui questionnent le fondement d'actes administratifs unilatéraux ayant rythmé la vie des Belges durant de longs et douloureux mois⁷⁷, une loi "pandémie" a été promulguée⁷⁸ qui contient un cadre global applicable à "la pandémie de COVID-19 [...], ainsi qu'à d'éventuelles situations épidémiques futures"⁷⁹. La loi définit la notion de "situation d'urgence épidémique" et prévoit que celle-ci est déclarée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

L'adoption de la loi "pandémie" ne fait pas pour autant taire toutes les contestations dirigées contre les mesures de police prises en vue de combattre le virus, même si la critique ne porte plus sur le fondement législatif de ces mesures.

Ainsi, par un arrêt remarqué du 28 décembre 2021, le Conseil d'Etat suspend l'exécution de la mesure portant fermeture des salles de spectacle culturel durant les fêtes de fin d'année, jugeant que la fermeture totale de ces lieux n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée dans son principe⁸⁰.

⁷⁶ Cass. (2^e ch.), arrêt du 28 septembre 2021, P.21.1129.N, *Journal des tribunaux*, pp. 729-731, *Rechtskundig weekblad*, 2021-2022, pp. 364-370. Voy. à ce sujet D. RENDERS, La Cour de cassation dit, à son tour, régulières les mesures COVID qu'elle avait à juger, <https://www.justice-en-ligne.be/La-Cour-de-cassation-dit-a-son> (consulté le 20 mai 2022).

⁷⁷ Voy., à cet égard, D. RENDERS / P. ABBA / S. GOBERT / E. ROMBAUX, La gestion de la pandémie de COVID-19 dans l'Etat fédéral belge: chronique d'une vie dénoncée ou d'une mort annoncée?, à paraître.

⁷⁸ Loi du 14 août 2021 "relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique", *Moniteur belge* du 21 août 2021, 2^{ème} éd.

⁷⁹ Projet de loi "relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique", Exposé des motifs, *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, session ordinaire 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 4.

⁸⁰ C.E., arrêt *Pinte*, n° 252.564 du 28 décembre 2021.

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

41. Par un arrêt du 10 décembre 2021⁸¹, la Cour de cassation juge qu'un arrêté ministériel qui n'intéresse pas la généralité des citoyens et dont la publicité ne présente aucun caractère d'utilité publique ne doit pas être publié pour être obligatoire.

Pour fonder sa décision, la Cour précise que s'il est vrai que l'article 190 de la Constitution dispose qu'aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi, l'article 56, § 1^{er}, alinéa 4, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 "sur l'emploi des langues en matière administrative" prévoit que lorsqu'ils n'intéressent pas la généralité des citoyens, les arrêtés royaux et ministériels⁸² peuvent n'être publiés que par extrait ou ne faire l'objet que d'une mention au *Moniteur belge*, et que si leur publicité ne présente aucun caractère d'utilité publique, ils peuvent même ne pas être publiés.

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

43. Le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que les autorités communales doivent publier leurs règle-

⁸¹ Cass., arrêt du 10 décembre 2021, C.19.0471.F.

⁸² L'on précise que le paragraphe 4 de l'article 56 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 "sur l'emploi des langues en matière administrative" vise les arrêtés royaux et ministériels bilingues, c'est-à-dire ceux qui ne se rapportent pas exclusivement soit à la région de langue française ou de langue néerlandaise, soit à un des cadres ou rôles linguistiques des services visés aux articles 39 à 47 de la même loi. Voy. P. BOUVIER / R. BORN / B. CUVELIER / F. PIRET, *Eléments de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 119-120, note n° 380.

ments et ordonnances par la voie d'affiche contenant certaines mentions obligatoires⁸³. Le fait et la date de la publication de ces règlements et ordonnances sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet⁸⁴.

La Cour de cassation rend plusieurs arrêts à cet égard:

- Dans un premier arrêt, la Cour juge que “[...] l’affichage 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”⁸⁵;

Elle ajoute que “Si l’annotation dans le registre spécialement prévu à cet effet constitue le seul mode de preuve admissible du fait et de la date de la publication d’un règlement ou d’une ordonnance communale, il ne s’ensuit pas que cette annotation fasse preuve de la régularité de l’affichage”⁸⁶;

- Dans un deuxième arrêt⁸⁷, la Cour décide que “sous peine de ne pouvoir constituer le mode de preuve, seul admissible, de la publication d’un règlement ou d’une ordonnance communale, l’annotation [dans le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales, prescrite par l’article L1133-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation] doit être signée non seulement par le secrétaire communal mais également par le bourgmestre”;

⁸³ Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L1133-1.

⁸⁴ Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L1133-2, al. 2.

⁸⁵ Cass., arrêt du 17 mai 2021, F.20.0159.F.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Cass., arrêt du 3 décembre 2021, C.20.0366.F.

Elle ajoute que “pour valoir preuve de la publication d’un règlement communal, l’annotation dans le registre spécial tenu par le secrétaire communal doit être faite le premier jour de l’affichage” et que “l’exigence réglementaire de concordance des dates de publication et d’annotation participe de la forme de l’annotation, en sorte que cette condition n’excède pas les limites de l’habilitation donnée au pouvoir exécutif par l’article L1133-2, alinéa 2, du même Code”⁸⁸.

44. Le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit, par ailleurs, que les autorités provinciales doivent publier leurs actes par la voie du *Bulletin provincial* et sur le site internet de la province⁸⁹. Le caractère obligatoire de ces actes est ainsi subordonné à un double mode de publication⁹⁰.

L’on a épinglé, dans la précédente chronique, que la Cour constitutionnelle avait jugé que le fait que la force obligatoire de ces actes soit subordonnée à la condition de leur publication sur le site internet de la province n’était pas pertinent ni proportionné par rapport au but visé par la législation et violait, en conséquence, les articles 10 et 11 de la Constitution⁹¹.

La Cour de cassation rappelle, dans un arrêt du 11 mars 2021, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et juge que:

“[...] l’article L2213-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne subordonne le caractère obligatoire des règlements et

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L.2213-2.

⁹⁰ Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L.2213-3.

⁹¹ D. RENDERS / P. ABBA / A. VOLDERS, Chronique de vie administrative – Belgique, *Annuaire européen d’Administration publique*, n° 43, 2020, pp. 367-425; D. RENDERS / P. ABBA / A. VOLDERS, Droit administratif – Belgique, *Revue européenne de droit public*, vol. 33, 2021/3, pp. 958-959, n° 42; C. const., arrêt n° 146/2020 du 12 novembre 2020.

ordonnances provinciaux qu'à leur seule publication dans le Bulletin provincial"⁹².

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

45. Si l'existence et l'élaboration de l'acte administratif unilatéral ont donné lieu aux développements qui précèdent, de nombreuses prescriptions nouvelles sont susceptibles de toucher au contenu de l'acte.

46. L'on sait que l'expropriation pour cause d'utilité publique est un moyen d'action administrative important.

47. L'on note, pour commencer, que la Communauté germanophone fait sienne la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique instituée par le décret wallon du 22 novembre 2018 "relatif à la procédure d'expropriation"⁹³.

48. L'on sait, par ailleurs, qu'au niveau fédéral, c'est la loi du 17 avril 1835 "sur l'expropriation pour cause d'utilité publique"⁹⁴ qui régit la matière.

Par un arrêt du 23 avril 2021, la Cour de cassation se prononce sur la demande d'anciens propriétaires visant à obtenir la rétrocession de terrains qui n'auraient pas été utilisés pour des travaux d'utilité publique sans qu'un avis préalable ait été publié par l'autorité.

Conformément à l'article 23, alinéa 2, de la loi du 17 avril 1835 précitée, la rétrocession est "ordonnée en justice sur la déclaration de l'administration qu'ils ne sont plus destinés à servir aux travaux pour lesquels ils avaient été acquis". La Cour juge, à cet égard, que:

⁹² Cass., arrêt du 11 mars 2021, C.20.0026.F.

⁹³ Décret de la Communauté germanophone du 29 mars 2021 "modifiant et abrogeant différentes dispositions en matière d'expropriations", *Moniteur belge* du 20 avril 2021.

⁹⁴ *Moniteur belge* du 17 avril 1835.

“Le délai de prescription de l'action en rétrocession commence à courir seulement à partir du moment où l'expropriant a reconnu soit par une décision expresse, soit par des actes qui impliquent raisonnablement une telle reconnaissance que les biens expropriés ne seront pas utilisés pour la réalisation de l'objet de l'expropriation. Pour apprécier si les actes de l'expropriant impliquent raisonnablement une reconnaissance que le bien exproprié ne sera pas utilisé pour la réalisation de l'objet de l'expropriation, le juge peut tenir compte de la nature spécifique et [de] l'étendue de cet objet, des circonstances concrètes de l'affaire et de l'absence de commencement de la réalisation de l'objet d'expropriation dans un délai déterminé”⁹⁵.

49. Toujours en matière d'expropriation, la Cour de cassation s'est prononcée au sujet de l'article 2.4.3, § 1^{er}, du Code flamand de l'aménagement du territoire qui prévoit que “[t]oute acquisition de biens immeubles, requise pour la réalisation des plans d'exécution spatiaux, peut être réalisée par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique”⁹⁶.

La Cour de cassation juge, à ce sujet, que:

“Cette disposition prévoit une présomption réfragable d'utilité publique pour toute expropriation en vue de la mise en œuvre d'un plan d'exécution spatial.

Elle n'établit pas une présomption selon laquelle une expropriation en vue de la mise en œuvre d'un plan d'exécution spatial est nécessaire à la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi par ce plan”⁹⁷.

50. A côté de l'expropriation pour cause d'utilité publique, on sait la part importante que prennent l'urbanisme et l'aménagement du territoire dans l'action administrative quotidienne.

⁹⁵ Cass., arrêt du 23 avril 2021, C.20.0238.N (traduction libre).

⁹⁶ Code flamand de l'aménagement du territoire, art. 2.4.3, §1^{er}, *Moniteur belge* du 20 août 2009.

⁹⁷ Cass., arrêt du 12 février 2021, C.20.0317.N (traduction libre).

51. En Région de Bruxelles-Capitale, le législateur adopte une ordonnance insérant “des dispositions spéciales relatives à l’introduction et à l’instruction des demandes de permis d’urbanisme concernant des projets présentant 25% minimum de logements sociaux ou visant à la création ou l’augmentation de la capacité d’accueil des équipements scolaires” dans le Code bruxellois de l’aménagement du territoire⁹⁸.

52. En Région wallonne, le Gouvernement adopte un arrêté afin d’élargir “à titre temporaire la dispense de permis d’urbanisme pour le placement d’une terrasse ouverte saisonnière dans le secteur HORECA sur le domaine de la voirie publique”⁹⁹.

Il exonère également de permis d’urbanisme certains actes et travaux requis par la réparation des dégâts causés par une calamité naturelle reconnue¹⁰⁰.

53. La Cour constitutionnelle se prononce sur la différence entre les études d’incidences et les rapports d’incidences opérée dans la législation bruxelloise¹⁰¹. Elle juge, à cet égard, que:

“L’information correcte et complète du public quant aux incidences du projet sur l’environnement constitue un élément essentiel pour permettre à ce public de participer à l’enquête publique en connaissance de

⁹⁸ Ordonnance du 28 janvier 2021 “modifiant le chapitre IIIbis du titre IV du Code bruxellois de l’aménagement du territoire”, *Moniteur belge* du 3 mai 2021; Projet d’ordonnance “modifiant le chapitre IIIbis du titre IV du Code bruxellois de l’aménagement du territoire”, Exposé des motifs, *Documents*, session ordinaire 2020-2021, p. 1.

⁹⁹ Arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 2021 “élargissant à titre temporaire la dispense de permis d’urbanisme pour le placement d’une terrasse ouverte saisonnière dans le secteur HORECA sur le domaine de la voirie publique”, *Moniteur belge* du 5 mai 2021.

¹⁰⁰ Arrêté du Gouvernement wallon du 9 septembre 2021 “modifiant le Code du Développement territorial pour la gestion des dégâts dus aux calamités naturelles”, *Moniteur belge* du 17 septembre 2021.

¹⁰¹ C. const, arrêt n° 6/2021 du 21 janvier 2021.

cause. L'établissement de l'étude d'incidences ou du rapport d'incidences est un élément central de cette information. La circonstance que l'étude d'incidences est réalisée par une personne dont l'indépendance ne peut être mise en doute, sous la supervision d'un comité d'accompagnement également indépendant par rapport au maître de l'ouvrage projeté, constitue une garantie essentielle quant à la qualité et à la complétude de l'information mise à la disposition du public. La procédure du rapport d'incidences ne présente pas les mêmes garanties à cet égard¹⁰².

La Cour considère, en conséquence, que, dans l'affaire dont elle était saisie, le fait de ne plus soumettre à étude d'incidences mais à rapport d'incidences la réalisation de parkings de 201 à 400 places de stationnement constitue un "recul significatif du droit à la protection d'un environnement sain"¹⁰³.

54. La Cour constitutionnelle se prononce, par ailleurs, sur l'absence d'évaluation des incidences en cas d'abrogation de certains plans d'aménagement du territoire, et plus précisément d'abrogation d'un plan communal d'aménagement ayant une valeur indicative, tel que le prévoit l'article D.II.66, § 4, du Code wallon du développement territorial.

Se référant notamment à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁰⁴ en la matière, la Cour juge qu'une telle exemption est contraire aux "articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 3 à 6 de la directive 2001/42/CE [du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement']"¹⁰⁵.

¹⁰² C. const., arrêt n° 6/2021 du 21 janvier 2021, B.11.1.

¹⁰³ *Ibid.*, B.12.

¹⁰⁴ C.J.U.E., 28 février 2012, C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne*; C.J.U.E., 22 mars 2012, C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles et autres*; C.J.U.E., 21 décembre 2016, C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus*.

¹⁰⁵ C. const., arrêt n° 75/2021 du 20 mai 2021.

55. Toujours en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement, mais cette fois à propos d'un projet, le Conseil d'Etat rappelle, quant à lui, que:

“Pour apprécier si deux projets présentés comme distincts forment en réalité un seul projet, il y a lieu de vérifier, d'abord, l'existence d'une proximité géographique entre eux. Cette condition de proximité géographique découle notamment de l'article D.67, § 1^{er}, 1^o, du Code de l'environnement où le législateur se réfère au 'site' du projet. Il y a lieu, ensuite, de vérifier l'existence d'un lien d'interdépendance fonctionnelle entre les projets. Ce lien d'interdépendance est établi quand les deux opérations sont incomplètes l'une sans l'autre. Ce lien n'est pas établi quand les deux projets peuvent être mis en œuvre indépendamment l'un de l'autre. Il y a encore lieu de tenir compte de ce que l'application du système d'évaluation des incidences unique suppose une certaine simultanéité dans la mise en œuvre des projets, mais de ce qu'un phasage imposé par la chronologie n'est pas de nature à exclure le projet unique quand il s'agit bien de réaliser un ensemble fonctionnel caractérisé par l'interdépendance de ses éléments. Il convient d'observer, enfin, qu'à défaut de cette interdépendance fonctionnelle, des liens ou des interactions entre des projets ne suffisent pas à créer le projet unique. Il y a dans la conception et la délimitation d'un projet par le maître de l'ouvrage une part nécessaire de subjectivité. La proximité géographique et l'interdépendance fonctionnelle ont, en revanche, un caractère objectif”¹⁰⁶.

56. En matière d'environnement cette fois, le législateur flamand adopte un décret relatif à la suppression du Conseil supérieur flamand pour le Maintien de l'Environnement et le transfert de tâches relatives au maintien de l'environnement¹⁰⁷.

¹⁰⁶ C.E., arrêt *asbl Comité de quartier Le Pavé*, n° 249.669 du 1^{er} février 2021.

¹⁰⁷ Décret flamand du 26 février 2021 “modifiant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et le Code flamand de l'Aménagement du territoire, en ce qui concerne la suppression du Conseil supérieur flamand pour le Maintien de l'Environnement et le transfert de tâches relatives au maintien de l'environnement”, *Moniteur belge* du 23 mars 2021.

57. Le tribunal de première instance francophone de Bruxelles rend, par ailleurs, un jugement remarqué, le 17 juin 2021, relatif à la responsabilité des pouvoirs publics en matière d'environnement, et plus précisément au sujet des émissions de gaz à effet de serre¹⁰⁸.

Dans le cadre de cette action, tant l'Etat belge que les trois Régions étaient citées à comparaître. En substance, le Tribunal de première instance juge que:

- "dans la poursuite de leur politique climatique, les parties défenderesses ne se comportent pas comme des autorités normalement prudentes et diligentes, ce qui constitue une faute au sens de l'article 1382 du Code civil"¹⁰⁹;
- "dans la poursuite de leur politique climatique, les parties défenderesses portent atteinte aux droits fondamentaux des parties demanderesses, et plus précisément aux articles 2 et 8 de la CEDH, en s'abstenant de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les effets du changement climatique attentatoire à la vie et la vie privée des parties demanderesses"¹¹⁰.

58. A coup sûr, les sanctions administratives contaminent, elles aussi, l'action unilatérale de l'administration.

La loi du 24 juin 2013 "relative aux sanctions administratives communales"¹¹¹ consacre, en vue d'infliger une telle sanction, une procédure standard et une procédure dérogatoire valable pour certaines infractions.

Amenée à devoir se prononcer sur la procédure dérogatoire instituée par la loi précitée, la Cour constitutionnelle rappelle que cette procédure s'applique, bel et bien, aux "infractions relatives à l'arrêt et au stationnement et [à] celles [relatives aux] signaux C3 et F10"¹¹².

¹⁰⁸ Civ. Bruxelles, 17 juin 2021, n° 2015/4585/A.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 83.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Loi du 24 juin 2013 "relative aux sanctions administratives communales", *Moniteur belge* du 1^{er} juillet 2013.

¹¹² C. const., arrêt n° 29/2021 du 25 février 2021, point B.6.

59. Le domaine des taxes ne saurait, bien sûr, être oublié.

60. En matière de règlements-taxes édictés par les communes, la Cour de cassation rappelle que si un règlement communal prévoit une exonération pour une catégorie déterminée de contribuables, celle-ci doit être raisonnablement justifiée par l'objectif de la taxe.

Se fondant sur le principe ainsi dégagé, la Cour estime que n'est pas raisonnablement justifiée l'exonération des titulaires de droits réels qui ne disposent que d'un seul logement ou immeuble déclaré insalubre ou inhabitable et qui y habitent, lorsqu'elle est prévue par un règlement-taxe communal relatif aux logements et bâtiments déclarés insalubres et inhabitables dont l'objectif est de lutter contre la dégradation de la qualité des logements dans la commune et la paupérisation des quartiers¹¹³.

61. Dans le domaine de la sécurité, enfin, le Conseil d'Etat juge que:

“[l']appartenance réelle ou supposée du requérant à [la tendance salafiste], que ce dernier nie et qui n'est pas établie à ce stade de la procédure, ne pourrait constituer à elle seule un élément suffisant pour conclure que le retrait immédiat de la carte d'agent de gardiennage du requérant, et le refus d'une nouvelle, s'impose en raison d'un risque que ce dernier ferait courir pour la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou pour l'ordre public”¹¹⁴.

B. L'acte administratif bilatéral

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

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

¹¹³ Cass., arrêt du 29 janvier 2021, F.19.0064.N (traduction libre).

¹¹⁴ C.E., arrêt XXXX, n° 252.020 du 29 octobre 2021.

64. Un décret flamand organise la conclusion de contrats DBFM¹¹⁵ pour les projets de construction d'écoles¹¹⁶.

65. Les seuils de publicité européenne dans les secteurs classiques et spéciaux, de même que dans le domaine des marchés publics de défense et de sécurité, sont, par ailleurs, adaptés¹¹⁷.

66. Le droit des marchés publics, s'il est constitué d'un grand nombre de règles, est aussi largement nourri par la jurisprudence.

Dans un arrêt du 24 juin 2021, la Cour de cassation clarifie la répartition des obligations entre les pouvoirs adjudicateurs qui passent un marché conjoint¹¹⁸. Elle juge qu'en vertu de la loi applicable au litige en cause, "l'exécution conjointe de travaux, de fournitures ou de services pour compte de pouvoirs adjudicateurs différents peut, dans l'intérêt général, faire l'objet d'un marché unique"¹¹⁹. La Cour juge aussi qu'en tant qu'elle précise que "[l]es personnes intéressées désignent l'autorité ou l'organe qui interviendra, en leur nom collectif, à l'attribution et à l'exécution du marché"¹²⁰, la loi est d'ordre public. La Cour conclut, dès lors, qu'"[...] qu'en cas de marché conjoint,

¹¹⁵ L'acronyme DBFM signifie la conception (*Design*), la construction (*Build*), le financement (*Finance*) et l'entretien (*Maintain*).

¹¹⁶ Décret flamand du 10 décembre 2021 "relatif au DBFM Ecoles de Flandre", *Moniteur belge* du 17 février 2022.

¹¹⁷ Arrêté ministériel du 8 décembre 2021 "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 23 décembre 2021; Arrêté royal du 17 décembre 2021 "modifiant deux seuils 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 31 décembre 2021.

¹¹⁸ Cass., arrêt du 24 juin 2021, C.20.0562.F.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

l'autorité désignée a seule la qualité de cocontractant de l'adjudicataire [et], partant, est le débiteur du prix de l'ensemble de ces travaux conjoints, sans qu'il soit permis d'y déroger"¹²¹.

67. La jurisprudence n'est pas seulement tournée vers les marchés publics. Les concessions donnent, elles aussi, lieu à des enseignements intéressants.

Ainsi, la Cour de cassation juge, par un arrêt du 22 janvier 2021, que:

“Un accord par lequel un pouvoir adjudicateur d'un Etat membre attribue, directement et donc en méconnaissance du principe d'égalité de traitement et de transparence consacré par les articles 49 TFUE et 56 TFUE, à un opérateur économique de ce même Etat membre une concession de services présentant un intérêt transfrontalier manifeste, crée une situation contraire à l'ordre public. En conséquence, un tel contrat est nul pour défaut d'objet licite, sauf s'il est établi qu'il n'y avait pas d'acteur du marché potentiellement intéressé, ou si le juge décide de ne pas annuler le contrat pour des raisons impérieuses d'intérêt général qui rendent nécessaire la poursuite de l'exécution du contrat ou de la concession”¹²².

III. LE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION

68. Le contrôle de l'administration a, lui aussi, pu connaître des développements en 2019, tant s'agissant des contrôles administratifs (A) et citoyens (B), que s'agissant des contrôles juridictionnels (C).

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Cass., arrêt du 22 janvier 2021, C.19.0303.N.

A. Les contrôles administratifs

69. Parmi les contrôles administratifs, on compte, à côté du contrôle exercé par l'autorité de tutelle, les recours administratifs organisés et inorganisés¹²³.

70. Par un arrêt n° 170/2021 du 25 novembre 2021, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion de juger que la Commission d'accès aux documents administratifs n'était pas une juridiction administrative, mais une autorité administrative.

Le législateur décréteil a, en effet, voulu considérer la Commission comme une autorité administrative et n'a pas souhaité en faire un organe juridictionnel. De surcroît, il ressort des travaux préparatoires que cette Commission exerce non seulement un contrôle de la légalité des décisions des autorités auprès desquelles le demandeur avait sollicité la consultation d'un document administratif, mais dispose aussi "d'un véritable pouvoir de réformation" et "d'un pouvoir d'appréciation autonome", et qu'elle est "chargée de prendre une décision qui se substituera à celle de l'autorité initialement saisie"¹²⁴.

71. Lorsqu'il est organisé par un texte, le recours administratif doit être exercé avant d'introduire un recours¹²⁵.

A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle que "lorsqu'un acte administratif peut faire l'objet d'un recours organisé, seule la décision prise en appel est susceptible d'un recours en annulation dès lors qu'elle se substitue à la décision initiale"¹²⁶.

B. Les contrôles citoyens

72. Au titre des contrôles citoyens, on a coutume de classer l'accès aux documents administratifs et le recours à l'ombudsman.

¹²³ Voy. D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., pp. 685-694.

¹²⁴ L'arrêt cite *Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 1075/1, p. 3.

¹²⁵ Voy. D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 693, n° 1137.

¹²⁶ C.E., arrêt *Mouvet*, n° 250.736 du 31 mai 2021.

73. S'agissant de l'accès aux documents administratifs, la législation sur la publicité de l'administration en Région wallonne a été jugée discriminatoire par la Cour constitutionnelle, en ce que cette législation ne prévoyait pas de sanction en cas d'omission de l'indication de la possibilité d'introduire un recours et du délai pour l'introduire dans le document par lequel une décision administrative à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale était notifiée à l'administré¹²⁷.

Partant du constat que "les règles relatives aux formalités et délais fixés pour former un recours visent à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique", et que "[...] ces règles ne peuvent empêcher les justiciables de se prévaloir des voies de recours disponibles"¹²⁸, la Cour constitutionnelle estime que:

"L'indication de l'existence de voies et des délais de recours dans la notification d'une décision administrative constitue un élément essentiel du principe général de la bonne administration de la justice et du droit d'accès au juge.

En omettant d'assortir l'absence d'indication des voies et délais de recours dans la notification des décisions administratives à portée individuelle d'une sanction visant à préserver l'exercice effectif du droit d'accès au juge, le législateur décréteil a pris une mesure qui produit des effets disproportionnés pour la catégorie d'administrés destinataires d'une décision administrative à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale qui ne respecte pas la disposition en cause"¹²⁹.

La Cour conclut qu'"[i]l appartient au législateur décréteil de déterminer la nature de la sanction qui doit être appliquée lorsqu'une autorité administrative wallonne notifie une décision administrative à portée individuelle sans respecter la disposition en cause", et donne

¹²⁷ C. const., arrêt n° 178/2021 du 9 décembre 2021.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

au juge qui a posé la question préjudicielle la mission "d'examiner concrètement si le non-respect de la disposition en cause par l'autorité administrative a entraîné une violation du droit d'accès au juge du demandeur et de faire cesser cette violation"¹³⁰.

C. Les contrôles juridictionnels

74. 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).

Se fondant sur la jurisprudence de la Cour de cassation en tant que juge des conflits d'attributions, le Conseil d'Etat rappelle, à cet égard, que si l'acte administratif unilatéral procède de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, le juge compétent pour en connaître est, au choix, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ou les cours et tribunaux, si la demande est "fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objective met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt"¹³¹.

1. Le juge judiciaire

75. Les missions de contrôle, tout comme l'activité de contrôle du juge judiciaire vis-à-vis de l'action de l'administration, n'ont pas manqué de connaître du mouvement.

76. Dans un important arrêt du 24 février 2021, la Cour de cassation était invitée à connaître, en matière pénale, de l'articulation entre l'article 14^{ter} des lois coordonnées "sur le Conseil d'Etat" – qui permet à la juridiction administrative de maintenir les effets des actes

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ C.E., arrêt *De Faudeur*, n° 252.343 du 7 décembre 2021. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat renvoie expressément à la jurisprudence rendue par la Cour de cassation sur le fondement de l'article 158 de la Constitution et, en particulier, à Cass., arrêt du 8 septembre 2016, C.11.0455.F et C.11.0457.F; égal. C.E. (a.g.), arrêt *Pelkmans*, n° 236.002 du 6 octobre 2016.

annulés – avec l'article 159 de la Constitution – qui ordonne à toute juridiction contentieuse de refuser d'appliquer un acte administratif illégal –.

A cette occasion, la Cour juge notamment que:

"[...] Certes, le principe de légalité garanti par [l'article 159 de la Constitution] s'inscrit dans un ensemble de principes généraux du droit à valeur constitutionnelle, parmi lesquels figure le principe de la sécurité juridique, et c'est aux fins de préserver la sécurité juridique en évitant de mettre à mal, par l'effet de l'annulation, des situations juridiques acquises, que le Conseil d'Etat s'est vu conférer un pouvoir de modulation dans le temps de ses arrêts d'annulation.

Toutefois, lorsqu'il s'agit du jugement de l'action publique, la règle édictée par l'article 159 doit se combiner avec l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, selon lequel nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans les formes qu'elle prescrit.

Cette exigence n'est pas rencontrée par le maintien des effets d'un acte réglementaire illégal.

[En l'espèce, l]e délit de non-respect d'un plan de tir est lié à la définition de la période de chasse à laquelle le plan s'applique. Il en résulte que si la norme portant cette définition doit être tenue pour illégale, l'infraction ne répond plus au principe de légalité qui en conditionne l'existence"¹³².

77. Dans le cadre d'un arrêt rendu le 29 avril 2021, la Cour constitutionnelle se prononce une nouvelle fois sur la répartition des attributions entre les juridictions judiciaires et le Conseil d'Etat, en l'espèce à propos d'amendes administratives¹³³.

La Cour juge que:

¹³² Cass., arrêt du 24 février 2021, P.20.0965.F. Pour une application de l'article 159 de la Constitution, voy. Cass., arrêt du 18 février 2021, C.18.0606.F.

¹³³ C. const., arrêt n° 67/2021 du 29 avril 2021.

“Le recours en annulation d’une décision qui inflige une amende administrative n’a pas pour objet un droit civil dont l’article 144 de la Constitution réserve la connaissance aux tribunaux.

A défaut d’avoir été attribué à une autre juridiction, le recours contre la décision d’infliger une amende administrative visée à l’article 66*bis* du décret du 20 avril 2001 ressortit à [la] compétence générale d’annulation du Conseil d’Etat.

Le législateur jouit d’un large pouvoir d’appréciation pour établir les compétences des juridictions, dans le respect des règles fixées par la Constitution. La circonstance que la disposition en cause ne déroge pas à la compétence générale d’annulation du Conseil d’Etat – ce que le législateur décrétal ne pourrait faire, du reste, qu’en recourant à l’application de l’article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dès lors que le législateur fédéral est exclusivement compétent pour régler la compétence des cours et tribunaux et des juridictions administratives – ne peut entraîner en soi une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l’article 144 de la Constitution”¹³⁴.

78. La Cour constitutionnelle se prononce aussi sur la prescription de l’action civile en réparation du dommage causé par un acte administratif, et plus particulièrement sur la différence de traitement qui existe entre les parties qui ont formé un recours en annulation devant le Conseil d’Etat pour lesquelles la prescription de l’action civile est interrompue jusqu’au prononcé de l’arrêt du Conseil d’Etat et “les personnes pour lesquelles le préjudice causé par l’acte administratif attaqué apparaît à l’issue de ce recours” et qui ne bénéficient pas d’une telle interruption de la prescription¹³⁵.

La Cour juge, à cet égard, que:

“[...] en ce que l’effet interruptif de la prescription qui est attaché aux recours introduits devant le Conseil d’Etat ne bénéficie qu’aux personnes qui ont formé le recours, à l’exclusion des personnes dont le préjudice causé par l’annulation de l’acte administratif attaqué n’apparaît

¹³⁴ *Ibid.*, B.5.2.

¹³⁵ *Ibid.*, B.6.

qu'à l'issue de ce recours, la disposition en cause repose sur un critère qui n'est pas pertinent eu égard aux objectifs mentionnés en B.10 [à savoir 'ne pas faire peser sur le justiciable les conséquences liées à l'arrière du Conseil d'Etat'], dès lors qu'elle oblige toujours ces personnes à introduire une action en réparation du dommage devant le juge civil, à titre conservatoire, pour éviter la prescription de leur action"¹³⁶.

79. L'on note, enfin, que, dans le prolongement d'un arrêt n° 140/2013 du 13 octobre 2013, la Cour constitutionnelle précise l'interprétation qu'il y a lieu de donner à l'article 100, alinéa 1^{er}, 1°, des lois "sur la comptabilité de l'Etat", coordonnées le 17 juillet 1991.

La Cour juge, en effet, que le délai de prescription de cinq ans que la disposition consacre ne peut commencer à courir le premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle la créance d'indemnisation est née, même lorsque la victime n'est informée de l'identité du responsable de ce dommage que plus de quatre ans après ce jour-là. Dans ce cas, le délai ne commence à courir que le premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle la victime est informée de l'identité du responsable de ce dommage¹³⁷.

2. *Le juge administratif*

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

81. L'on sait qu'en marge du Conseil d'Etat, le législateur flamand a institué diverses juridictions administratives, à savoir le Collège de

¹³⁶ *Ibid.*, B.12.

¹³⁷ C. const., arrêt n° 126/2021 du 30 septembre 2021.

maintien environnemental¹³⁸, le Conseil pour les contestations des autorisations¹³⁹ et le Conseil des contestations électorales¹⁴⁰.

En 2021, le législateur flamand adopte deux décrets concernant les juridictions administratives qu'il a instituées.

Le premier décret vise à modifier le pouvoir d'injonction dont disposent le Collège de maintien et le Conseil pour les contestations des autorisations lorsqu'ils annulent une décision d'une autorité administrative¹⁴¹, en les obligeant à ordonner à l'autorité de prendre une nouvelle décision ou de poser un nouvel acte dans un délai d'ordre qu'ils fixent¹⁴².

Le deuxième décret¹⁴³ vise, pour sa part, à optimiser la procédure devant ces juridictions administratives. Les principes suivantes sont mis en œuvre:

¹³⁸ Décret flamand du 5 avril 1995 "contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement", alinéa 1^{er}, *Moniteur belge* du 3 juin 1995, art. 16.4.19, §1^{er}.

¹³⁹ Arrêté du Gouvernement flamand "portant coordination de la législation décrétable relative à l'aménagement du territoire", *Moniteur belge* du 20 août 2009, art. 4.8.1.

¹⁴⁰ Décret flamand du 8 juillet 2011 "portant organisation des élections locales et provinciales et portant modification du décret communal du 15 juillet 2005, du décret provincial du 9 décembre 2005 et du décret du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale", *Moniteur belge* du 25 août 2011, art. 202.

¹⁴¹ Décret flamand du 5 mars 2021 "modifiant l'article 37 du décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne l'injonction", *Moniteur belge* du 24 mars 2021.

¹⁴² Proposition de décret "modifiant l'article 37 du décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne l'injonction", *Documents*, Parlement flamand, session ordinaire 2020-2021, n° 581/1, p. 5.

¹⁴³ Décret flamand du 21 mai 2021 "modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne l'optimisation des procédures", *Moniteur belge* du 14 juin 2021.

- “Le titulaire du permis et la personne effectuant la notification de la décision sont reconnus comme des parties à part entière de la procédure”¹⁴⁴;
- L’exigence d’un intérêt au moyen dans le chef de la partie requérante est affinée¹⁴⁵;
- La procédure de médiation est simplifiée pour être encouragée¹⁴⁶;
- “Le pouvoir de substitution de la juridiction administrative flamande est étendu sans toutefois qu’elle puisse se substituer entièrement à l’autorité”¹⁴⁷;

¹⁴⁴ Proposition de décret “modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l’organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne l’optimisation des procédures”, *Documents*, Parlement flamand, session ordinaire 2020-2021, n° 699/1, p. 3 (traduction libre).

¹⁴⁵ Proposition de décret “modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l’organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne l’optimisation des procédures”, *Documents*, Parlement flamand, session ordinaire 2020-2021, n° 699/1, p. 3 (traduction libre).

¹⁴⁶ Proposition de décret “modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l’organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne l’optimisation des procédures”, *Documents*, Parlement flamand, session ordinaire 2020-2021, n° 699/1, p. 3 (traduction libre).

¹⁴⁷ Proposition de décret “modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l’organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne l’optimisation des procédures”, *Documents*, Parlement flamand, session ordinaire 2020-2021, n° 699/1, p. 3 (traduction libre).

- Des simplifications sont introduites s'agissant de la partie intervenante¹⁴⁸;
- Les droits de mise au rôle doivent être payés concomitamment à l'introduction de la requête ou l'intervention¹⁴⁹;
- "La possibilité d'octroyer une indemnité de procédure est renforcée pour s'assurer qu'elle correspond pleinement à son objectif sous-jacent, qui est de prendre en charge une partie des honoraires d'avocat dus pour certains actes de procédure"¹⁵⁰.

Le Gouvernement flamand adopte également deux arrêtés en la matière:

- Le premier¹⁵¹ prévoit une procédure abrégée "lorsqu'une requête comprend une action en suspension [...] et une demande d'annulation", procédure qui "peut être appliquée à

¹⁴⁸ Proposition de décret "modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne l'optimisation des procédures", *Documents*, Parlement flamand, session ordinaire 2020-2021, n° 699/1, p. 3 (traduction libre).

¹⁴⁹ Proposition de décret "modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne l'optimisation des procédures", *Documents*, Parlement flamand, session ordinaire 2020-2021, n° 699/1, p. 3 (traduction libre).

¹⁵⁰ Proposition de décret "modifiant le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne l'optimisation des procédures", *Documents*, Parlement flamand, session ordinaire 2020-2021, n° 699/1, p. 3 (traduction libre).

¹⁵¹ Arrêté du Gouvernement flamand du 4 décembre 2020 "modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne la procédure abrégée", *Moniteur belge* du 27 janvier 2021.

ces demandes conjointement ou à l'une d'entre elles séparément"¹⁵².

- Le deuxième vise à introduire un guichet numérique¹⁵³.

82. Toujours au sujet des juridictions administratives flamandes, la Cour constitutionnelle se prononce, dans un arrêt du 17 juin 2021, sur l'intérêt à agir des requérants devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

Dans sa jurisprudence, le Conseil en cause considérait que "les personnes physiques ou morales ne [pouvaient] pas introduire un recours recevable contre une décision d'autorisation lorsqu'à l'appui de leur intérêt, elles se [fondaient] uniquement sur un inconvénient commercial qui ne 'découl[ait pas] d'un désagrément urbanistique ou [n'était pas] lié au désagrément urbanistique qui résult[ait] de la décision attaquée' et qu'elles ne subiss[ai]ent donc pas de désagréments ou d'inconvénients 'de nature urbanistique'"¹⁵⁴.

En qualité de juge de cassation administrative, le Conseil d'Etat avait, dès lors, interrogé la Cour constitutionnelle sur la compatibilité de cette interprétation avec le droit d'accès au juge compétent ou, à tout le moins, avec le droit "de former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi"¹⁵⁵.

Par un arrêt du 17 juin 2021, la Cour constitutionnelle répond au Conseil d'Etat qu'"il appartient au Conseil pour les contestations des autorisations, le cas échéant sous le contrôle du Conseil d'Etat en tant

¹⁵² Arrêté du Gouvernement flamand du 4 décembre 2020 "modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne la procédure abrégée", *Moniteur belge* du 27 janvier 2021.

¹⁵³ Arrêté du Gouvernement flamand du 5 février 2021 "modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne le guichet numérique", *Moniteur belge* du 12 février 2021.

¹⁵⁴ C. const., arrêt n° 92/2021 du 17 juin 2021, B.3.

¹⁵⁵ *Ibid.*, B.9.

que juge de cassation, de juger dans quelles circonstances une partie requérante justifie d'un intérêt à son recours", ajoutant que "les deux juridictions doivent toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste [...]" et que "l'interprétation de cette exigence ne peut pas être contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution".

En l'espèce, la Cour estime que l'interprétation de la disposition en cause est incompatible "avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme"¹⁵⁶, notamment parce que "ni le texte de la disposition en cause ni les travaux préparatoires de celle-ci ne permettent de conclure que le législateur décréto a voulu priver de manière générale de l'accès au Conseil pour les contestations des autorisations les personnes qui justifient d'un intérêt purement commercial"¹⁵⁷.

83. Si, en Belgique, les juridictions administratives sont nombreuses et, comme on vient de l'indiquer, parfois flamandes, la plus importante de ces juridictions est sans conteste la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

84. Au sujet du contentieux de l'excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, la Cour constitutionnelle, dans un arrêt prononcé le 29 avril 2021, rappelle que le recours en annulation permet de contester la légalité, tant en fait qu'en droit, d'un acte administratif.

Elle précise, à cet égard, que:

"[...] le Conseil d'Etat procède à un contrôle juridictionnel approfondi, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit et il examine si l'acte de l'autorité administrative soumis à son contrôle est fondé en fait, s'il procède de qualifications juridiques correctes et si la mesure n'est pas disproportionnée eu égard aux faits reprochés. En cas d'annulation, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil

¹⁵⁶ *Ibid.*, B.15.

¹⁵⁷ *Ibid.*, B.16.

d'Etat: si l'autorité prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; si elle s'entient à l'annulation, l'acte attaqué est réputé n'avoir jamais existé"¹⁵⁸.

85. Toujours au sujet du contentieux de l'excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, la Cour constitutionnelle, cette fois par un arrêt du 4 mars 2021, se prononce sur la compétence de la juridiction au sujet des actes pris par des autorités autres qu'administratives.

L'on sait qu'en vertu de l'article 14, §1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées "sur le Conseil d'Etat", les actes des autorités identifiées par cette disposition ressortissent à la compétence du Conseil d'Etat pour autant qu'il s'agisse d'actes relatifs "à un marché public ou concernant un membre du personnel de l'autorité concernée"¹⁵⁹.

Dans l'arrêt dont il est question, la Cour constitutionnelle juge que tel n'est pas le cas du "retrait par un chef de juridiction d'un traducteur de la liste des personnes agréées en cette qualité auprès de son tribunal sur laquelle le pouvoir adjudicateur choisit les prestataires de services de traduction"¹⁶⁰.

86. Au sujet du même article 14, §1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées "sur le Conseil d'Etat", la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'un membre – élu – du Conseil supérieur de la justice ne disposait pas de recours contre la décision par laquelle l'assemblée générale du Conseil le suspendait de ses fonctions.

Implicitement mais certainement, la décision semble se justifier par la circonstance qu'un tel membre – élu – ne constituerait pas un "membre du personnel" au sens de cette disposition¹⁶¹.

¹⁵⁸ C. const., arrêt n° 67/2021 du 29 avril 2021, B.6.1.

¹⁵⁹ C. const., arrêt n° 33/2021 du 4 mars 2021, B.2.2.

¹⁶⁰ *Ibid.*, B.3.1.

¹⁶¹ Cour eur. D. H., affaire *Loquifer c. Belgique*, arrêt du 20 juillet 2021. Voy., en ce sens, S. VAN DROOGHENBROECK, Chronique de la jurisprudence belge de la Cour européenne des droits de l'homme — 1^{er} janvier 2021-1^{er} janvier 2022, *Journal des Tribunaux*, 2022, p. 219, note 80.

87. La notion d'acte causant grief est centrale lorsqu'il est question de savoir si l'acte déféré à la censure du Conseil d'Etat est de ceux que la juridiction administrative peut régulièrement contrôler.

Le Conseil d'Etat rappelle, en 2021, que:

“En règle générale, une autorité administrative peut toujours décider de mettre fin à une procédure destinée à pourvoir à un emploi vacant par promotion. Une telle décision qui clôture définitivement cette procédure est de nature à faire grief au candidat évincé et constitue un acte interlocutoire produisant des effets en droit. Considérer cet acte comme un acte purement préparatoire aurait pour conséquence que ledit candidat ne pourrait jamais contester la manière dont la procédure de promotion a été menée, ce qui ne peut être admis. La jurisprudence ancienne citée par la partie adverse, au demeurant dans le cadre de procédures en suspension, ne trouve dès lors plus à s'appliquer”¹⁶².

Au sujet d'une mesure d'ordre intérieur prise à l'égard des détenus dont il était saisi, le Conseil d'Etat précise encore que:

“Pour qualifier une mesure d'ordre intérieur soit de sanction disciplinaire déguisée, soit de mesure d'ordre susceptible de recours, il convient d'examiner, au cas par cas, les circonstances qui ont conduit à son adoption. En ce qui concerne la première hypothèse, le caractère disciplinaire ou non d'une mesure s'apprécie en tenant compte de la teneur de l'acte, des circonstances dans lesquelles il est adopté, de ce que le comportement du détenu est ou non qualifié de fautif, de l'intention manifestée ou non de punir un tel comportement et des incidences sur les droits du détenu. Dans la seconde hypothèse, il y a lieu d'examiner si l'autorité a pris une mesure d'ordre qui non seulement découle du comportement du détenu mais qui, en outre, peut être considérée comme grave en tant qu'elle porte atteinte à ses droits et à sa situation juridique. La circonstance que la mesure d'ordre soit dictée par des impératifs de sécurité et d'ordre ne modifie en rien le caractère attaquant d'une mesure prise en raison du comportement de l'administré et qui modifie de manière importante sa situation”¹⁶³.

¹⁶² C.E., arrêt *Jadot*, n° 250.758 du 1^{er} juin 2021.

¹⁶³ C.E., arrêt *Rolet*, n° 249.756 du 9 février 2021.

88. Au contentieux de l'annulation devant le Conseil d'Etat, on sait que la partie requérante est tenue, dans la requête, de soulever un moyen au moins. Le Conseil d'Etat rappelle, dans un arrêt du 1^{er} février 2021, la notion de moyen, en indiquant:

“Un moyen, [...], consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui suppose qu'à peine d'irrecevabilité, il comporte, à tout le moins, l'indication des dispositions légales ou réglementaires qui auraient été violées ainsi que l'indication de la manière dont elles auraient été méconnues. Ces exigences liées à la recevabilité d'un moyen sont claires et prévisibles et obéissent aux exigences de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice”¹⁶⁴.

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat rappelle également que:

- Un moyen qui dénonce la violation de dispositions d'une directive qui a été transposée en droit belge et pour laquelle les parties requérantes ne soutiennent pas que la transposition serait incorrecte, est irrecevable¹⁶⁵.

- Un moyen pris de la violation du devoir de minutie n'est pas recevable, dès lors que:

“Le ‘devoir de minutie’ ou le ‘principe de minutie’ n'est pas en soi une règle de droit positif, mais seulement une ligne de conduite à suivre en vue d'éviter de commettre des illégalités”¹⁶⁶.

- Un moyen pris de l'excès de pouvoir, sans autre précision, n'est pas recevable, dès lors que:

¹⁶⁴ C.E., arrêt *asbl Comité de quartier le Pavé et consorts*, n° 249.669 du 1^{er} février 2021.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*

“L’excès de pouvoir ‘désigne le fait, pour une autorité, de prendre une décision qu’elle ne peut pas prendre. Elle recouvre une multitude d’illégalités que l’on peut répertorier en trois grandes catégories: l’incompétence de l’auteur de l’acte, le défaut de motifs et la violation de la loi”¹⁶⁷.

89. Au contentieux de l’excès de pouvoir, toujours, le Conseil d’Etat, par un arrêt du 29 mars 2021, rappelle que:

“[...] une décision implicite de rejet n’est susceptible de recours que lorsque la mise en demeure est adressée à une autorité administrative déterminée et qu’une obligation de statuer pèse sur elle. Partant, le mécanisme visé à l’article 14, § 3, des lois coordonnées ne trouve pas à s’appliquer lorsque l’obligation de statuer n’incombe pas directement à l’autorité administrative mise en demeure”¹⁶⁸.

90. Au contentieux de l’indemnité réparatrice dont le Conseil d’Etat a la charge depuis le 1^{er} juillet 2014, on sait que la partie requérante doit réunir trois conditions pour obtenir gain de cause:

- une illégalité;
- un préjudice;
- et un lien causal entre l’illégalité et le préjudice.

S’agissant de la condition du lien causal entre l’illégalité et le préjudice, le Conseil d’Etat juge, en matière d’urbanisme, que:

“[...], dans le cadre de l’article 11 *bis* des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat, précité, le préjudice qui est susceptible d’être indemnisé doit être en lien direct avec les effets de l’acte administratif dont l’illégalité est constatée. Il en résulte qu’un préjudice lié à la réalisation de travaux avant qu’un permis d’urbanisme ne soit délivré ou, à l’inverse, au maintien de travaux après que le permis qui les a autorisés ou régularisés

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ C.E., arrêt *asbl Ardennes liégeoises et consorts*, n° 250.248 du 29 mars 2021.

n'ait disparu de l'ordonnancement juridique, n'est pas susceptible d'être indemnisé en application de cette disposition"¹⁶⁹.

91. En marge des enseignements jurisprudentiels dont il vient d'être question à propos des contentieux de l'excès de pouvoir et de l'indemnité réparatrice du Conseil d'Etat, le Gouvernement fédéral, tirant des conséquences de la pandémie de la COVID-19, modifie la procédure devant la section du contentieux administratif pour instaurer "une mesure structurelle visant à traiter les affaires sans audience publique"¹⁷⁰.

Les parties disposaient déjà de la possibilité d'introduire une déclaration commune afin de solliciter que la cause ne soit pas appelée à l'audience¹⁷¹.

Désormais, la chambre devant laquelle est portée l'affaire peut elle-même "proposer par ordonnance aux parties que l'affaire qui est en état ne sera pas appelée à l'audience, à moins qu'une des parties ne demande dans un délai de quinze jours qu'elle soit traitée lors d'une audience"¹⁷².

92. Enfin, devant une autre juridiction administrative fédérale – le Conseil du Contentieux des étrangers –, chaque partie peut désormais demander de recourir à une procédure entièrement écrite.

Par ailleurs, lorsque des circonstances exceptionnelles limitent significativement la tenue des audiences, le Roi peut décider, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, que durant une période qu'il détermine, qui n'excède pas six mois, renouvelable de la même ma-

¹⁶⁹ C.E., arrêt *Danthine*, n° 251.179 du 30 juin 2021.

¹⁷⁰ Arrêté royal du 26 avril 2021 "modifiant les articles 26 et 84/1 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif'", *Moniteur belge* du 3 mai 2021.

¹⁷¹ Arrêté du Régent du 23 août 1948 "déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif", art. 26, § 1^{er}, *Moniteur belge* du 23 août 1948.

¹⁷² Arrêté du Régent du 23 août 1948 "déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif", art. 26, § 2, alinéa 1^{er}, *Moniteur belge* du 23 août 1948.

nière, la possibilité de demander à être entendu, suite à une ordonnance, est remplacée par la possibilité d'adresser une note de plaidoirie¹⁷³.

L'envoi de documents au Conseil par la voie d'un système informatique est, quant à lui, désormais autorisé¹⁷⁴.

*

93. 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.

BRAEKEN R.-M. / KAROLINSKI M., *L'enseignement communal*, Genval, Vanden Broele, 2021.

BORN C.-H. / DELNOY M. (coord), *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, coll. "CUP", Limal, Anthemis, 2021.

BOUHON F. / MINY X., *Introduction au droit public*, Bruxelles, Larcier, 2021.

DE BECKER A. / APPELS W., *Statutenzakboekje overheidspersoneel*, Mechelen, Kluwer, 2021.

¹⁷³ Loi du 30 juillet 2021 "modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, concernant la communication électronique des pièces de procédure et l'adaptation de la procédure purement écrite existante devant le Conseil du Contentieux des étrangers", *Moniteur belge* du 30 novembre 2021.

¹⁷⁴ Arrêté royal du 21 novembre 2021 "modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 2006 fixant la procédure devant le Conseil du Contentieux des Etrangers relatif à la communication électronique des pièces de procédure", *Moniteur belge* du 30 novembre 2021.

DELVAUX A. *et alii*, *Commentaire pratique de la réglementation des marchés publics*, tome 1, 8^e éd., Limal, Anthemis, 2021.

DE WILDE D'ESTMAEL J. / YERNAUX A., *La gestion des incapacités dans le secteur public*, Malines, Kluwer, 2021.

DUJARDIN J. / SOMERS W. (dir.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, Bruges, la Charte, 2021.

JANVIER R. / PALINCKX S. / HUMBLET P. / DE WILDE I., *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Brugge, die Keure, 2021.

GOFFAUX P. / SLAUTSKY E. / SOHIER J., *Les grands arrêts du droit administratif*, coll. "Grands arrêts", Bruxelles, Larcier, 2021.

GORS B. / KAROLINSKI M. / DE MUYNCK F. (dir.), *Mémento de l'environnement*, Waterloo, Kluwer, 2021.

MAST A. / DUJARDIN J. / VAN DAMME M. / VANDE LANOTTE J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 22^e éd., Mechelen, Kluwer, 2021, 1584 pp.

MEES E. / MUSSCHEBROECK Y. (dir.), *Marchés publics et privés autour et alentour de la construction: morceaux choisis*, Limal, Anthemis, 2021.

MEES E. / FLAMEY P., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Bruges, die Keure, 2021.

RENDERS D. / BERTRAND M. (dir.), *Le citoyen et l'administration face au juge et au médiateur institutionnel*, coll. "Centre Montesquieu de l'étude de l'action publique", Bruxelles, Larcier, 2021.

RENDERS D. / DELFORGE C. / POLET K., *Principes élémentaires du droit des marchés publics*, 2^e éd., coll. "Centre Montesquieu de l'étude de l'action publique", Bruxelles, Larcier, 2021.

SAMBON J. (coord.), *L'environnement, le droit et le magistrat. Mélanges en l'honneur de Benoît Jadot*, Bruxelles, Larcier, 2021.

SOHIER J., *Système électoral, Etat participatif, régime représentatif - 10 propositions pour réformer la démocratie belge*, Limal, Anthemis, 2021.

TEERLINCK P., *Le pouvoir adjudicateur & Capita selecta*, Bruxelles, Larcier, 2021.

THIEL P., *Mémento des marchés publics et des P.P.P. 2021. Tome 1: Commentaire*, Liège, Wolters Kluwer, 2021.

TODTS L., *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, Bruges, die Keure, 2021.

TULKENS F. (coord.), *Bilan de la réforme du Conseil d'Etat de 2014*, coll. "UB³", Bruxelles, Larcier, 2021.

VASSART A., *Police administrative et maintien de l'ordre public*, coll. "Répertoire pratique du droit belge", Bruxelles, Larcier, 2021.

WIRTGEN A. (coord.), *Liber amicorum Marnix Van Damme*, Bruges, die Keure, 2021.

ABSTRACTS / RÉSUMÉS

In 2021, Belgian administrative law experienced various interesting developments. Local democracy is strengthened in the Flemish Region by the adoption of mechanisms such as the "motion of constructive mistrust", which can be adopted by the municipal council against the members of the college of mayor and aldermen. The courts, for their part, have issued divergent decisions on ministerial decrees containing measures to limit the spread of COVID-19, particularly with regard to the validity of their normative basis. These controversies led to the adoption of a law on the "pandemic", which contains a comprehensive framework applicable to the COVID-19 pandemic, as well as to possible future epidemic emergencies. With regard to the climate emergency, it is ruled that in pursuing their climate policy,

the public authorities are not behaving like normally prudent and diligent authorities, which constitutes a fault within the meaning of Article 1382 of the Civil Code, as well as an infringement of fundamental rights. Finally, a written procedure is now permitted even outside a pandemic in the Administrative Jurisdiction Section of the Council of State, which may offer to the parties that a case that is ready to be ruled not be called for hearing. The parties to a dispute before the Foreigners' Litigation Council may also request that a fully written procedure be used.

Le droit administratif belge connaît, en 2021, diverses évolutions intéressantes. La démocratie locale est renforcée en Région flamande, par l'adoption de mécanismes tels que la "motion de défiance constructive", laquelle motion peut être adoptée par le conseil communal à l'encontre des membres du collège des bourgmestre et échevins. Les juridictions ont, pour leur part, rendu des décisions divergentes concernant les arrêtés ministériels contenant des mesures visant à limiter la propagation du COVID-19, en particulier au regard de la validité de leur fondement normatif. Ces discussions ont mené à l'adoption d'une loi "pandémie", qui contient un cadre global applicable à la pandémie de COVID-19, ainsi qu'à d'éventuelles situations d'urgence épidémique futures. A propos de l'urgence, cette fois climatique, il est jugé que, dans la poursuite de leur politique climatique, les pouvoirs publics ne se comportent pas comme des autorités normalement prudentes et diligentes, ce qui constitue une faute au sens de l'article 1382 du Code civil, de même qu'une atteinte aux droits fondamentaux. Enfin, la procédure écrite est désormais autorisée même en dehors d'une pandémie au sein de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, celle-ci pouvant proposer aux parties que l'affaire qui est en état d'être plaidée ne soit pas appelée à l'audience. Les parties à un litige devant le Conseil du Contentieux des étrangers peuvent également demander de recourir à une procédure entièrement écrite.