

Administrative Law / Droit administratif*

BELGIUM / BELGIQUE

DAVID RENDERS** / MATHIEU LOMBAERT*** /
EDWINA TAYLOR****

I. POUR autant que de besoin, on rappelle, à titre liminaire, que la Belgique est un État fédéral qui se compose d'une autorité fédérale et de deux ordres d'entités fédérées: les régions – bruxelloise, flamande et wallonne – et les communautés – flamande, française et germanophone.

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

2. En 2023, 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.)*. Elle est publiée dans la présente *Revue* avec l'aimable autorisation du professeur Delphine Costa (Université d'Aix-Marseille, France). Les auteurs souhaitent par ailleurs exprimer leur sincère gratitude envers Pauline Abba pour sa relecture attentive et ses précieux conseils.

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

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

**** Doctorante à l'Université catholique de Louvain

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 Région flamande, un décret du 3 février 2023 "sur la formation des régions et modifiant le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale" est adopté¹. La Région flamande est désormais divisée en "régions de références", auxquelles chaque commune appartient². Les communes sont habilitées à organiser des "structures de coopération intercommunale", dans les limites de leur région de référence³.

Selon les travaux parlementaires précédant l'adoption de ce décret, le but poursuivi est d'améliorer le fonctionnement des structures administratives régionales, en favorisant une logique fonctionnelle depuis "la base", et non depuis "le haut". Le décret vise à favoriser des coopérations intercommunales et supra-locales et à réduire le nombre

¹ Décret flamand du 3 février 2023 "sur la formation des régions et modifiant le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale", *Moniteur belge* du 9 mars 2023.

² Décret flamand du 3 février 2023 "sur la formation des régions et modifiant le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale", art. 5.

³ Décret flamand du 3 février 2023 "sur la formation des régions et modifiant le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale", art. 6.

de structures intermédiaires et de mandats, tout en améliorant la transparence et la capacité de décision des autorités. La Région deviendrait un forum stratégique, dans lequel les bourgmestres seraient des instigateurs de coopération. Cette approche permettrait, selon les travaux préparatoires, de renforcer la gouvernance locale, ainsi que de contrecarrer la fragmentation et les politiques contradictoires⁴.

2. L'organisation externe des administrations locales

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

7. En matière d'élections communales et provinciales, la Région wallonne adopte un décret du 1^{er} juin 2023 "modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation"⁵.

En vue des élections communales et provinciales du 13 octobre 2024, ce décret poursuit des objectifs contenus dans la Déclaration de politique régionale 2019-2024, consistant à moderniser et à simplifier la procédure électorale, en la rendant plus efficace, notamment par le biais d'une dématérialisation de celle-ci.

Comme l'indiquent les travaux parlementaires, les principales modifications apportées consistent à: encadrer les dépenses liées aux nouvelles pratiques de campagne sur les réseaux sociaux, en plafonnant celles-ci à 50% du montant des dépenses autorisées pour les partis; instaurer un système de désignation des membres de bureaux électoraux en fonction du niveau de diplôme; renforcer la sécurisation du vote par procuration, à travers l'utilisation d'un formulaire spécifiquement établi par le Gouvernement ou encore en imposant à la Commune de tenir un registre des procurations en vue de pouvoir identifier les éventuelles irrégularités susceptibles d'avoir influencé

⁴ Projet de décret sur "sur la formation des régions et modifiant le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale", *VI. Parl.*, 2022-2023, n° 1446/1, p. 4.

⁵ Décret de la Région wallonne du 1^{er} juin 2023 "modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales", *Moniteur belge* du 4 septembre 2023.

la répartition des sièges entre les listes; réviser la logistique des documents électoraux à la clôture des opérations des bureaux électoraux; et à généraliser l'utilisation d'un logiciel d'aide au dépouillement⁶.

8. En matière d'emploi des langues, la Cour constitutionnelle est interrogée à propos de la langue de travail applicable lors des séances du Conseil communal des communes dites "périphériques"⁷, situées en région de langue néerlandaise.

La Cour constitutionnelle estime que la loi sur l'emploi des langues en matière administrative⁸ n'est pas discriminatoire lorsqu'elle prévoit que tout service local établi dans l'une des communes périphériques utilise exclusivement la langue néerlandaise dans les services intérieurs.

La Cour précise, à cet égard, que:

"L'obligation d'utiliser le néerlandais dans les services locaux des communes périphériques visées [dans les] lois sur l'emploi des langues en matière administrative s'applique indépendamment du fait que les intéressés pourraient être qualifiés de néerlandophones ou de francophones. Cette disposition n'instaure dès lors aucune différence de traitement, mais applique les mêmes règles à tous les intéressés⁹."

⁶ Projet de décret "modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales", *Doc. Parl. w.*, sess. ord. 2022-2023, n° 1270/1.

⁷ Le terme "commune périphérique" vise une commune "dont les habitants ont le droit de s'exprimer, lors de leurs contacts écrits ou oraux avec les services publics locaux, régionaux et fédéraux, dans une autre langue nationale que celle de la région linguistique dans laquelle ils résident". Centre de recherche et d'information sociopolitiques (CRISP), *Vocabulaire politique*, <<https://www.voculairepolitique.be/commune-a-facilites/>> (dernière consultation le 10 juin 2024).

⁸ Loi du 18 juillet 1966 "sur l'emploi des langues en matière administrative", *Moniteur belge* du 2 août 1966.

⁹ C. const., arrêt n° 144/2023 du 9 novembre 2023.

La Cour ajoute que:

“Bien que les lois sur l’emploi des langues en matière administrative prévoient à l’intention des habitants francophones des communes périphériques une réglementation spéciale qui les autorise à utiliser la langue française dans leurs relations avec les services locaux et qui impose à ces services l’obligation d’utiliser la langue française dans certaines circonstances précisées dans les lois sur l’emploi des langues en matière administrative, cette réglementation ne porte pas atteinte au caractère en principe unilingue de la région de langue néerlandaise à laquelle ces communes appartiennent. Il s’ensuit que la langue qui doit y être employée en matière administrative est en principe la langue néerlandaise et que des dispositions qui autorisent l’emploi d’une autre langue ne peuvent avoir pour effet de porter atteinte à la primauté de la langue néerlandaise, garantie par l’article 4 de la Constitution¹⁰.”

La Cour constitutionnelle estime, dès lors, qu’il n’est pas déraisonnable, pour un membre du Conseil communal, d’avoir à utiliser la langue de la région unilingue à laquelle appartiennent les communes périphériques – en l’occurrence le néerlandais –, lorsqu’il prend la parole au sein du Conseil communal pour introduire un point à l’ordre du jour et le soumettre au vote du Conseil¹¹.

B. L’organisation interne de l’administration

9. En matière d’organisation interne de l’administration, l’on rappelle que le cadre organique sert à déterminer “les catégories d’emplois et le nombre requis par catégorie d’emplois pour les besoins du service¹²”.

À propos du cadre applicable à l’administration de la Justice, l’Ordre des Barreaux francophone et germanophone de Belgique (ci-après: “Avocats.be”) dénonce régulièrement le manque d’effectifs de

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 730.

magistrats et de greffiers, et le non-respect des cadres garantissant l'existence de ces emplois essentiels¹³.

La situation étant devenue inacceptable, Avocats.be décide de citer l'État belge devant le tribunal francophone de Bruxelles estimant que "le monde judiciaire belge est confronté de plus en plus âprement à un manque croissant de moyens, humains et financiers¹⁴", que "la pénurie de magistrats est telle que l'indépendance de la Justice, comme sa reconnaissance en tant que troisième pouvoir de notre État démocratique est menacée¹⁵" et que "la mise à mal du pouvoir judiciaire est une atteinte directe au principe de l'État de droit et à l'essence de toute démocratie¹⁶".

Avocats.be expose

"avoir dénoncé cette situation de manière documentée et circonstanciée afin d'inciter le Ministre de la justice à y remédier. Devant l'inaction de l'État, il a décidé 'd'examiner toutes les voies juridiques possibles qui permettraient de remédier à la situation et d'obliger le gouvernement belge à assumer ses responsabilités et à pourvoir aux cadres du personnel de la magistrature', afin que le droit des justiciables d'obtenir que justice soit rendue dans un délai raisonnable soit respecté et que les avocats cessent de subir une dégradation des conditions d'exercice de leur profession¹⁷".

En droit, Avocats.be soutient que le non-remplissage du cadre constitue une faute civile extracontractuelle dans le chef de l'État et demande la réparation en nature du préjudice causé.

À la suite d'une longue procédure devant les juridictions civiles, la Cour d'appel de Bruxelles condamne l'État belge

¹³ V. notamment "*La Tribune*" d'avocats.be: "La Cour d'appel confirme la condamnation de l'État belge à publier sous peine d'astreinte les places vacantes de magistrats et de greffiers", <<https://latribune.avocats.be/fr/la-cour-d-appel-confirme-la-condamnation-de-l-etat-belge-a-publier-sous-peine-d-astreinte-les>> (dernière consultation le 7 mai 2024).

¹⁴ Cour d'appel de Bruxelles, arrêt 2020/AR/992 du 6 novembre 2023.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

“[...] à publier la vacance de l’ensemble des postes de magistrats et des greffiers prévus par les cadres et vacants à la date du prononcé de l’arrêt et à publier les appels à candidatures par les voies légales habituelles, dans un délai de trois mois à dater de la signification de l’arrêt, sous peine d’une astreinte de 1 000 euros par jour de retard par place de magistrat et de greffier dont la vacance n’a pas été publiée et/ou ne fait l’objet d’aucun appel à candidature dans ce délai, avec un maximum de 250 000,00 €¹⁸”.

L’État belge est donc condamné pour son manquement à fournir les ressources requises, soit le budget nécessaire en vue de remplir le cadre.

Un arrêt similaire est prononcé par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, qui condamne l’État belge à publier toutes les places vacantes pour remplir le cadre au sein des juridictions chargées des affaires familiales¹⁹.

10. Au titre de l’organisation interne de l’administration, c’est également de fonction publique qu’il est question.

11. L’arrêté royal du 2 octobre 1937 “portant le statut des agents de l’État²⁰” est modifié concernant les possibilités de déroger aux conditions de diplôme en cas de métiers en pénurie²¹.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ V. notamment, à ce sujet, le communiqué de presse de la Ligue des familles, partie demanderesse, intitulé “Arriéré judiciaire au Tribunal de la Famille et de la Cour d’appel: l’État belge condamné en justice”, <<https://liguedesfamilles.be/article/arriere-judiciaire-au-tribunal-de-la-famille-et-de-la-cour-dappel-l-etat-belge-condamne-en-justice>> (dernière consultation le 7 mai 2024).

²⁰ Arrêté royal du 2 octobre 1937 “portant le statut des agents de l’État”, *Moniteur belge* du 8 octobre 1937.

²¹ Arrêté royal du 20 septembre 2023 “portant diverses mesures en matière de sélection et de conditions de diplômes dans la fonction publique administrative fédérale”, *Moniteur belge* du 26 octobre 2023, article 1^{er}.

L'arrêté portant le statut des agents de l'État est également modifié afin d'ouvrir la sélection aux étudiants en dernière année d'études. La candidature des étudiants de dernière année n'est, toutefois, pas admise si les participants sont présumés être assez nombreux pour qu'il y ait suffisamment de candidats ou de lauréats²².

Ces deux modifications ont pour objectif de "mieux rencontrer les exigences du marché de l'emploi et notamment d'étendre les hypothèses de dérogation à la condition de diplôme en vue de répondre à la préoccupation des fonctions en pénurie et à celle de l'attractivité et de l'accessibilité de la Fonction publique à des profils expérimentés²³".

12. Le même arrêté royal du 2 octobre 1937 est modifié au sujet du classement des fonctions dans les niveaux B, C et D, au sujet de la notion de "familles de fonctions" et au sujet de la pondération sur la base de critères distinctifs pour tous les niveaux de fonctions²⁴.

13. Un arrêté royal du 11 mai 2023²⁵ modifie, pour sa part, l'arrêté royal du 8 janvier 1973 "fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public et l'arrêté royal du 25 avril 2005 fixant les conditions d'engagement par contrat de travail dans certains services publics".

Le nouveau texte prévoit que la condition d'ancienneté de classe permettant d'accéder à une nomination doit être remplie à la date à laquelle l'avis de vacance est communiqué.

²² Arrêté royal du 20 septembre 2023 "portant diverses mesures en matière de sélection et de conditions de diplômes dans la fonction publique administrative fédérale", *Moniteur belge* du 26 octobre 2023, article 2.

²³ Rapport au Roi de l'arrêté royal du 20 septembre 2023 "portant diverses mesures en matière de sélection et de conditions de diplômes dans la fonction publique administrative fédérale", *Moniteur belge* du 26 octobre 2023.

²⁴ Arrêté royal du 21 novembre 2023 "portant le classement des fonctions dans les différents niveaux", *Moniteur belge* du 18 décembre 2023.

²⁵ Arrêté royal du 11 mai 2023 "modifiant l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public et l'arrêté royal du 25 avril 2005 fixant les conditions d'engagement par contrat de travail dans certains services publics", *Moniteur belge* du 13 juillet 2023.

Il prévoit également que les étudiants en dernière année d'étude peuvent être admis à une sélection contractuelle, dans certains services publics fédéraux²⁶.

Il prescrit encore que les agents de l'État mis à la retraite qui sont engagés sous le régime d'un contrat de travail d'une durée maximale d'un an pour les fonctions qui n'ont pas été pourvues ne doivent pas réussir les sélections comparatives, tests de sélections et modules en principe applicables. Dans ce cas, la classe ou le grade de la fonction à pourvoir est, au plus, équivalent à celui de l'agent de l'État au moment de sa mise à la retraite.

14. Toujours en matière de fonction publique, le champ d'application du Code fédéral de déontologie des mandataires publics est étendu par une loi du 17 juillet 2023.

Le Code s'applique désormais à l'ensemble des membres des cabinets politiques²⁷.

15. La législation applicable aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police²⁸ est modifiée en vue de permettre au commissaire général de la police fédérale, en ce qui concerne la police fédérale, ou au bourgmestre ou au collège de police, en ce qui concerne la police locale, en concertation avec le service social, de détacher structurellement des membres du personnel, tant statutaires que contractuels vers le

²⁶ Cet arrêté modifie ainsi l'article 2 de l'arrêté royal du 25 avril 2005, lequel énonce les exigences auxquelles doivent satisfaire les personnes engagées dans un contrat de travail dans les services publics fédéraux listés à l'article 1^{er} de la loi du 22 juillet 1993 "portant certaines mesures en matière de fonction publique" (Loi du 22 juillet 1993 "portant certaines mesures en matière de fonction publique", *Moniteur belge* du 14 août 1993).

²⁷ Loi du 17 juillet 2023 "modifiant la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics", *Moniteur belge* du 15 septembre 2023.

²⁸ Loi du 24 mars 1999 "organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police", *Moniteur belge* du 8 mai 1999.

service social, respectivement de la police fédérale et de la police locale, pour les besoins de l'exécution de leurs missions.

L'habilitation ainsi consentie s'exerce sans préjudice de la possibilité pour le service social d'engager son propre personnel²⁹.

16. Une loi du 7 avril 2023 modifie la loi du 1^{er} mars 2000 "créant un Institut des juristes d'entreprise en ce qui concerne les sanctions disciplinaires et les frais de la procédure disciplinaire"³⁰.

Depuis l'origine, la loi du 1^{er} mars 2000 dispose que les missions de l'Institut des juristes d'entreprise sont notamment d'établir les règles de déontologie régissant l'activité de juriste d'entreprise et d'en assurer le respect, motif pour lequel l'Institut compte, parmi ses organes, une "commission de discipline".

La loi du 7 avril 2023 insère un paragraphe 1^{er}/1 au sein de l'article 14 de la loi du 1^{er} mars 2000. Cet article, repris dans la section de la loi relative à la "discipline", fixe les sanctions disciplinaires applicables. Le paragraphe nouvellement inséré prévoit que les instances disciplinaires de l'Institut décident si les sanctions de suspension et de radiation doivent être rendues publiques. Il prévoit également que les instances disciplinaires peuvent suspendre le prononcé de la sanction disciplinaire ou surseoir à l'exécution de la sanction, le cas échéant moyennant des conditions particulières. Il indique aussi que les frais occasionnés par l'instruction et par l'examen à l'audience peuvent être mis à charge du juriste d'entreprise à l'égard duquel une sanction disciplinaire est prononcée.

²⁹ Loi du 19 octobre 2023 "modifiant l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police en ce qui concerne la mise en œuvre du détachement de membres du personnel de la police intégrée vers son service social", *Moniteur belge* du 20 novembre 2023, article 2.

³⁰ Loi du 7 avril 2023 "modifiant la loi du 1^{er} mars 2000 créant un Institut des juristes d'entreprise en ce qui concerne les sanctions disciplinaires et les frais de la procédure disciplinaire", *Moniteur belge* du 22 mai 2023.

17. Par un arrêté royal du 4 juin 2023, le Gouvernement instaure un budget de mobilité en faveur des titulaires des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux et dans les services publics fédéraux de programmation³¹.

Le texte prévoit qu'au-delà de la rémunération prévue en faveur des titulaires de fonctions de management, la rémunération totale peut inclure le remboursement des frais et inclut, au choix de l'intéressé soit la mise à disposition d'un véhicule pouvant être utilisé à des fins privées, soit l'octroi d'un budget de mobilité conformément aux dispositions de la loi du 17 mars 2019 "concernant l'instauration d'un budget mobilité"³² et à celles de l'arrêté royal du 21 mars 2019 portant exécution de cette loi³³.

L'on relève, à cet égard, que la loi du 17 mars 2019³⁴ prévoit que le montant du budget mobilité s'élève à un minimum de 3 000 € et à un maximum d'un cinquième de la rémunération totale brute du travailleur ou de l'employeur, avec un plafond absolu de 16 000 € par année civile. Ces montants sont adaptés annuellement sur la base de l'indice santé lissé.

³¹ Arrêté royal du 4 juin 2023 "instaurant un budget de mobilité en faveur des titulaires des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation et fixant l'âge du départ à la retraite", *Moniteur belge* du 28 juillet 2023. Cet arrêté modifie l'article 15 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 "relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation", *Moniteur belge* du 31 octobre 2001.

³² Loi du 17 mars 2019 "concernant l'instauration d'un budget de mobilité", *Moniteur belge* du 29 mars 2019.

³³ Arrêté royal du 21 mars 2019 pris en exécution de la loi du 17 mars 2019 "concernant l'instauration d'un budget mobilité", *Moniteur belge* du 29 mars 2019.

³⁴ Loi du 17 mars 2019 "concernant l'instauration d'un budget mobilité", *Moniteur belge* du 29 mars 2019, article 12, § 4.

18. De son côté, le Gouvernement wallon modifie, par un arrêté du 2 février 2023, diverses dispositions relatives à l'indemnité kilométrique au sein de la fonction publique régionale³⁵.

L'objectif de cet arrêté est d'aligner les montants forfaitaires des indemnités kilométriques octroyées en cas d'utilisation d'un véhicule personnel pour missions de service et d'utilisation d'une bicyclette applicables à la fonction publique wallonne à ceux applicables à la fonction publique fédérale³⁶.

En vue de faire correspondre les montants des indemnités kilométriques applicables à la fonction publique wallonne, l'arrêté opère par référence aux montants prévus pour les membres de la fonction publique fédérale, tels qu'indexés conformément à l'arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale³⁷.

L'on relève que l'article 9 de l'arrêté du 2 février 2023 fixe une entrée en vigueur rétroactive du texte à la date du 1^{er} juillet 2022 pour ce qui concerne les articles 1^{er}, 2, 3, 6, 7 et 8. Dans son avis du 11 janvier 2023³⁸, la section de législation du Conseil d'État a admis l'effet rétroactif du projet de texte soumis à son examen, considérant que les indemnités kilométriques prévues à la faveur des membres du personnel fédéral étaient, depuis le 1^{er} juillet 2022, supérieures à ce qui était prévu dans le cadre de la fonction publique wallonne et

³⁵ Arrêté du Gouvernement wallon "modifiant diverses dispositions relatives à l'indemnité kilométrique au sein de la fonction publique régionale", *Moniteur belge* du 15 février 2023.

³⁶ À cette fin, il procède à des adaptations de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 "portant le Code de la fonction publique wallonne" (arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 "portant le Code de la fonction publique wallonne", *Moniteur belge* du 31 décembre 2003).

³⁷ Arrêté royal du 13 juillet 2017 "fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale", *Moniteur belge* du 19 juillet 2017.

³⁸ Avis n° 72.727/4 de la section de législation du Conseil d'État précédant l'arrêté de Gouvernement du 2 février 2023 "modifiant diverses dispositions relatives à l'indemnité kilométrique au sein de la fonction publique régionale", *Moniteur belge* du 15 février 2023.

qu'en conséquence, la rétroactivité ne produisait pas d'effet défavorable dans le chef des destinataires de l'acte.

19. L'on sait qu'en Région wallonne et en Communauté française, un service commun de médiation est institué depuis 2011.

Des décrets conjoints³⁹ viennent remplacer la législation ancienne.

20. La Région wallonne adopte, par ailleurs, deux décrets en date du 19 mai 2023, lesquels ont des objets similaires:

- l'un insère "des dispositions relatives aux canaux de signalement et à la protection des personnes qui signalent une violation au sein des services et organes d'une autorité locale dans la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale⁴⁰";
- l'autre insère "des dispositions relatives aux canaux de signalement des personnes qui signalent une violation au sein des services ou organes d'une autorité locale" – une commune, une province, une régie, une intercommunale – "dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation⁴¹".

³⁹ Décret conjoint de la Communauté française et de la Région wallonne du 13 juillet 2023 "relatif au service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne", *Moniteur belge* du 18 octobre 2023; Décret conjoint de la Communauté française et de la Région wallonne du 20 juillet 2023 "relatif au service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne", *Moniteur belge* du 18 octobre 2023.

⁴⁰ Décret de la Région wallonne du 19 mai 2023 "insérant des dispositions relatives aux canaux de signalement et à la protection des personnes qui signalent une violation au sein des services et organes d'une autorité locale dans la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale", *Moniteur belge* du 27 septembre 2023.

⁴¹ Décret de la Région wallonne du 19 mai 2023 "insérant des dispositions relatives aux canaux de signalement des personnes qui signalent une violation au sein des services ou organes d'une autorité locale dans le Code de la

À Bruxelles, des dispositions comparables sont adoptées. Ce sont le décret et ordonnance conjoints du 27 avril 2023 de la Commission communautaire commune, de la Commission communautaire française et de la Région bruxelloise, qui modifient le décret et ordonnance conjoints des 26 avril et 16 mai 2019 relatifs au médiateur bruxellois⁴².

L'ensemble de ces législations constituent autant de transpositions de la directive 2019/1937 sur la protection des lanceurs d'alerte⁴³.

À travers elles, différentes autorités – telles qu'un médiateur ou un référent intégrité désigné au sein d'un centre public d'action sociale – sont chargées d'examiner les réclamations relatives au fonctionnement des autorités administratives et des organismes poursuivant des buts d'intérêt général, et d'enquêter sur les signalements des membres du personnel qui constatent, dans l'exercice de leur fonction, des "atteintes suspectées à l'intégrité". Ces atteintes sont largement définies et la notion couvre l'ensemble des actes ou omissions illicites ou allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité de toute norme juridique qui s'impose aux instances et qui constituent une menace pour l'intérêt général.

Les autorités désignées doivent préserver la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement, et protéger les personnes limitativement énumérées contre les représailles éventuelles à la suite d'un signalement, telles qu'une suspension, un licenciement, une rétrogradation ou encore l'infliction de mesures disciplinaires. La catégorie des personnes protégées est également largement définie et vise, par

démocratie locale et de la décentralisation", *Moniteur belge* du 2 octobre 2023.

⁴² Décret et ordonnance conjoints de la Région bruxelloise, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française "modifiant le décret et ordonnance conjoints des 26 avril et 16 mai 2019 relatifs au médiateur bruxellois", *Moniteur belge* du 6 septembre 2023.

⁴³ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 "sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union", *Journal Officiel de l'Union européenne* du 26 novembre 2019.

exemple, les auteurs d'un signalement ayant pris connaissance d'informations dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin depuis lors.

L'on relève, à cet égard, que les membres du personnel peuvent faire l'objet de poursuites disciplinaires, notamment lorsqu'ils réalisent délibérément un signalement faussé et non conforme à la réalité, qu'ils fournissent des informations fausses en cours d'enquête, ou qu'ils exercent des représailles à l'encontre de l'auteur du signalement ou d'une autre personne protégée. L'exercice de représailles et l'entrave d'un signalement sont, entre autres, également passibles de sanctions pénales.

21. L'on peut encore noter, qu'en Région wallonne, le Code de la fonction publique wallonne est modifié en ce qui concerne la promotion par avancement, la mutation, la permutation, la mutation temporaire, la mobilité interne et externe, la sélection, l'allocation de fin d'année, ainsi que le statut des inspecteurs généraux-experts⁴⁴.

22. Un arrêté du même Gouvernement wallon modifie, le 23 juin 2023⁴⁵, l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 "relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel"⁴⁶, en vue de permettre le maintien en activité de tous les agents contractuels au-delà de l'âge légal de la retraite, sans que ce maintien en activité ne puisse excéder la durée du contrat de travail en cours⁴⁷.

⁴⁴ Arrêté du Gouvernement wallon du 12 octobre 2023 "modifiant diverses dispositions relatives à la fonction publique wallonne", *Moniteur belge* du 18 décembre 2023.

⁴⁵ Arrêté de Gouvernement wallon du 23 juin 2023 "portant dispositions diverses en matière de fonction publique", *Moniteur belge* du 12 septembre 2023.

⁴⁶ Arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 "relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel", *Moniteur belge* du 31 décembre 2003.

⁴⁷ V. l'article 12octies inséré au sein de cet arrêté.

Le texte remplace également, au sein de l'arrêté du 18 décembre 2003 "portant le Code de la Fonction publique wallonne", toute référence à l'âge de 65 ans par un terme plus générique.

Il procède encore à une modification de l'article 288*bis* du Code de la Fonction publique wallonne en vue d'appliquer aux stagiaires le régime des promotions tel qu'étendu aux contractuels par un arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019⁴⁸, avec effet rétroactif au 1^{er} juin 2019⁴⁹.

23. De son côté, une ordonnance de la Région bruxelloise du 8 juin 2023 modifie certaines dispositions de la nouvelle loi communale⁵⁰.

Elle procède à des modifications relatives au régime juridique de la fonction de secrétaire communal.

L'article 26*bis* de la nouvelle loi communale – qui n'est pas modifié par l'ordonnance du 8 juin 2023 – prévoit, on le sait, que le secrétaire communal est l'agent compétent au sein de la Commune en ce qui concerne la direction et la gestion journalière du personnel, la présidence du comité de direction, la préparation des dossiers soumis au Conseil communal ou encore la dispensation de conseils juridiques et administratifs au Conseil communal et au Collège.

⁴⁸ Arrêté du gouvernement wallon du 4 avril 2019 "modifiant diverses dispositions relatives à la fonction publique wallonne en vue d'accorder les effets pécuniaires de certaines promotions aux membres du personnel contractuel et de leur rendre applicable le régime de la promotion par accession au niveau supérieur", *Moniteur belge* du 21 mai 2019.

⁴⁹ Soit la date d'entrée en vigueur de l'article 8, alinéa 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 "relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel" ("Code de la Fonction publique wallonne"), tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 "modifiant diverses dispositions relatives à la fonction publique wallonne en vue d'accorder les effets pécuniaires de certaines promotions aux membres du personnel contractuel et de leur rendre applicable le régime de la promotion par accession au niveau supérieur", *Moniteur belge* du 21 mai 2019.

⁵⁰ Ordonnance du 8 juin 2023 "modifiant différentes dispositions de la Nouvelle loi communale", *Moniteur belge* du 3 juillet 2023.

L'ordonnance du 8 juin 2023 abroge et remplace l'article 28 de la nouvelle loi communale afin de déterminer les limites financières dans lesquelles le Conseil communal fixe l'échelle de traitement du secrétaire communal, ces limites étant établies en fonction du nombre d'habitants de la Commune concernée.

L'ordonnance introduit, par ailleurs, un article 29 qui prévoit qu'aucune échelle de traitement au niveau communal n'est supérieure à celle du secrétaire communal.

L'ordonnance remplace encore l'article 42 de la loi pour préciser que le Conseil communal peut adjoindre au secrétaire un secrétaire adjoint.

24. Une autre ordonnance de la Région bruxelloise modifie la loi "organique des centres publics d'action sociale"⁵¹, pour notamment opérer une réduction des jetons de présence et d'indemnité de sortie du Président⁵².

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

26. Parmi les décisions rendues, l'on épingle un arrêt du 27 avril 2023 rendu par la Cour constitutionnelle suite à une question préjudicielle posée par le Conseil d'État⁵³.

Le litige portait, en l'espèce, sur le recrutement d'un médiateur fédéral.

À cet égard, le Conseil d'État interroge la Cour constitutionnelle sur la conformité de l'article 43 des lois "sur l'emploi des langues en

⁵¹ Loi du 8 juillet 1976 "organique des centres publics d'action sociale", *Moniteur belge* du 5 août 1976.

⁵² Ordonnance du 20 juillet 2023 "modifiant la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 dans le cadre de la réforme de la gouvernance locale", *Moniteur belge* du 9 novembre 2023.

⁵³ C. const., arrêt n° 70/2023 du 27 avril 2023.

matière administrative⁵⁴ au regard des règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination.

L'article 43 permet aux agents et fonctionnaires de prouver, si un examen d'admission est organisé dans le cadre d'une procédure de recrutement par un examen préalable, qu'ils connaissent une langue nationale aussi bien que celle dans laquelle ils ont réalisé leurs études, tandis que, si aucun examen d'admission n'est organisé à l'occasion d'une procédure de recrutement, l'affectation au cadre linguistique est déterminée par la seule langue véhiculaire du diplôme obtenu.

Dans son arrêt, la Cour estime que l'article 43 des lois "sur l'emploi des langues en matière administrative" n'est pas applicable aux procédures de recrutement des médiateurs fédéraux et estime ainsi ne pas avoir à répondre à la question préjudicielle posée par le Conseil d'État.

S'il est vrai que l'article 2 de la loi du 22 mars 1995 "instaurant des médiateurs fédéraux"⁵⁵ dispose que les prescriptions de la loi du 18 juillet 1966 sont applicables aux médiateurs fédéraux, la Cour constitutionnelle considère qu'à la différence des titulaires des fonctions de direction visés à l'article 43 de cette loi, les médiateurs fédéraux ne sont pas répartis entre cadres linguistiques français, néerlandais et bilingue, mais doivent disposer d'une connaissance suffisante de chacune des langues nationales⁵⁶ et que la Chambre des représentants a, le 19 novembre 1998, arrêté le cadre du personnel qui assiste les médiateurs fédéraux, lequel ne prévoit qu'un seul cadre linguistique, à savoir un cadre bilingue pour l'ensemble du personnel.

27. Un arrêt rendu par la Cour de cassation, le 25 janvier 2023, mérite, lui aussi, d'être présenté.

Par cet arrêt, la Cour juge que les articles 4 et 12 du décret du 20 juillet 1831 sur la presse ne distinguent pas selon que celui qui se dit victime de calomnie ou d'injure revêt la qualité de fonctionnaire

⁵⁴ Lois du 18 juillet 1966 "sur l'emploi des langues en matière administrative", *Moniteur belge* du 2 août 1966.

⁵⁵ Loi du 22 mars 1995 "instaurant des médiateurs fédéraux", *Moniteur belge* du 7 avril 1995.

⁵⁶ V. l'article 3, alinéa 2, 4°, de la loi du 22 mars 1995.

public belge ou de fonctionnaire public attaché au service d'une organisation internationale, tel un commissaire européen.

La Cour précise que "l'objectif recherché par l'auteur du décret conserve sa pertinence quelle que soit la catégorie dont relève le fonctionnaire public calomnié ou injurié⁵⁷".

28. Un arrêt rendu, cette fois, par la Cour de Justice de l'Union européenne⁵⁸, à la suite d'une question préjudicielle posée par une juridiction belge, a, quant à lui, fait la une des médias.

Le litige opposait un agent contractuel de la commune belge d'Ans à son employeur au sujet de l'interdiction faite par la commune à ses travailleurs de porter tout signe visible susceptible de révéler leur appartenance idéologique ou philosophique, ou leurs convictions politiques ou religieuses.

La question préjudicielle posée à la Cour de Justice visait la conformité d'une disposition d'un règlement de travail avec la directive 2000/78⁵⁹, en ce que ce règlement imposait une obligation de "neutralité exclusive" à tous les travailleurs d'une administration publique, même lorsque ceux-ci travaillent en *back-office* et ne sont pas en relation avec les usagers.

La Cour de Justice considère que l'objectif de la neutralité du service public, lequel trouve son fondement juridique dans les articles 10 et 11 de la Constitution belge ainsi que dans le principe d'impartialité et dans le principe de neutralité de l'État, peut être considéré comme un objectif légitime justifiant une différence de traitement.

La Cour souligne, à cet égard, que:

"[...] chaque État membre, y compris, le cas échéant, ses entités infra-étatiques, dans le respect des compétences qui leur sont reconnues, doit

⁵⁷ Cass., arrêt P.22.0401.F du 25 janvier 2023, cité par D. RENDERS, Chronique des arrêts de la Cour de cassation, *Administration publique*, 2023/4, p. 777.

⁵⁸ C.J.U.E., arrêt *OP/Commune d'Ans*, C-148/22 du 28 novembre 2023.

⁵⁹ Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 "portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail", *Journal Officiel de l'Union européenne* du 2 décembre 2000.

se voir reconnaître une marge d'appréciation dans la conception de la neutralité du service public qu'il entend promouvoir sur le lieu de travail. Ainsi, la politique de 'neutralité exclusive' qu'une administration publique, en l'occurrence communale, entend imposer à ses travailleurs, en fonction du contexte propre qui est le sien et dans le cadre de ses compétences, en vue d'instaurer en son sein un environnement administratif totalement neutre peut être considérée comme étant objectivement justifiée par un objectif légitime, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), i), de la directive 2000/78. De même, est susceptible de l'être le choix d'une autre administration publique, en fonction de son contexte propre et dans le cadre de ses compétences, en faveur d'une autre politique de neutralité, telle qu'une autorisation générale et indifférenciée du port de signes visibles de convictions, notamment, philosophiques ou religieuses, y compris dans les contacts avec les usagers, ou une interdiction du port de tels signes limitée aux situations impliquant de tels contacts".

II. L'ACTION DE L'ADMINISTRATION

29. 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*

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

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

31. 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.

32. Par un arrêt du 5 janvier 2023, la Cour de cassation juge que les ministres apprécient, dans le cadre de l'adoption d'un projet d'arrêté royal à portée réglementaire, l'urgence qui les dispense de solliciter l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Sans préjudice de la responsabilité politique d'un ministre, il incombe aux cours et tribunaux, en application de l'article 159 de la Constitution, d'examiner si ce dernier n'a pas excédé ou détourné son pouvoir en méconnaissant la notion légale d'urgence⁶⁰.

33. Par un arrêt du 24 février 2023, la Cour de cassation rappelle, en matière fiscale, que les délégations de pouvoir que le législateur accorde au Roi doivent être suffisamment précises et porter sur la mise en œuvre de mesures dont les éléments essentiels ont été préalablement définis par le législateur⁶¹.

34. Par un arrêt du 6 novembre 2023, la Cour de cassation rappelle aussi que les principes généraux de bonne administration ne peuvent prévaloir sur un régime juridique clair. En particulier, le principe d'impartialité structurelle, en vertu duquel les membres d'un organe administratif qui ont mené l'enquête et proposé une sanction ne peuvent, en principe, pas participer à la décision au fond, ne s'applique que si cette application est compatible avec la nature inhérente – notamment la structure inhérente – de l'autorité administrative et ne contredit donc pas une prescription juridique claire⁶².

35. Par un arrêt du 19 octobre 2023, la Cour de cassation rappelle encore que lorsqu'une autorité est tenue de prendre une décision dans un délai légal – comme celle de statuer sur un recours administratif –, que la loi attache des conséquences à l'expiration du délai et que la décision prise en temps utile est ensuite annulée par le Conseil d'État,

⁶⁰ Cass., arrêt C.18.0402.F du 5 janvier 2023, cité par D. RENDERS, *Chronique des arrêts de la Cour de cassation*, 2023/4, *op. cit.*, p. 777.

⁶¹ Cass., arrêt F.20.0115.N du 24 février 2023, cité in *ibid.*, p. 778-779.

⁶² Cass., arrêt C.23.0092.N du 6 novembre 2023, cité par D. RENDERS, *Chronique des arrêts de la Cour de cassation*, *Administration publique*, 2024/3-4, à paraître.

l'autorité est à nouveau tenue de devoir statuer sur le recours administratif et dispose, pour ce faire, de l'intégralité du délai légal⁶³.

36. L'on sait, par ailleurs, que l'affichage est l'un des modes de publication auxquels il est recouru pour les règlements des communes et des provinces.

37. Le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation⁶⁴ impose au bourgmestre de publier les règlements, ordonnances du Conseil communal, du collège communal et du bourgmestre. Cette publication se fait par la voie d'une affiche indiquant l'objet de l'acte, la date de la décision qui l'a adopté et, le cas échéant, la décision de l'autorité de tutelle. Cette affiche mentionne le lieu ou les lieux où le texte de l'acte peut être consulté par le public. Ces actes acquièrent force obligatoire le cinquième jour suivant leur publication par la voie de l'affichage. Le fait et la date de la publication de ces actes doivent être constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet⁶⁵.

Dans un arrêt du 22 juin 2023⁶⁶, la Cour de cassation estime, en substance, que le seul mode de preuve admissible du fait de la publication d'un règlement communal est l'annotation dans le registre spécial. Cette annotation ne fait preuve de la date de la publication que si elle est effectuée le jour de l'affichage ou un des jours de l'affichage qui constitue alors le premier jour de la publication.

⁶³ Cass., arrêt C.22.0207.N du 19 octobre 2023, cité in *ibid.*

⁶⁴ Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *Moniteur belge* du 12 août 2004.

⁶⁵ V. les articles L1133-1 et L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. L'article L1133-2 dispose dans son alinéa 2: "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 effet, dans la forme qui sera déterminée par arrêté du Gouvernement". V. également les articles 1^{er}, 2 et 3 de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 "relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales", *Moniteur belge*, 29 octobre 1991.

⁶⁶ Cass., arrêt F.22.0045.F du 22 juin 2023.

Cette décision rejoint, par ailleurs, les conclusions de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 15 décembre 2022⁶⁷, qui avait considéré que n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 190 de la Constitution, le fait que l'annotation dans le registre spécial soit le seul mode de preuve de la publication d'un règlement-taxa permettant d'assurer sa force obligatoire.

38. Au sujet de la même législation wallonne, la Cour de cassation juge, par un arrêt du 17 novembre 2023, que le seul mode de preuve admissible de la publication d'une ordonnance ou d'un règlement communal est l'annotation dans le registre spécial tenu par le directeur général de la commune.

La Cour précise que ni l'article L1133-1, ni l'article L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'imposent la publication intégrale des règlements communaux.

Elle juge encore qu'il n'est pas requis que le registre reprenant les annotations numérotées dans l'ordre des publications soit préalablement relié⁶⁸.

39. En matière d'affichage également, la Cour constitutionnelle considère que les articles 186 et 187 du décret communal flamand du 15 juillet 2005⁶⁹ et les articles 286 et 288 du décret flamand du 22 décembre 2017 "sur l'administration locale"⁷⁰ ne violent pas les articles 10, 11 et 170 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 190 de la Constitution, en ce qu'ils prévoient que les règlements et ordonnances communaux, en particulier les règlements-taxes, ainsi que les arrêtés du bourgmestre, sont publiés par le bourgmestre sur le site web de la commune⁷¹.

⁶⁷ C. const., arrêt n° 165/2022 du 15 décembre 2022.

⁶⁸ Cass., arrêt F.22.0069.F du 17 novembre 2023, cité par D. RENDERS, *Chronique des arrêts de la Cour de cassation*, 2024/2, *op. cit.*

⁶⁹ Décret communal flamand du 15 juillet 2005, *Moniteur belge* du 31 août 2005.

⁷⁰ Décret flamand du 22 décembre 2017 "sur l'administration locale", *Moniteur belge* du 15 février 2018.

⁷¹ C. const., arrêt n° 58/2023 du 30 mars 2023.

En matière de règlement-taxe, le législateur flamand prévoit que le mode de preuve admissible est l'annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet. Pour la Cour constitutionnelle, la tenue du registre sous un format papier ou un format numérique ne pose pas de difficulté d'ordre pratique, tant que le registre contient les mentions obligatoires⁷².

40. Au sujet de la même législation, la Cour de cassation juge, par un arrêt du 9 novembre 2023, qu'il ressort des travaux préparatoires à l'adoption de l'article 186 modifié du décret communal flamand que la publication d'un règlement sur le site internet avec indication de sa date sert de preuve de la publication du règlement à un moment déterminé et que l'inscription au registre des publications ne constitue plus la preuve exclusive de la publication du règlement communal à une date déterminée.

Il s'ensuit que la publication d'un règlement communal peut être prouvée par d'autres moyens que l'inscription au registre des publications⁷³.

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

41. Si l'élaboration et l'existence 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.

42. L'on note, à cet égard, qu'en Région bruxelloise, le Code bruxellois du Logement est modifié pour permettre l'indexation, à certaines conditions, des loyers de biens loués ayant un certificat de performance énergétique considéré comme "faible" (PEB E, F ou G).

Auparavant, ces indexations étaient soumises à des restrictions⁷⁴.

⁷² C. const., arrêt n° 58/2023 du 30 mars 2023.

⁷³ Cass., arrêt F.22.0123.N du 9 novembre 2023, cité par D. RENDERS, *Chronique des arrêts de la Cour de cassation*, 2024/2, *op. cit.*

⁷⁴ Ordonnance du 13 octobre 2023 "portant modification de l'article 224/2 du Code bruxellois du Logement", *Moniteur belge* du 27 octobre 2023.

43. En Région wallonne, un décret également relatif au logement fixe un cadre spécifique permettant la réalisation de tests de discrimination pour lutter contre toutes formes de discrimination s'agissant de l'accès au logement. Les tests de discrimination peuvent prendre la forme d'un test de situation ou de clients mystères⁷⁵.

En cas de discrimination constatée conformément aux dispositions du décret, le fonctionnaire désigné par le Gouvernement peut infliger au contrevenant une réprimande ou une amende administrative⁷⁶.

44. L'on note encore une modification du Code wallon de l'habitation durable en ce qui concerne notamment les logements d'utilité publique, les aides accordées aux ménages, l'habitat léger et la problématique des logements inoccupés⁷⁷.

45. En matière d'environnement, un recours en annulation avait été formé devant la Cour constitutionnelle à l'encontre d'un décret flamand réglant le déploiement et la gestion des compteurs d'eau numériques⁷⁸.

Les requérants estimaient que les compteurs d'eau numériques sans fils exposaient les individus à des rayonnements électromagnétiques, portant ainsi atteinte au droit à un environnement sain.

La Cour constitutionnelle rejette la critique, mais souligne, par une réserve d'interprétation, que le Gouvernement flamand doit permettre

⁷⁵ Décret wallon du 30 novembre 2023 "visant à lutter contre la discrimination dans l'accès au logement", *Moniteur belge* du 22 décembre 2023.

⁷⁶ Décret wallon du 30 novembre 2023 "visant à lutter contre la discrimination dans l'accès au logement", *Moniteur belge* du 22 décembre 2023, article 8.

⁷⁷ Décret wallon du 28 septembre 2023 "modifiant le Code wallon de l'habitation durable", *Moniteur belge* du 17 novembre 2023.

⁷⁸ Décret flamand du 15 juillet 2022 "modifiant le décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau coordonné le 15 juin 2018", *Moniteur belge* du 13 septembre 2022.

aux individus de choisir des compteurs d'eau numériques câblés dès que cette solution sera disponible⁷⁹.

46. En matière d'environnement également, un décret de la Région wallonne du 9 mars 2023 "relatif aux déchets, à la circularité des matières et à la propreté publique"⁸⁰ remplace le décret du 27 juin 1996 "relatif aux déchets".

Ce décret assure la transposition de plusieurs directives européennes – huit au total – relevant du domaine de l'économie circulaire. Il consacre des principes et objectifs relatifs à la gestion des déchets dangereux, à la prévention, la collecte sélective, la valorisation des déchets et la responsabilité élargie des producteurs.

La Cour constitutionnelle a été saisie d'une demande de suspension et d'un recours en annulation partielle à l'encontre de ce décret. La critique était dirigée contre les dispositions du décret identifiant les personnes soumises à la responsabilité élargie des producteurs qui doivent être considérées comme responsables pour la reprise des déchets concernés.

Par un arrêt du 11 janvier 2024⁸¹, la Cour constitutionnelle estime que le législateur wallon méconnaît le principe de loyauté fédérale consacré par l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, en adoptant, sans concertation préalable avec les autres Régions, une définition de la notion de "producteur" soumis à la responsabilité élargie. En procédant de cette façon, la Région wallonne risque de gêner la réalisation, par l'État belge, des objectifs qui lui sont imposés par l'Union euro-

⁷⁹ C. const., arrêt n° 129/2023 du 21 septembre 2023; C. const., communiqué de presse "La Cour rejette le recours en annulation du décret flamand qui règle le déploiement et la gestion des compteurs d'eau numériques", 21 septembre 2023, <<https://www.const-court.be/public/f/2023/2023-129f-info.pdf>> (consulté le 3 mai 2024).

⁸⁰ Décret wallon du 9 mars 2023 "relatif aux déchets, à la circularité des matières et à la propreté publique", *Moniteur belge* du 31 juillet 2023.

⁸¹ C. const., arrêt n° 5/2024 du 11 janvier 2024.

péenne. Cet arrêt est à mettre en lien avec deux arrêts rendus antérieurement dans lesquels la Cour constitutionnelle exprimait une même position⁸².

47. En matière d'urbanisme, la Cour constitutionnelle juge que l'article D.IV.13 du Code wallon du développement territorial⁸³ ne viole pas l'article 23 de la Constitution consacrant le droit à un environnement sain, lorsqu'il permet l'octroi d'un permis d'urbanisme en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme.

La Cour précise, à cet égard, que "[t]oute mesure en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire n'a pas *ipso facto* une incidence sur le droit à un environnement sain, au sens de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution" et qu'en l'espèce, le recul du degré de protection du droit à un environnement sain n'est pas significatif dès lors que la dérogation prévue est d'interprétation restrictive et qu'une obligation de motivation s'impose à l'autorité administrative en vertu de la loi du 29 juillet 1991 "relative à la motivation formelle des actes administratifs"⁸⁴ lorsque celle-ci ne souhaite pas appliquer la règle, dans un cas où le CoDT permet la dérogation⁸⁵.

48. En matière d'aménagement du territoire, le législateur flamand adopte un décret du 26 mai 2023 "modifiant le Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009, en ce qui concerne les zones réservées à l'habitat"⁸⁶.

⁸² C. const., arrêt n° 37/2018 du 22 mars 2018; C. const., arrêt n° 163/2020 du 17 décembre 2020.

⁸³ Code wallon du développement territorial du 20 juillet 2016, *Moniteur belge* du 14 novembre 2016.

⁸⁴ Loi du 29 juillet 1991 "relative à la motivation formelle des actes administratifs", *Moniteur belge* du 12 septembre 1991.

⁸⁵ C. const., arrêt n° 127/2023 du 21 septembre 2023.

⁸⁶ Décret flamand du 26 mai 2023 "modifiant le Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009 en ce qui concerne les zones de réserve d'habitat", *Moniteur belge* du 27 juin 2023.

Ce décret se donne pour objectif de mettre un terme à la réduction des zones de réserve d'habitat. Désormais, ces zones ne peuvent plus être développées que si un plan d'aménagement préalable est adopté par l'autorité communale ou si la Commune adopte une décision de libération de la zone de réserve d'habitat. La décision de libération prise par l'autorité communale doit inclure des prescriptions urbanistiques relatives à la mixité des fonctions, aux espaces verts ou encore à la gestion des eaux. La décision de libération peut également inclure différentes charges, telles que des aménagements paysagers, l'optimisation énergétique ou encore la conservation d'espaces communs.

49. À côté des domaines que constituent le logement, l'environnement, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, l'on signale que la loi "relative aux sanctions administratives communales"⁸⁷ vient, elle aussi, à être modifiée. C'est par une loi du 11 décembre 2023⁸⁸.

Si les modifications apportées par cette loi sont multiples, l'on observe, en particulier, qu'une nouvelle infraction a été instituée: celle permettant aux autorités administratives locales de sanctionner les infractions aux règlements communaux relatifs aux heures d'ouverture des commerces.

L'on relève aussi que la procédure de nomination des "agents constatateurs" régionaux est simplifiée.

B. L'acte administratif bilatéral

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

⁸⁷ Loi du 24 juin 2013 "relative aux sanctions administratives communales", *Moniteur belge* du 1^{er} juillet 2023.

⁸⁸ Loi du 11 décembre 2023 "modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, la Nouvelle loi communale et la loi du 15 mai 2007 relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la Nouvelle loi communale", *Moniteur belge* du 29 décembre 2023.

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

52. Un arrêté royal assouplit les mesures relatives à l'obligation de constituer un cautionnement pour les petites et moyennes entreprises, afin de stimuler leur participation aux procédures de marchés publics⁸⁹.

53. Un arrêté ministériel⁹⁰ modifie, par ailleurs, les seuils de publicité européenne applicables en matière de marchés publics et de contrats de concession.

Ces seuils sont également adaptés dans la loi⁹¹ “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 concessions⁹²”.

54. Toujours pour promouvoir l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés publics, une loi vise à permettre l'octroi

⁸⁹ Arrêté royal du 4 septembre 2023 “modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et l'arrêté royal du 9 mars 2022 fixant les modalités relatives à l'obligation pour les opérateurs économiques en matière de facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession”, *Moniteur belge* du 21 septembre 2023.

⁹⁰ Arrêté ministériel du 13 décembre 2023 “adaptant les seuils de publicité européenne 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 18 décembre 2023.

⁹¹ Loi du 17 juin 2023 “relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics et de certains marchés de travaux, de fournitures et de services”, *Moniteur belge* du 21 juin 2023.

⁹² Arrêté royal “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 21 décembre 2023.

d'avances et d'indemnités de soumission dans certaines hypothèses, ainsi que la communication de la position du soumissionnaire dans le classement provisoire⁹³.

55. En matière de marchés publics encore, une loi du 8 février 2023⁹⁴ opère un élargissement du champ d'application de l'obligation d'utiliser des moyens électroniques, qui constituent désormais la règle.

La loi du 8 février 2023 étend, par ailleurs, l'obligation de publier, sur la plateforme électronique déjà instituée, un avis d'attribution de marché pour les marchés inférieurs aux seuils fixés pour la publicité européenne.

La même loi impose encore aux pouvoirs adjudicateurs de collecter et de transmettre des données relatives à la valeur totale des marchés passés ou conclus. Ce *monitoring* est requis pour respecter l'obligation qu'ont les États membres de l'Union européenne de transmettre un rapport de contrôle à la Commission européenne.

56. L'instrument contractuel ne trouve cependant pas à être mis en œuvre dans le seul droit des marchés publics. Pour autant, il ne permet pas tout.

À cet égard, la Cour de cassation rappelle, par un arrêt du 9 novembre 2023, que le pouvoir fiscal reconnu aux communes ne leur permet pas de prendre des engagements contraignants par voie d'accord sur la manière dont elles exerceront leur pouvoir fiscal réglementaire à l'avenir et qu'il n'est pas permis à une juridiction de donner effet à un tel accord⁹⁵.

⁹³ Loi du 22 décembre 2023 "modifiant la réglementation relative aux marchés publics en vue de promouvoir l'accès des PME auxdits marchés", *Moniteur belge* du 8 janvier 2024.

⁹⁴ Loi du 8 février 2023 "modifiant la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics et la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession, en ce qui concerne la gouvernance", *Moniteur belge* du 7 novembre 2023.

⁹⁵ Cass., arrêt C.22.0251.N du 9 novembre 2023, cité par D. RENDERS, *Chronique des arrêts de la Cour de cassation*, 2024/2, *op. cit.*

III. LE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION

57. Le contrôle de l'administration a, lui aussi, pu connaître des développements en 2023, tant s'agissant des contrôles administratifs (A) et citoyens (B), que s'agissant des contrôles juridictionnels (C).

A. Les contrôles administratifs

58. Parmi les contrôles administratifs, on compte, celui exercé par l'autorité de tutelle (I) et celui exercé sur recours administratif organisé et inorganisé (2)⁹⁶.

1. Le contrôle de tutelle

59. En Région bruxelloise, une ordonnance du 9 février 2023 modifie "certaines dispositions relatives à la tutelle administrative sur les ASBL communales"⁹⁷.

Depuis 2016, la décision d'une commune de créer une ASBL ou d'adhérer à une telle association est transmise au Gouvernement en vue de l'exercice de la tutelle administrative⁹⁸.

⁹⁶ V. D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 685-703.

⁹⁷ Ordonnance du 9 février 2023 "modifiant certaines dispositions relatives à la tutelle administrative sur les ASBL communales", *Moniteur belge* du 15 février 2023.

⁹⁸ Arrêté du Gouvernement de la Région bruxelloise du 16 juillet 1998 "relatif à la transmission au Gouvernement des actes des autorités communales en vue de l'exercice de la tutelle administrative", *Moniteur belge* du 10 septembre 1998, article 1^{er}, 20° tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région bruxelloise du 8 septembre 2016 "modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 relatif à la transmission au Gouvernement des actes des autorités communales en vue de l'exercice de la tutelle administrative", *Moniteur belge* du 22 septembre 2016.

L'ordonnance du 5 juillet 2018 "relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale"⁹⁹ établit, à cet égard, le régime juridique applicable aux ASBL communales et les règles relatives à la tutelle administrative y afférente. Elle identifie notamment les actes qui doivent être transmis – *in extenso* ou sous la forme d'une liste – et indique que l'autorité de tutelle peut solliciter la transmission de tout acte d'une ASBL communale.

L'ordonnance du 9 février 2023 apporte, à ce régime, certaines modifications. Elle impose au Gouvernement de publier annuellement, sur le site de la Région bruxelloise, un registre de toutes les ASBL communales. Le Collège des bourgmestre et échevins doit également tenir à jour un registre des ASBL communales dans lequel figure la liste des personnes désignées par la commune pour l'y représenter. Par ailleurs, selon que les ASBL sont des "micro-ASBL", des "petites ASBL" ou d'"autres" ASBL – au sens du Code des sociétés et des associations –, les actes qu'elles doivent transmettre à l'autorité de tutelle sont de plus en plus largement définis. Seules les ASBL qui ne sont ni des "micro-ASBL" ni des "petites ASBL" doivent, par exemple, soumettre les actes d'acquisition et d'aliénation de droits réels relatifs à des biens immeubles au contrôle de l'autorité de tutelle.

60. En Région wallonne, un décret du 6 avril 2023 "adaptant certaines dispositions régionales au Code des sociétés et des associations"¹⁰⁰ modifie l'article L1523-16 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation¹⁰¹.

Il liste l'ensemble des éléments que doit contenir le rapport de gestion établi par les administrateurs d'une intercommunale – tels un

⁹⁹ Ordonnance du 5 juillet 2018 "relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale", *Moniteur belge* du 12 juillet 2018.

¹⁰⁰ Décret wallon du 6 avril 2023 "adaptant certaines dispositions régionales au Code des sociétés et des associations", *Moniteur belge* du 23 octobre 2023.

¹⁰¹ Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *Moniteur belge* du 12 août 2004.

commentaire sur les comptes annuels, des indications sur les circonstances susceptibles d'avoir une incidence notable sur le développement de la société... –. Ce rapport doit être transmis à l'autorité de tutelle.

2. Les recours administratifs organisés et inorganisés

61. En ce qui concerne les recours administratifs organisés et inorganisés, la Cour constitutionnelle rend, le 13 avril 2023¹⁰², un arrêt faisant suite à une question préjudicielle posée par le Conseil d'État au sujet de l'application de l'article 30 de la loi du 8 juin 2006 "régulant des activités économiques et individuelles avec des armes"¹⁰³.

En substance, le Conseil d'État demandait à la Cour constitutionnelle si cette disposition était notamment compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'elle prévoyait que sont tous deux irrecevables les recours introduits d'une part par un requérant au-delà du délai de rigueur ou en n'ayant pas recours à un pli recommandé, et d'autre part par un requérant agissant dans le délai de rigueur et par pli recommandé, mais en s'abstenant de joindre à son recours une copie de la décision attaquée.

La Cour constitutionnelle rappelle que l'accès au juge peut être soumis à des conditions de recevabilité qui doivent poursuivre des objectifs de bonne administration de la justice et de sécurité juridique. Ces conditions ne peuvent avoir pour effet d'empêcher le justiciable de se prévaloir des voies de recours disponibles.

En l'espèce, la Cour juge que l'obligation pour le requérant de joindre à son recours administratif une copie de l'acte attaqué participe d'une bonne administration de la justice, étant donné que l'autorité de recours – le ministre de la Justice – ne dispose pas de la décision contre laquelle un recours peut être interjeté devant lui si le requérant ne la lui communique pas: en vue de statuer en pleine connaissance de

¹⁰² C. const, arrêt n° 62/2023 du 13 avril 2023.

¹⁰³ Loi du 8 juin 2006 "régulant des activités économiques et individuelles avec des armes", *Moniteur belge* du 9 juin 2006.

cause, cette autorité doit, en effet, pouvoir disposer de la décision dans son intégralité.

La Cour estime cependant que déclarer systématiquement irrecevable tout recours auquel n'est pas joint l'acte contesté procéderait d'un formalisme excessif: le ministre de la Justice doit, selon elle, donner au requérant la possibilité de régulariser son recours en communiquant l'acte contesté.

C. Les contrôles citoyens

62. Au titre des contrôles citoyens, l'on a coutume de classer l'accès aux documents administratifs et le recours à l'ombudsman¹⁰⁴.

63. S'agissant de l'accès aux documents administratifs, la Commission d'accès aux documents administratifs fédérale – la CADA – admet, pour la première fois dans l'un de ses avis¹⁰⁵, qu'un algorithme est un document administratif communicable au sens de l'article 32 de la Constitution¹⁰⁶.

En l'espèce, la CADA était appelée à rendre un avis sur le refus de l'Office national de la sécurité sociale (ONSS) de divulguer un algorithme utilisé pour lutter contre la fraude sociale. Pour l'administration concernée, la publicité de cet algorithme ne l'emportait pas sur "un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit

¹⁰⁴ V. D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 705-722.

¹⁰⁵ Avis de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs n° 2023-104 du 13 juillet 2023 "concernant le refus de donner accès aux documents contenant les algorithmes utilisés dans l'outil Big Data Analytics Platform (BDAP) par l'ONSS", <https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/com/publicite/avis/2023/AVIS-CADA-2023-104.pdf>.

¹⁰⁶ E. DEGRAVE, Transparence des algorithmes du secteur public: le coup de pouce de la CADA fédérale, *Journal des Tribunaux*, 2023/38, p. 663-666.

public¹⁰⁷. L'administration ajoutait que "la publicité des formules mathématiques utilisées dans OASIS [pouvait] porter dommage à la lutte contre la fraude sociale. La divulgation par [le demandeur] de ces formules pourrait à terme apprendre aux employeurs des secteurs à risque à masquer les comportements considérés comme des signaux de fraude¹⁰⁸".

La CADA est d'avis que la motivation du refus d'accès à l'algorithme demandé n'est pas suffisamment concrète. Le lien entre la publicité des algorithmes et le dommage à la lutte contre la fraude sociale doit être expliqué *in concreto*, "sous peine de permettre à toute autorité de refuser *in abstracto* toute communication afférente à des formules mathématiques¹⁰⁹".

64. Toujours en matière d'accès aux documents administratifs, la Cour constitutionnelle rejette, par un arrêt du 9 mars 2023¹¹⁰, les recours en annulation dirigés contre l'article 8 du décret flamand du 2 juillet 2021 "modifiant le décret de gouvernance du 7 décembre 2018¹¹¹".

Le décret du 2 juillet 2021 avait pour objet d'insérer une exception au principe de publicité des documents administratifs, en matière environnementale notamment, lorsque la demande de divulgation portait sur des "communications internes".

L'exception constituait une transposition de l'article 4, paragraphe 1, e), de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et

¹⁰⁷ Avis de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs n° 2023-104 du 13 juillet 2023 "concernant le refus de donner accès aux documents contenant les algorithmes utilisés dans l'outil Big Data Analytics Platform (BDAP) par l'ONSS", <https://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/com/publicite/avis/2023/AVIS-CADA-2023-104.pdf>, p. 7.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ C. const., arrêt n° 39/2023 du 9 mars 2023.

¹¹¹ Décret flamand du 2 juillet 2021 "modifiant le décret de gouvernance du 7 décembre 2018", *Moniteur belge* du 8 juillet 2021.

du Conseil du 28 janvier 2003 “concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil”, ainsi que de l'article 4, paragraphe 3, c), de la Convention du 25 juin 1998 “sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement”.

Si la Cour constitutionnelle rejette les recours dirigés contre le décret en cause, c'est parce qu'elle estime notamment que l'autorité publique ne peut refuser de divulguer un document interne que si cette divulgation est susceptible de porter atteinte au processus décisionnel interne¹¹². Dans ces conditions, estime-t-elle, le motif de l'exception litigieuse ne contrevient pas aux principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, ne viole pas le principe de *standstill* et ne porte pas davantage une atteinte disproportionnée au droit d'accès aux documents administratifs.

D. Les contrôles juridictionnels

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

66. Si, en Belgique, les juridictions administratives sont nombreuses, la plus importante de ces juridictions est, sans conteste, la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

67. L'on a pu exprimer, dans la chronique précédente, que l'année 2022 marquait le lancement d'une réforme importante du Conseil d'État, destinée à rendre la procédure plus efficace et à diminuer l'arriéré juridictionnel existant¹¹³.

¹¹² Considérant B.10.2.1. de l'arrêt.

¹¹³ D. RENDERS / G. DRESSE / E. TAYLOR, Chronique de droit administratif, *ERPL/REDP*, vol. 35, no 3, 2023, p. 743-793, § 88.

Le processus de réforme se poursuit, en 2023, avec l'adoption d'une loi, le 11 juillet 2023¹¹⁴, et de deux arrêtés royaux, le 21 juillet suivant¹¹⁵.

68. Les modifications opérées par la réforme sont multiples¹¹⁶.

69. Au niveau de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, l'on épingle la simplification de la procédure de cassation administrative qui permet notamment de déclarer un recours partiellement recevable lorsque certains moyens sont manifestement irrecevables ou non fondés, alors que d'autres ne le sont pas¹¹⁷.

Les modifications touchent également les procédures de suspension ordinaire et d'extrême urgence, ainsi que les modalités afférentes à la remise du rapport de l'Auditorat.

¹¹⁴ Loi du 11 juillet 2023 "modifiant les lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973", *Moniteur belge* du 24 juillet 2023.

¹¹⁵ Arrêté royal du 21 juillet 2023 "modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État", *Moniteur belge* du 26 juillet 2023 et Arrêté royal du 21 juillet 2023 "déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles de ces affaires au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973", *Moniteur belge* du 26 juillet 2023.

¹¹⁶ Pour une analyse plus étendue de la réforme, v. not. M. PÂQUES / L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, coll. "Faculté de droit de l'Université de Liège", 2023; B. HAVET (coord.), *Les procédures contentieuses devant le Conseil d'État*, Limal, Anthemis, 2023; égal. N. B. BERNARD / B. LOMBAERT / F. TULKENS (coord.), *La réforme du Conseil d'État Anno 2023*, Bruxelles, Larcier, coll. "Les dossiers du Journal des Tribunaux", 2023.

¹¹⁷ Loi du 11 juillet 2023 "modifiant les lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973", *Moniteur belge* du 24 juillet 2023, article 6.

70. La loi du 11 juillet 2023 consacre, par ailleurs, le retour de la boucle administrative sous une autre appellation: celle de “décision réparatrice”¹¹⁸.

L’on sait que la boucle administrative est un mécanisme qui permettait à une autorité administrative “de corriger l’irrégularité que la juridiction administrative aurait observée, à l’invitation de celle-ci et, par nature, pour éviter la censure à laquelle l’acte en cause aurait, sinon, été conduit”¹¹⁹. Ce mécanisme n’avait cependant jamais été mis en œuvre en raison de l’annulation, par la Cour constitutionnelle, de la disposition le consacrant. L’on note tout de même qu’à l’issue de cette annulation, “[d]ifférentes juridictions administratives flamandes [pouvaient] encore, pour ce qui les concerne, lancer la boucle administrative, par le biais d’un dispositif qui a été reconnu régulier par la Cour constitutionnelle”¹²⁰.

La décision réparatrice vient ressusciter le mécanisme de la boucle administrative, mais à la faveur de conditions nouvelles. Si le Conseil d’État peut prononcer un arrêt interlocutoire, à la demande de la partie adverse, en vue d’autoriser celle-ci à corriger un vice présent dans l’acte ou dans le règlement attaqué, c’est désormais en retirant l’acte ou le règlement et en reprenant une nouvelle décision, qualifiée de réparatrice. Le vice à corriger doit évidemment être de nature à pouvoir conduire à une annulation. Les autres parties doivent disposer d’au moins quinze jours pour communiquer leurs observations écrites sur cette demande et l’ensemble des moyens doivent avoir été examinés par le juge. La décision réparatrice est limitée à la réparation du vice constaté dans l’arrêt interlocutoire¹²¹.

Le mécanisme de la décision réparatrice ne peut être mis en œuvre dans tous les domaines. Seuls ceux déterminés par la législation et la

¹¹⁸ V., à cet égard, D. RENDERS, Une réforme du Conseil d’État de Belgique en boucle: de la boucle administrative à la décision réparatrice, in: *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Fernando Alves Correia*, Coimbra, Edicoes Almedina, 2023, p. 617-635.

¹¹⁹ D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 759.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Loi du 11 juillet 2023 “modifiant les lois sur le Conseil d’État coordonnées le 12 janvier 1973”, *Moniteur belge* du 24 juillet 2023, article 12.

réglementation y afférente, sont concernés, soit, pour l'heure, l'aménagement du territoire "à grande échelle"¹²².

71. Les lois coordonnées sur le Conseil d'État sont également modifiées pour prendre en compte les avancées en matière de technologies numériques.

L'on note, d'une part, la possibilité de tenir des audiences en vidéoconférence dans des circonstances exceptionnelles¹²³ et, d'autre part, l'obligation de recourir à la procédure électronique pour les demandes de suspension lorsque les parties sont assistées ou représentées par un avocat¹²⁴.

72. Toujours au sujet du Conseil d'État, un arrêté royal du 21 juillet 2023 apporte une série de modifications relatives aux procédures menées devant la juridiction. Ces modifications concernent notamment la longueur de l'argumentation des parties, le contenu des derniers mémoires, les demandes de poursuite de la procédure et les règles afférentes à l'intervention.

L'on note également qu'une procédure simplifiée est désormais prévue si le retrait de l'acte attaqué ou un désistement d'instance survient en cours de procédure¹²⁵.

73. Un autre arrêté royal du 21 juillet 2023 a pour objet de qualifier la transition énergétique ainsi que l'utilisation et le déploiement d'énergies renouvelables d'"affaires relevant d'un intérêt public supérieur", en exécution de l'article 101/1, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Cette qualification permet de réduire les délais de traitement des recours en annulation en rapport avec ces affaires, dans l'optique d'une

¹²² A. PATERNOSTRE / B. CAMBIER, Le point sur la réforme du Conseil d'État de 2023, <<https://www.cambieravocats.be/wp-content/uploads/2023/09/Reforme-CE-2023.pdf>> (dernière consultation le 29 avril 2024).

¹²³ Loi du 11 juillet 2023 "modifiant les lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973", *Moniteur belge* du 24 juillet 2023, article 8.

¹²⁴ *Ibid.*, article 5.

¹²⁵ *Ibid.*

indépendance énergétique accrue vis-à-vis des combustibles fossiles et de la crise énergétique actuelle¹²⁶.

L'arrêté royal en cause détermine, par ailleurs, les mesures organisationnelles que le collège des chefs de corps du Conseil d'État peut prendre pour assurer l'effectivité du traitement de ces affaires. Il en va notamment ainsi du traitement prioritaire des affaires, de la redistribution des affaires au sein des chambres ou des sections de l'auditorat, du renforcement des chambres de la section du contentieux administratif ou encore de la mise en place de chambres de complément au sein de cette section.

74. Si – avec les deux arrêtés royaux du 21 juillet 2023 dont il vient d'être question –, la loi du 11 juillet 2023 réforme la section du contentieux administratif du Conseil d'État, elle ne se désintéresse pas, pour autant, de la section de législation et procède ainsi à plusieurs modifications afférentes aux modalités de demande d'avis¹²⁷.

75. Au-delà des interventions législatives et réglementaires le concernant, le Conseil d'État continue à rendre des ordonnances et des arrêts.

76. L'on relève, à cet égard, que, dans un important arrêt du 14 novembre 2023, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État réaffirme l'enseignement jurisprudentiel qui est le sien relativement à la théorie de l'objet véritable et direct du recours.

L'on rappelle que cette théorie, développée par la Cour de cassation, vise, en substance, à déterminer quelles sont les affaires qui relèvent du contentieux subjectif – et donc de l'ordre judiciaire – et celles

¹²⁶ V. le rapport au Roi de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 “déterminant les affaires relevant d'un intérêt public supérieur et les possibles mesures organisationnelles de ces affaires au sens de l'article 101/1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973”, *Moniteur belge* du 26 juillet 2023.

¹²⁷ Loi du 11 juillet 2023 “modifiant les lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973”, *Moniteur belge* du 24 juillet 2023, articles 2 à 4.

qui relèvent du contentieux objectif – donc du Conseil d'État¹²⁸. À cet effet, la théorie invite la juridiction saisie à “se demander quelle est la volonté première du demandeur en justice: solliciter la protection de la prérogative concrète, qui découle de la loi ou bénéficier du respect de la légalité, abstraite¹²⁹”.

En l'espèce, la partie requérante contestait le refus d'octroi d'une aide aux entreprises des secteurs des discothèques, des restaurants, des cafés et de certains de leurs fournisseurs, de l'évènementiel, de la culture, du tourisme et du sport dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19. Face à cette demande, la partie adverse soulevait une exception d'irrecevabilité, en soutenant que l'objet véritable et direct du recours visait, en réalité, la reconnaissance d'un droit subjectif: le droit de la partie requérante à bénéficier des aides demandées.

L'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État juge, à cette occasion, que:

“Selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est ‘sans juridiction lorsque la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation’ [...]. Il s'ensuit que le Conseil d'État est incompétent lorsque sont réunies deux conditions (connexes) qui imposent de prendre en compte non seulement l'objet du recours (le *petitum*) mais également le moyen invoqué (la *causa petendi*). La première condition est liée à l'objet du recours, à ce qui est demandé, soit la reconnaissance ou la constatation de l'existence d'un droit subjectif dans le chef du justiciable, étant donné qu'il satisfait à l'ensemble des conditions auxquelles le droit objectif subordonne cette prétention. La première condition n'est remplie que dans la seule hypothèse où la compétence de l'administration est entièrement liée [...]. La seconde condition a trait aux moyens qui sont présentés à l'appui de la demande d'annulation. Le Conseil d'État est sans juridiction lorsque le moyen d'annulation présenté est déduit de la violation de la règle de droit établissant l'obligation [...].

¹²⁸ D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., p. 730.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 730.

À cet égard, il ne suffit pas qu'un moyen d'annulation oblige incidemment ou indirectement le Conseil d'État, dans le cadre du contrôle de légalité, à statuer sur l'existence ou sur la portée d'un droit subjectif, pour conclure à l'absence de juridiction du Conseil d'État¹³⁰."

L'assemblée générale estime aussi que:

"L'existence d'un droit subjectif suppose que la partie requérante fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt. Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée.

Le Conseil d'État demeure compétent lorsque la naissance du droit subjectif est subordonnée à une décision préalable de l'autorité administrative, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne cette décision, sa compétence fut-elle liée en certains domaines¹³¹".

Elle juge encore que:

"[L]a mention, lors de la notification de l'acte attaqué, qu'un recours en annulation pouvait être introduit à son encontre devant le Conseil d'État n'a pas d'incidence sur l'examen et l'appréciation de la compétence du Conseil d'État. Les règles relatives aux compétences respectives des juridictions de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État découlent de la Constitution et les parties ne peuvent y déroger.

Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation, la détermination de l'objet véritable d'un litige implique de prendre en considération non seulement l'objet de la demande (le *petitum*) mais également de s'interroger sur la nature des moyens invoqués (la *causa petendi*), afin de vérifier si la seconde condition (connexe) est également remplie avant de décider de l'incompétence du Conseil d'État.

Il appartient donc à la chambre compétente de décider si, en l'espèce, en application des principes précités, le présent recours porte sur la re-

¹³⁰ Conseil d'État (a.g.), arrêt *D.I.G.* n° 257.891 du 14 novembre 2023.

¹³¹ *Ibid.*

connaissance d'un droit subjectif en prenant en considération non seulement l'objet dudit recours mais également la nature des moyens soulevés¹³²."

77. Le Conseil d'État juge également, par un arrêt du 14 mars 2023¹³³, que les entreprises publiques autonomes régies par la loi du 21 mars 1991 "portant réforme de certaines entreprises publiques économiques"¹³⁴ sont tenues de respecter les dispositions des lois du 18 juillet 1966 "sur l'emploi des langues en matière administrative"¹³⁵.

En l'espèce, était en cause la S.A. Infrabel, entreprise publique autonome, dont l'activité s'étend à l'ensemble du Royaume, en sorte qu'il s'agit d'un "*service central*"¹³⁶ au sens des lois du 18 juillet 1966 qui, lorsqu'il entre en relation avec un service centralisé ou décentralisé du Gouvernement de la Communauté germanophone (qualifié de "*service local*")¹³⁷, doit utiliser l'allemand.

Tel est notamment le cas lorsque la S.A. Infrabel introduit une demande de permis auprès de la Communauté germanophone. Tel est également le cas de la décision statuant sur cette demande, la simple traduction de cette décision n'étant pas susceptible de satisfaire à l'exigence requise.

78. Par un arrêt du 26 avril 2023, le Conseil d'État considère que le moyen qui dénonce le défaut de fondement juridique est d'ordre public et peut donc être soulevé, pour la première fois, dans le mémoire en réplique.

¹³² *Ibid.* V. également, concernant la théorie de l'objet direct et véritable du litige, Conseil d'État, arrêt *SA Hôtel Bentley*, n° 256.001 du 10 mars 2023.

¹³³ Conseil d'État, arrêt *die Aktiengesellschaft öffentlichen Rechts INFRABEL*, n° 256.019 du 14 mars 2023.

¹³⁴ Loi du 21 mars 1991 "portant réforme de certaines entreprises publiques économiques", *Moniteur belge* du 27 mars 1991.

¹³⁵ Lois du 18 juillet 1966 "sur l'emploi des langues en matière administrative", *Moniteur belge* du 2 août 1966.

¹³⁶ Régi par les articles 39 à 43ter des lois du 18 juillet 1966.

¹³⁷ Tel que défini par l'article 9 des lois du 18 juillet 1966.

Tel est le cas lorsqu'un permis d'urbanisme repose sur l'application du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie en lieu et place du Code du Développement territorial, alors que celui-ci est entré en vigueur avant l'introduction de la demande de permis¹³⁸.

79. Un arrêt rendu le 27 juin 2023 fournit d'importants enseignements concernant l'application des principes généraux du droit administratif et des règles de contentieux administratif dans le cadre de recours dirigé contre des actes adoptés en matière de fonction publique¹³⁹.

Le Conseil d'État rappelle, d'abord, qu'un moyen soulevé par la partie requérante doit, sous peine d'irrecevabilité, individualiser les principes généraux et/ou la règle de droit dont la violation est invoquée, et expliquer en quoi ils ont été méconnus par l'acte querellé. Dans ce cadre, le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure ultérieurs à la requête en annulation¹⁴⁰.

Le Conseil d'État juge, par ailleurs, que le certificat médical produit par un agent en vue d'obtenir le report d'une audition relative à une mesure disciplinaire doit explicitement indiquer que la personne concernée n'est pas en mesure de comparaître à cette audition, à défaut de quoi il ne justifie pas de son incapacité à y participer. La juridiction considère, à cet égard, que l'autorité peut, par ailleurs, infliger une sanction à l'agent, même en l'absence d'audition, lorsque l'agent n'a pas comparu à celle-ci et que l'autorité l'a encouragé à formuler ses observations¹⁴¹.

Le Conseil d'État décide encore que les droits de la défense sont applicables dans le cadre de la procédure disciplinaire proprement dite, ce qui exclut la phase d'instruction antérieure, au cours de laquelle le dossier est constitué et le rapport disciplinaire rédigé¹⁴².

¹³⁸ Conseil d'État, arrêt *Van Zuylen et Lejeune* n° 256.355 du 26 avril 2023.

¹³⁹ Conseil d'État, arrêt *Ottenborgs* n° 256.944 du 27 juin 2023.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.*

Un dernier enseignement ressort de cet arrêt et impose de rappeler que le statut des agents de l'administration fédérale est établi par un arrêté royal du 2 octobre 1937 "portant le statut des agents de l'État"¹⁴³. C'est, en revanche, la loi spéciale du 8 août 1980 "de réformes institutionnelles"¹⁴⁴ qui fonde la compétence des Régions en ce qui concerne l'organisation, le fonctionnement et les compétences des institutions provinciales et communales. Le Conseil d'État juge, dans ce contexte, que la circonstance que les agents communaux soient soumis à des régimes différents de ceux applicables aux agents fédéraux ne constitue pas une différence de traitement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution qui consacrent les principes d'égalité et de non-discrimination, mais bien une conséquence du principe d'autonomie des différentes composantes de l'État¹⁴⁵.

80. Un arrêt rendu le 4 avril 2023¹⁴⁶ entre, pour sa part, dans l'histoire de la jurisprudence belge. Par cet arrêt, le Conseil d'État fait, pour la première fois, usage de la possibilité de demander un avis consultatif à la Cour européenne des droits de l'homme.

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales était entré en vigueur le 1^{er} mars 2023, soit à peine un mois plus tôt et permet, on le sait, aux juridictions suprêmes, de solliciter un avis de la part de la juridiction strasbourgeoise concernant l'application et l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme.

En Belgique, le Conseil d'État est la juridiction suprême qui aura, pour la première fois, fait usage du procédé. En l'espèce, il était question d'une décision de la ministre de l'Intérieur ayant pour objet de retirer, à un agent de sécurité, sa carte d'identification, empêchant ainsi l'agent d'exercer sa profession. Il se fait que le retrait était fondé

¹⁴³ Arrêté royal du 2 octobre 1937 "portant le statut des agents de l'État", *Moniteur belge* du 8 octobre 1937.

¹⁴⁴ Loi spéciale "de réformes institutionnelles" du 8 août 1980, *Moniteur belge* du 15 août 1980.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Conseil d'État, arrêt XXXX, n° 256.222 du 4 avril 2023. V. égal. arrêt XXXX, n° 257.139 du 28 juillet 2023.

sur un rapport de la Sûreté de l'État dont il ressortait que l'agent était partisan de l'idéologie salafiste scientifique, que ce rapport était classé "secret" et n'avait donc pas pu être consulté par la partie requérante, et que l'auteur de l'acte estimait que les éléments contenus dans ce rapport étaient "de nature à porter atteinte aux valeurs fondamentales de notre État de droit et aux droits fondamentaux des citoyens"¹⁴⁷.

Le Conseil d'État juge devoir solliciter l'avis de la Cour européenne des droits de l'homme sur le point de savoir si l'acte attaqué emporte ou non une violation de la liberté de religion notamment consacrée par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme¹⁴⁸.

Par un avis consultatif du 14 décembre 2023, la Cour européenne des droits de l'homme estime, en substance, que l'appartenance de l'agent de sécurité à une idéologie religieuse considérée comme portant atteinte aux valeurs fondamentales de l'État de droit est de nature à fonder la décision de refus d'exercice de cette profession par cet agent, pour autant que les conditions suivantes soient réunies: la décision de refus se fonde sur une base légale accessible et prévisible; elle se fonde sur le comportement et les actes de la personne qui en fait l'objet; elle prévient la réalisation d'un risque réel et sérieux pour la société compte tenu de l'activité de la personne; elle est proportionnée au risque à prévenir et aux buts qu'elle poursuit; et elle est soumise à un contrôle juridictionnel indépendant et entouré des garanties procédurales adéquates¹⁴⁹.

Le caractère facultatif d'une demande d'avis consultatif à la Cour européenne des droits de l'homme ne conduira cependant pas toujours le Conseil d'État à renvoyer l'affaire dont il est saisi à Strasbourg.

¹⁴⁷ Extrait issu de l'arrêt.

¹⁴⁸ Sur cet arrêt, voir également le commentaire de F. BOUHON, Première demande d'avis consultatif par une juridiction belge à la Cour européenne des droits de l'homme, *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2023/24, p. 1070-1072.

¹⁴⁹ Cour. eur. dr. h., Avis consultatif sur le refus d'autoriser une personne à exercer la profession d'agent de sécurité ou de gardiennage en raison de sa proximité avec un mouvement religieux ou de son appartenance à celui-ci à la demande du Conseil d'État de Belgique (demande n° P16-2023-001), 14 décembre 2023.

Ainsi, par un arrêt du 21 avril 2023 rendu au contentieux de la cassation administrative¹⁵⁰, le Conseil d'État refusera de consulter la Cour européenne des droits de l'homme, estimant qu'en l'espèce, la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme lui permet de rendre une décision sans qu'un tel avis n'ait à être sollicité.

81. Par un arrêt du 19 décembre 2023, le Conseil d'État a encore été confronté à l'autorité de la chose jugée d'une réponse apportée par la Cour constitutionnelle à une question préjudicielle que lui posait le juge administratif.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle en cause, déjà évoqué dans la présente chronique, concernait la question de l'applicabilité des cadres linguistiques au médiateur fédéral¹⁵¹. L'on rappelle, à cet égard, que la Cour constitutionnelle considérait que la question préjudicielle posée par le Conseil d'État n'appelait pas de réponse dès lors que celle-ci n'était manifestement pas utile à la solution du litige, la norme en cause n'étant prétendument pas applicable à ce dernier.

Le Conseil d'État estime que, si à l'occasion d'un arrêt antérieur à la question préjudicielle, il a définitivement jugé que la norme litigieuse était applicable, il ne saurait être tenu de se conformer à un arrêt contrevenant à une décision propre déjà prise, par laquelle il a épuisé sa juridiction sur le point de droit litigieux¹⁵².

82. Il nous faut encore malheureusement déplorer que la question – fondamentale – du respect des décisions du Conseil d'État par le monde politique a fait les gros titres de l'actualité durant l'année à l'examen.

Suite à la suspension, par le Conseil d'État, de l'exécution de la décision de la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration de ne plus faire bénéficier des mesures d'accueil les hommes seuls ayant demandé l'asile en raison du manque de place dans les structures d'accueil, la Secrétaire d'État en cause annonce, sur les réseaux sociaux,

¹⁵⁰ Conseil d'État, arrêt XXX, n° 256.322 du 21 avril 2023.

¹⁵¹ Cf. *supra*: n° 26.

¹⁵² Conseil d'État, arrêt Bels, n° 258.260 du 19 décembre 2023.

qu'“il n'y a pas de places supplémentaires”, que “la suspension du Conseil d'État ne signifie pas que nous avons soudainement de la place pour tout le monde”, et que “[l]a politique ne changera donc pas: la priorité absolue va aux familles et aux enfants¹⁵³”.

La presse relaie largement ces déclarations, conduisant le journal *L'Écho* à écrire que “[p]our les uns, l'attitude de la secrétaire d'État illustre un mépris de l'exécutif à l'égard du pouvoir judiciaire. Pour d'autres, [la Secrétaire d'État] n'a pas les moyens d'exécuter l'arrêt du Conseil d'État¹⁵⁴”.

83. Le Conseil d'État n'est pas la seule juridiction à rendre des arrêts qui méritent d'être ici rapportés.

84. Ainsi, par un arrêt du 6 mars 2023, la Cour de cassation confirme, semble-t-il, un enseignement important relativement à l'autorité de la chose jugée qu'il convient de reconnaître à un arrêt de rejet du Conseil d'État.

La haute juridiction judiciaire juge qu'en vertu d'un principe général de droit administratif, les arrêts de rejet du Conseil d'État ont une autorité relative de chose jugée.

Le prononcé d'un arrêt de rejet par le Conseil d'État n'a, dès lors, pas pour conséquence que l'acte administratif en cause ne comporterait aucune illégalité ou erreur. L'autorité dont il est question ne

¹⁵³ Propos de la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration Nicole de Moor (CD&V) publiés sur son compte X et reproduits dans le journal *Le Soir* en date du 13 septembre 2023, <<https://www.lesoir.be/536994/article/2023-09-13/malgre-larret-du-conseil-detat-nicole-de-moor-maintient-sa-position-de-ne-pas>> (dernière consultation le 7 mai 2024).

¹⁵⁴ J.-P. BOMBAERTS, Nicole de Moor bafoue-t-elle l'État de droit?, *L'Écho*, 14 septembre 2023, <<https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/nicole-de-moor-bafoue-t-elle-l-etat-de-droit/10492742.html>> (dernière consultation le 7 mai 2024).

trouve à s'appliquer qu'en présence des mêmes faits soumis ultérieurement à une juridiction, jugés sur la base de la même norme de droit¹⁵⁵.

85. Les contrôles juridictionnels de l'administration ne s'arrêtent pas à ceux du Conseil d'État et des cours et tribunaux. L'on sait notamment que la Région flamande a institué plusieurs juridictions administratives spécialisées.

À cet égard, par un décret du 21 mai 2021, le législateur flamand poursuivait l'objectif d'optimiser et d'accélérer les procédures devant les juridictions administratives flamandes que sont le Conseil pour les contestations des autorisations et le Collège du maintien¹⁵⁶.

Le décret prévoyait notamment que la violation d'une norme ou d'un principe général de droit ne pouvait aboutir à l'annulation de l'acte attaqué que si la partie requérante faisait preuve de "vigilance" au cours de la procédure administrative, autrement dit qu'elle n'omettait pas d'invoquer l'illégalité alléguée en amont de l'introduction du recours juridictionnel.

Par un arrêt du 11 avril 2023¹⁵⁷, la Cour constitutionnelle juge que cette condition n'est pas raisonnablement justifiée. Elle oblige, en effet, les administrés à examiner les dossiers de demande de permis dès leur instruction, ce qui, vu le degré de technicité de ceux-ci, nécessite de se faire assister par un avocat dès le début de l'instruction de la demande. Par ailleurs, les autorités administratives, qui disposent de davantage de moyens et de connaissances, sont tenues de veiller à la légalité des actes qu'elles prennent: le devoir de diligence qui leur

¹⁵⁵ Cass., arrêt C.22.0128.N du 6 mars 2023, cité par D. RENDERS, *Chronique des arrêts de la Cour de cassation*, 2023/4, *op. cit.*, p. 779. Bien que l'arrêt rendu par la Cour de cassation ne le précise pas explicitement, l'autorité relative de chose jugée d'un arrêt de rejet du Conseil d'État ne trouve, par ailleurs, à s'appliquer qu'en présence des mêmes parties.

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ Cour constitutionnelle, arrêt n° 59/2023 du 11 avril 2023.

incombe ne saurait se transformer en un devoir de diligence incombant aux citoyens¹⁵⁸.

86. Dans le rayon des contrôles juridictionnels de l'administration, l'on croit, enfin, utile de rapporter l'existence d'un important avis de la section de législation du Conseil d'État, rendu le 15 février 2023, à propos d'un avant-projet de décret portant modification du Code flamand de l'Aménagement du territoire du 15 mai 2009¹⁵⁹, du décret du 4 avril 2014 "relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes¹⁶⁰" et du décret du 25 avril 2014 "relatif aux projets complexes¹⁶¹", en ce qui concerne l'extension de la compétence du Conseil pour les contestations des autorisations ("*Raad voor Vergunningsbetwistingen*")¹⁶².

L'objet de l'avant-projet de décret soumis à la consultation de la section de législation était d'attribuer de nouvelles compétences en matière d'urbanisme au Conseil pour les contestations des autorisations, à savoir les décisions relatives à l'adoption d'instruments de

¹⁵⁸ V. considérant B.17.2 de l'arrêt et Cour constitutionnelle, arrêt n° 59/2023 du 11 avril 2023, *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2023/21, p. 920-935.

¹⁵⁹ Code flamand de l'aménagement du territoire, *Moniteur belge* du 20 août 2009.

¹⁶⁰ Décret flamand du 4 avril 2014 "relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes", *Moniteur belge* du 1^{er} octobre 2014.

¹⁶¹ Décret flamand du 25 avril 2014 "relatif aux projets complexes", *Moniteur belge* du 27 août 2014.

¹⁶² Avis de la section de législation du Conseil d'État (avis n° 72.576) précédant le décret flamand modifiant le Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009, le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes et le décret du 25 avril 2014 relatif aux projets complexes, en ce qui concerne l'extension de la juridiction du Conseil du Contentieux des Permis, *Moniteur belge* du 28 août 2023.

planification ainsi que celles prises dans le cadre de projets complexes – c'est-à-dire les projets dont la mise en œuvre nécessite l'adoption d'un permis ainsi que d'un plan spatial¹⁶³.

Dans son avis, la section de législation du Conseil d'État – réunie, pour les besoins de la cause, en assemblée générale – examine si le fait de confier au Conseil pour les contestations des autorisations un contentieux supplémentaire portant non seulement sur des décisions individuelles, mais aussi sur des actes réglementaires est admissible sur la base de la théorie des pouvoirs implicites¹⁶⁴, tenant compte du fait que la compétence d'instituer des juridictions – notamment administratives – incombe, en principe, au législateur fédéral¹⁶⁵.

La section de législation du Conseil d'État émet de vives réserves quant à l'adoption de l'avant-projet à l'examen. Elle estime que les conditions permettant de déroger à la compétence de l'autorité fédérale en matière de justice ne sont pas réunies.

Pour l'essentiel, l'extension des attributions juridictionnelles au Conseil pour les contestations d'autorisations n'est pas jugée "nécessaire" étant donné que, d'une part, des mesures sont adoptées au niveau fédéral pour raccourcir les délais de traitement des recours por-

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Cette théorie des pouvoirs implicites, qui relève du droit constitutionnel, est consacrée par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 "de réformes institutionnelles", *Moniteur belge*, 15 août 1980, qui dispose: "les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Parlements ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence". Pour que la théorie des pouvoirs implicites puisse trouver à s'appliquer, il convient que la législation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences adoptées, qu'elle se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions attaquées sur la matière ne soit que marginale (v. notamment Conseil d'État, arrêt *ASBL Belplant*, n° 256.986 du 29 juin 2023).

¹⁶⁵ Article 161 de la Constitution.

tés devant le Conseil d'État et que, d'autre part, le Conseil d'État assure déjà la sécurité juridique, par le biais de sa fonction de juge de cassation¹⁶⁶.

L'adoption d'un tel texte n'entraînerait, par ailleurs, pas un impact pouvant être qualifié de "marginal" sur la compétence dévolue à l'autorité fédérale. La section de législation estime, à cet égard, que les actes réglementaires qui relèveraient, dans le cadre de cette réforme, de la compétence du Conseil pour les contestations des autorisations ont vocation à s'appliquer à un nombre conséquent de personnes, constituent le fondement de l'adoption de décisions individuelles ultérieures et, même s'ils sont limitativement énumérés, ont, en pratique, une importance considérable en droit de l'aménagement du territoire flamand¹⁶⁷.

En dépit de l'avis rendu par la section de législation, le législateur flamand adoptera le texte en cause qui deviendra le décret du 14 juillet 2023¹⁶⁸.

Plusieurs recours en annulation ont toutefois été introduits devant la Cour constitutionnelle à l'encontre de ce décret, lesquels sont, pour l'heure, pendants devant la juridiction.

*

87. 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.

¹⁶⁶ *Ibid.* V. également le commentaire fait de cet avis: "Conseil d'État – Avis n° 72.576/AV du 15 février 2023", *Administration publique*, 2023/4, p. 689-699.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Décret "modifiant le Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009, le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes et le décret du 25 avril 2014 relatif aux projets complexes, en ce qui concerne l'extension de la juridiction du Conseil du Contentieux des Permis", *Moniteur belge* du 28 août 2023.

- APPELS, W. / DE BECKER, A., *Statutenzakboekje Overheids-personeel*, Malines, Kluwer, 2023, 1214 pages.
- BERNARD, N. B. / LOMBAERT, B. / TULKENS, F. (dir.), *La réforme du Conseil d'État*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2023, 300 pages.
- BOQUET, L. / DEBRULLE, A., *Délinquance environnementale. Aspects procéduraux applicables en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2023, 484 pages.
- BORUCKI, C., *Buitencontractueel kostenverhaal door de overheid*, Bruxelles, Intersentia, 2023, 546 pages.
- FOUGEROUSE, J. (dir.), *La gestion de la pandémie de Covid par les États*, Bruxelles, Bruylant, 2023, 299 pages.
- GORS, B. / KAROLINSKI, M. / DE MUYNCK, F. (dir.), *Mémento de l'environnement (Régions wallonne et bruxelloise)*, Liège, Kluwer, 2023, 1237 pages.
- HAVET, B. (coord.), *Les procédures contentieuses devant le Conseil d'État*, Limal, Anthemis, 2023, 440 pages.
- PÂQUES, M. / DONNAY, L., *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, coll. "Faculté de droit de l'Université de Liège", 2023, 770 pages.
- RENDERS, D. (dir.), *La discipline dans la fonction publique*, Bruxelles, Larcier, coll. "Centre Montesquieu d'études de l'action publique", 2023, 784 pages.
- SCHRAM, F., *Openbaarheid van Bestuur. Een verkenning van de federale, Vlaamse en Brusselse regelgeving*, 6^e édition, Bruxelles, Politeia, 2023, 732 pages.

- SCHRAM, F., *Motivering van bestuurlijke besluiten en beslissingen*, Bruxelles, Politeia, 2023, 324 pages.
- SCHUTYSER, B. (dir.), *De aanbesteding van overheidsopdrachten en concessies. Een interpretatieve benadering*, Malines, Kluwer, 2023, 1485 pages.
- TATTI, D. / GUILLAIN, C. / JONCKHEERE, A. / SCHILS, E. (dir.), *Le droit à l'épreuve de la crise sanitaire: retour sur les sanctions administratives communales et les poursuites pénales des infractions Covid*, Bruxelles, La Charte, 2023, 174 pages.

ABSTRACTS / RÉSUMÉS

In 2023, Belgian administrative law experienced various interesting developments. Concerning the organisation of local administrations, the Court of Justice of the European Union ruled, following a preliminary question, on the prohibition of wearing signs likely to reveal an ideological or philosophical affiliation. Regarding access to environmental information, the Belgian Constitutional Court ruled that the decree introducing an exception to the principle of public disclosure of administrative documents in environmental matters – where the request for disclosure relates to ‘internal communications’ – is compatible with the principles of equality and non-discrimination and does not infringe the standstill principle. The Council of State criticized the failure to enforce a suspension ruling against a decision of the Secretary of State for Asylum and Migration to no longer allow single men who have applied for asylum to benefit from reception measures due to a lack of places in reception facilities. It should also be noted that, during 2023, the reform of the Council of State continued with, for example, the introduction of a ‘remedial decision’ mechanism – a re-adoption of the ‘administrative loop’ – enabling an administrative authority to correct an irregularity prior to the annulment of the act.

Le droit administratif belge connaît, en 2023, diverses évolutions intéressantes. En matière d'organisation des administrations locales, la Cour de Justice de l'Union européenne s'est prononcée, à la suite d'une question préjudicielle, sur l'interdiction du port de signes susceptibles de révéler une appartenance idéologique ou philosophique. En matière d'accès à l'information environnementale, la Cour constitutionnelle belge a jugé que le décret

instaurant une exception au principe de publicité des documents administratifs en matière environnementale – lorsque la demande de publicité porte sur des “communications internes” – est compatible avec les principes d'égalité et de non-discrimination et ne viole pas le principe de *standstill*. Du côté du Conseil d'État, l'on épingle la non-exécution d'un arrêt en suspension prononcé à l'encontre de la décision de la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration de ne plus faire bénéficier des mesures d'accueil les hommes seuls ayant demandé l'asile en raison du manque de places dans les structures d'accueil. L'on note également que, durant l'année 2023, la réforme du Conseil d'État s'est poursuivie avec, par exemple, la mise en place d'un mécanisme de “décision réparatrice” – qui constitue une réadoption de la “boucle administrative” – permettant à une autorité administrative de corriger une éventuelle irrégularité en amont de l'annulation de l'acte.

Keywords / Mots-clés

Belgium; civil service; unilateral administrative act; public procurement; administrative sanctions; supervisory control; organised and non-organised administrative appeals; access to administrative documents

Belgique; fonction publique; acte administratif unilatéral; marchés publics; sanctions administratives; contrôle de tutelle; recours administratifs organisés et inorganisés; accès aux documents administratifs