

Belgique

Francis Delpérée

Citer ce document / Cite this document :

Delpérée Francis. Belgique. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 41 N°4, Octobre-décembre 1989. pp. 863-866;

doi : <https://doi.org/10.3406/ridc.1989.1856>

https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1989_num_41_4_1856

Fichier pdf généré le 08/04/2018

DROIT ADMINISTRATIF COMPARÉ EN BELGIQUE

par

Francis DELPÉRÉE

Professeur ordinaire à la Faculté de droit de l'Université
catholique de Louvain

Il y a vingt cinq ans, j'étais étudiant à l'Université de Paris. En droit administratif, bien entendu. En étudiant consciencieux, j'examine avec soin les programmes de la rue Soufflot. Un cours prestigieux retient mon attention. Son titre : « Droit administratif comparé » — ou peut-être était-ce, dans une perspective plus réduite : « droit administratif européen » ? —. Son titulaire est tout aussi prestigieux, il s'agit du doyen Colliard. Je me précipite dans l'amphithéâtre qui lui est assigné. Je m'attends à voir traiter des grandes questions qui sont le fond commun de notre réflexion en droit administratif : les collectivités locales, la fonction publique, la justice administrative, l'administration consultative... Mais avec cette liberté, cette souplesse, cette indépendance qui fait le charme de notre profession, le titulaire du cours s'empresse de préciser, dès son premier enseignement, que la comparaison n'a de sens que si elle conduit à l'intégration, que l'intégration n'a, aujourd'hui, de portée que dans le contexte des institutions européennes. Un quart de siècle avant cette journée d'études, le doyen Colliard ouvre donc son cours sur les institutions du Marché commun : la Commission, le Conseil des ministres et la Cour de justice.

Je dois à l'honnêteté de dire — faute avouée est à moitié pardonnée... — que ce jour là, j'ai déserté le cours de droit administratif comparé. Il y a la liberté de l'enseignant, il y a peut-être aussi la liberté de l'étudiant et je pense que ce grand maître des libertés publiques ne m'en a pas voulu.

Ceci pour dire que les intitulés de cours peuvent être trompeurs, que les titres des enseignements peuvent être prometteurs, que les subtilités des programmes universitaires peuvent révéler des surprises. Qu'en est-il à cet égard en Belgique ?

Une première analyse des programmes des différentes universités belges conduit, à tout le moins, à faire une observation simple. Dans aucune filière d'enseignement, dans aucune faculté, il n'y a de cours obligatoire de droit administratif comparé. L'intitulé est repris dans certains programmes universitaires (1), mais au titre de cours à option ou d'enseignements dispensés dans le cadre de cours facultatifs de spécialisation.

A y regarder de plus près, il est néanmoins possible de dénicher des cours de droit public comparé, ou de droit public approfondi et comparé. Je relève que, dans ce contexte, les questions de droit administratif peuvent faire l'objet d'investigations approfondies. Les universités belges n'ont jamais pratiqué une distinction nette entre droit constitutionnel et droit administratif et comment auraient-elles pu le faire, alors que la Constitution belge contient une dizaine de dispositions relatives à l'administration de l'Etat, mais aussi aux administrations communautaires et régionales.

Pour ne prendre qu'un exemple, plusieurs de mes collègues consacrent une part importante de cours, aux intitulés variés, à l'examen du statut de la régionalisation — en France, en Italie, en Espagne —, pour en comparer les mérites ou les inconvénients avec les réalités du système belge. Il y a là des études systématiques, souvent très documentées, portant tout à la fois sur les textes, les pratiques, les jurisprudences, les perspectives d'avenir. Parfois même, dans le cadre d'un programme Erasmus, c'est un enseignant du pays concerné qui consacre plusieurs heures à l'exposé d'une situation nationale et sa comparaison avec les réalités institutionnelles de la Belgique. C'est au titre des institutions administratives, en particulier, que ces comparaisons se développent (2).

Au-delà de ces expériences, il faut relever des éléments plus diffus de droit administratif comparé. Je souhaiterais attirer brièvement l'attention sur trois phénomènes distincts.

1. — Le premier est ce que j'appellerai, le droit administratif comparé *par hérédité*. Le droit administratif belge n'a pas la prétention de servir de modèle à qui que ce soit. Il a pu emprunter à certains modèles des pièces importantes de son système de droit public. Pas de manière uniforme, mais en pratiquant un éclectisme de bon aloi... La conception du domaine public, telle qu'elle se développe en Belgique, est d'inspiration française. Certains éléments importants de notre droit de la fonction publique sont d'origine britannique — et le recrutement via des grands corps et des

(1) Ainsi, à l'Université de Liège, à la Vrije Universiteit Brussel et à la Katholieke Universiteit Leuven, on trouve un cours facultatif qui porte cet intitulé et qui est dispensé pendant 30 ou 45 heures.

(2) A l'Université Catholique de Louvain, il y a, en ce sens, un cours de droit *public* approfondi et comparé (45 heures) ; à l'Université libre de Bruxelles, il y a un cours d'*Institutions* administratives comparées (30 heures).

Des questions comme celles de droit administratif international et européen (30 heures) sont également enseignées à l'Université libre de Bruxelles.

écoles particulières nous est inconnu —. Certains éléments importants de la gestion des deniers publics sont d'origine hollandaise.

Comment le professeur de droit administratif, au moment où il est amené à expliquer telle ou telle question, ne se référerait-il pas au modèle, non seulement dans les textes initiaux qui ont pu contribuer à le fonder, mais aussi dans ses applications, dans sa jurisprudence, dans ses applications pratiques. L'arrêt *Dame Cachet* figure dans tous les bons manuels de droit belge... C'est d'autant plus vrai que, dans certaines matières, ce sont encore des textes, oserai-je dire étrangers, qui commandent la matière. J'ouvre un recueil de lois administratives en Belgique, au verbo police communale, et le seul texte mentionné sous cette rubrique, c'est l'article 50 du décret des 16 et 24 août 1790.

2. — Deuxième phénomène. C'est celui du droit administratif comparé *par complémentarité*. Il se peut que le droit administratif belge ne s'inscrive pas dans des schémas conçus à l'étranger. Il tend à se singulariser. Il affiche, il affirme sa différence. L'originalité de la règle juridique, telle qu'elle est consacrée en droit belge, ne prend de signification que par comparaison, presque par opposition avec un système qui fonctionne à l'étranger.

L'exemple du contentieux administratif me paraît particulièrement éclairant. En Belgique, le juge judiciaire est le juge de droit commun : il connaît des contrats de l'administration, il connaît de la responsabilité de l'administration, il connaît des contestations qui touchent aux biens de l'administration. Le Conseil d'État n'est qu'un juge d'exception et ses responsabilités se limitent, si je puis dire, au contentieux de l'excès de pouvoir. Il va de soi qu'au moment d'expliquer ce système, je ne peux manquer de faire référence au système britannique qui offre aux juristes une autre conception de la répartition des compétences juridictionnelles. Je ne peux non plus manquer de faire référence au droit italien car, comme l'a montré naguère Jean-Claude Escarras, Belgique et Italie peuvent se caractériser par le principe de l'unité de juridiction en matière contentieuse. Dans ces conditions, la démarche comparative est seule capable de faire comprendre la spécificité d'un système juridique et d'un système administratif. Nous faisons du travail comparé par nécessité — je veux dire : par nécessité pédagogique.

3. — Le troisième phénomène est celui du droit administratif comparé *par affinités*. Le droit administratif belge peut me paraître lacunaire sur un certain nombre de points. Dans le cadre des missions qui lui sont imparties, l'enseignant peut, me semble-t-il, préconiser des réformes, suggérer des transformations, baliser la réflexion pour préparer des évolutions législatives ou jurisprudentielles.

Cette réflexion gagnera souvent à s'appuyer sur une recherche comparative de grande envergure. Nous nous y sommes attachés, naguère, à Louvain-la-Neuve, lorsqu'il s'agissait de réfléchir à la participation du citoyen dans la vie administrative. La Belgique n'a pas de médiateur. La Belgique n'a pas de législation sur l'accès aux documents administratifs. La Belgique n'a pas de législation sur la motivation des actes administra-

tifs. La Belgique ne connaît pas le sursis à exécution. La Belgique n'a pas de tribunal administratif de premier degré. Elle n'en souffre pas nécessairement... Mais pour éclairer utilement les réformateurs, une étude comparative systématique peut paraître bien nécessaire. Pour dissiper les appréhensions, pour mesurer les écueils, pour profiter des expériences...

A cet égard, comment ne pas souligner que des travaux comme ceux du Centre de recherches administratives comparées dont le professeur Rivero tire régulièrement les conclusions, ou des ouvrages de collaboration comme ceux de la *Revue française de droit administratif*, peuvent contribuer à développer des analyses fines, actuelles, bien documentées.

Le droit administratif comparé rend modeste. Le droit administratif comparé postule la coopération. A cet égard, je plaide pour la création, dans nos universités, non pas de cours de droit administratif comparé où les uns et les autres, chacun chez soi, dissenteraient des mérites du système italien, japonais, zaïrois ou canadien, mais de cours *intégrés* de droit administratif où des équipes plurinationales participeraient à la dispensation d'un même enseignement. Spécialement, au niveau de l'Europe, de telles entreprises doivent être possibles.

L'Europe ! Ah si j'avais suivi, voici vingt-cinq ans, le cours de droit administratif comparé que je m'étais promis de fréquenter ! Mais je suis comme Piaf. Je ne regrette rien...