

Administrative Law / Droit administratif*

BELGIUM / BELGIQUE

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

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

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

2. En 2020, la vie administrative belge a connu du mouvement, principalement marqué par la Covid-19¹, dans les domaines de l'or-

* La présente contribution a donné lieu à une publication dans l'*Annuaire européen d'Administration publique (A.E.A.P.)*, 2020. Elle est publiée dans la présente Revue avec l'aimable autorisation du professeur Delphine Costa (Université d'Aix-Marseille, France).

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

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

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

¹ Pour un compte-rendu détaillé sur l'action publique face à la Covid-19, nous renvoyons à la contribution suivante: D. RENDERS / P. ABBA / E.

ganisation (I), de l'action (II) et du contrôle (III) de l'administration, que l'on se propose de rapporter dans cet ordre.

I. L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION

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

A. L'organisation externe de l'administration

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

1. L'organisation externe de l'administration fédérale

5. Des élections fédérales ont été organisées le 26 mai 2019, en même temps que les élections régionales et les élections européennes. A la suite d'une longue période de dialogue et de négociation, le Gouvernement fédéral voit enfin le jour le 1^{er} octobre 2020².

6. L'on a, dans la précédente chronique, épinglé l'adoption, par le Gouvernement fédéral, d'un arrêté royal "relatif à la planification

ROMBAUX, L'action publique face à la COVID-19 en Belgique, in: *Annuaire européen d'Administration publique*, à paraître. Certains développements de la présente contribution en sont extraits.

² Arrêté royal du 1^{er} octobre 2020 "Gouvernement – Démission – Nomination", *Moniteur belge* du 2 octobre 2020; Arrêté royal du 1^{er} octobre 2020 "Gouvernement – Démission", *Moniteur belge* du 2 octobre 2020; Arrêté royal du 1^{er} octobre 2020 "Gouvernement – Nomination", *Moniteur belge* du 2 octobre 2020. Voy. D. RENDERS / P. ABBA / E. ROMBAUX, L'action publique face à la COVID-19 en Belgique, in: *Annuaire européen d'Administration publique*, à paraître.

d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national"³ qui prévoit que la coordination stratégique des situations d'urgence s'organise en trois niveaux, appelés "phases"⁴: la phase communale, la phase provinciale et la phase fédérale.

C'est dans ce cadre que moins d'un an plus tard, le 13 mars 2020, le Ministre de l'Intérieur du Gouvernement fédéral déclenche la phase fédérale du plan d'urgence national, dès lors que "les conséquences directes ou indirectes de la crise nécessitent une gestion au niveau national"⁵. Le déclenchement de la phase fédérale par le Ministre a notamment pour effet de lui transférer la coordination stratégique de la situation d'urgence et de lever la ou les phase(s) provinciale(s) ou communale(s)⁶. Lors de la phase fédérale, les bourgmestres et les gouverneurs de province concernés appuient la coordination stratégique du Ministre, sur leur territoire, par la mise en œuvre des décisions du Ministre et par la prise de décisions complémentaires qui s'imposent, en concertation avec le Ministre. Dans l'attente des décisions du Ministre, ils prennent les mesures provi-

³ Arrêté royal du 22 mai 2019 "relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national", *Moniteur belge* du 27 juin 2019. Voy. égal. l'arrêté royal du 31 janvier 2003 "portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national", *Moniteur belge* du 21 février 2003; D. RENDERS / P. ABBA / A. VOLDERS, *Chronique de vie administrative – Belgique, Annuaire européen d'Administration publique*, 2021, p. 351, n° 24.

⁴ Arrêté royal du 22 mai 2019, art. 23, § 1^{er}, al. 1^{er}, §§ 2, 3 et 4.

⁵ Arrêté ministériel du 13 mars 2020 "portant le déclenchement de la phase fédérale concernant la coordination et la gestion de la crise coronavirus COVID-19", *Moniteur belge* du 13 mars 2020.

⁶ Arrêté royal du 22 mai 2019, art. 28, § 1^{er}.

soires nécessaires en vue de limiter les conséquences de la situation d'urgence et en informant immédiatement le Ministre⁷.

7. Régulant le sort d'une crise au cœur d'une autre, un nouveau plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste est arrêté⁸. Il est notamment prévu qu'en cas d'événement soudain ou de menace, "le Directeur général du Centre de crise national ou son délégué peuvent exceptionnellement, dans les instants qui précèdent cet éventuel déclenchement et dans l'attente des directives du Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions, prendre ou provoquer la prise des mesures administratives urgentes qui s'avèrent nécessaires compte tenu des informations à sa disposition, si l'urgence ne permet pas d'attendre les directives précitées, en raison du danger grave pour la population que pourrait occasionner le moindre retard"⁹.

2. L'organisation externe des administrations régionales et communautaires

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

9. L'on a, dans la précédente chronique, épingle l'adoption d'une loi fédérale introduisant l'obligation, pour chaque hôpital, de faire partie d'un réseau hospitalier clinique locorégional, à partir du 1^{er} janvier 2020¹⁰. Ces réseaux hospitaliers, limités au nombre de

⁷ Arrêté royal du 22 mai 2019, art. 28, § 2, al. 1^{er}. Il est imposé aux bourgmestres et gouverneurs concernés de rendre compte au Ministre de l'exécution des décisions et mesures prises en phase fédérale (art. 28, § 3).

⁸ Arrêté royal du 18 mai 2020 "portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste", *Moniteur belge* du 4 juin 2020.

⁹ *Idem*, art. 2.

¹⁰ Loi du 28 février 2019 "modifiant la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins, en ce qui concerne le ré-

vingt-cinq sur l'ensemble du Royaume, doivent être agréés par les entités fédérées.

Dans ce cadre, la Commission communautaire commune bruxelloise adopte une ordonnance en vue de régler le cadre juridique de la collaboration entre hôpitaux¹¹. En 2020, la Commission communautaire commune poursuit le travail législatif et adopte, sur le même sujet, deux ordonnances à lire conjointement:

- Une première “entend définir le cadre juridique de la participation des personnes morales de droit public créées sur la base des chapitres XII et XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale à un réseau hospitalier clinique locorégional entre hôpitaux qui a pour objet l'organisation de l'offre de soins”. Elle autorise ainsi “un hôpital public à participer à une collaboration hospitalière dotée de la personnalité juridique avec des hôpitaux privés en vue d'organiser et de rationaliser l'offre de soins”¹²;

seautage clinique entre hôpitaux”, *Moniteur belge* du 28 mars 2019; D. RENDERS / P. ABBA / A. VOLDERS, Chronique de vie administrative – Belgique, *Annuaire européen d'Administration publique*, 2021, p. 346, n° 10.

¹¹ Ordonnance de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 avril 2019 “relative à la constitution, à l'agrément, à la programmation et aux procédures d'agrément des hôpitaux, des formes de collaboration hospitalière ou des activités hospitalières”, *Moniteur belge* du 6 mai 2019.

¹² Ordonnance de la Commission communautaire commune du 22 octobre 2020 “modifiant l'ordonnance du 4 avril 2019 relative à l'agrément, à la programmation et aux procédures d'agrément des hôpitaux, des formes de collaboration hospitalière ou des activités hospitalières, afin de permettre la collaboration entre hôpitaux impliquant une personne morale de droit public visée au chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale”, *Moniteur belge* du 29 octobre 2020; Projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune “modifiant l'ordonnance du 4 avril 2019 relative à l'agrément, à la programma-

- Une deuxième vise à intégrer “de nouveaux outils destinés à permettre les collaborations et fusions hospitalières entre hôpitaux publics et privés”. L’ordonnance autorise ainsi la création d’une “ASBL hospitalière ayant une participation publique”¹³.

Une ASBL hospitalière est définie comme “une association constituée (...) par un ou plusieurs centres publics d’action sociale et/ou associations locales et/ou autres personnes morales de droit public avec une ou plusieurs personnes morales de droit privé gestionnaires d’hôpitaux en vue de l’exploitation de tout ou partie des activités d’un ou plusieurs hôpitaux”¹⁴.

10. La loi spéciale du 12 janvier 1989 “relative aux Institutions bruxelloises”¹⁵ crée un comité de coopération. Celui-ci “délibère selon la procédure du consensus, des initiatives que peuvent prendre en commun l’Etat et la Région de Bruxelles-Capitale en vue de fa-

tion et aux procédures d’agrément des hôpitaux, des formes de collaboration hospitalière ou des activités hospitalières, afin de permettre la collaboration entre hôpitaux impliquant une personne morale de droit public visée au chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d’action sociale”, *Documents*, Assemblée réunie, session ordinaire 2019-2020, n° B-43/1, p. 3.

¹³ Ordonnance de la Commission communautaire commune du 22 octobre 2020 “modifiant l’article 79 et le chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d’action sociale”, *Moniteur belge* du 29 octobre 2020; Projet d’ordonnance de la Commission communautaire commune “modifiant l’article 79 et le chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d’action sociale”, *Documents*, Assemblée réunie, session ordinaire 2019-2020, n° B-42/1, pp. 2 et 3.

¹⁴ Ordonnance de la Commission communautaire commune du 22 octobre 2020 “modifiant l’article 79 et le chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d’action sociale”, *Moniteur belge* du 29 octobre 2020, art. 10.

¹⁵ *Moniteur belge* du 14 janvier 1989.

voriser et de promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles”¹⁶.

Par un arrêté royal du 22 novembre 2020, le nombre de membres de ce comité de coopération diminue de six à quatre¹⁷.

11. Pour sa part, la Région wallonne adopte deux décrets dit “spéciaux”¹⁸, visant à consacrer “le droit pour l’auteur d’une pétition d’être entendu” par le Parlement et deux décrets précisant les modalités de ce droit¹⁹.

¹⁶ Loi spéciale du 13 janvier 1989 “relative aux Institutions Bruxelloises”, *Moniteur belge* du 14 janvier 1989, art. 43, al. 1^{er}.

¹⁷ Arrêté royal du 22 novembre 2020 “modifiant l’arrêté royal du 14 juillet 1989 portant fixation du nombre de membres du comité de coopération institué par la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises”, *Moniteur belge* du 26 novembre 2020. Pour la composition de ce comité de coopération, voyez également l’Arrêté royal du 10 décembre 2020 “modifiant l’arrêté royal du 14 juillet 1989 portant fixation du nombre de membres du comité de coopération institué par la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises”, *Moniteur Belge* du 22 décembre 2020.

¹⁸ Sur la notion de “décret spécial”, voy. not. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Coll. “Précis de la Faculté de droit de l’Université catholique de Louvain”, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 890-892.

¹⁹ Décret spécial de la Région wallonne du 3 septembre 2020 “modifiant l’article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de consacrer le droit pour l’auteur d’une pétition d’être entendu”, *Moniteur belge* du 10 septembre 2020; Décret spécial de la Région wallonne du 3 septembre 2020 “modifiant l’article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin de consacrer le droit pour l’auteur d’une pétition d’être entendu pour les matières réglées en vertu de l’article 138 de la Constitution”, *Moniteur belge* du 11 septembre 2020; Décret de la Région wallonne du 3 septembre 2020 “précisant les modalités du droit pour l’auteur d’une pétition d’être entendu”, *Moniteur belge* du 10 septembre 2020; Décret de la Région wallonne du 3 septembre 2020 “précisant les modalités du droit pour l’auteur d’une pétition d’être entendu pour les matières réglées en vertu de l’article 138 de la Constitution”, *Moniteur belge* du 11 septembre 2020.

12. En Région de Bruxelles-Capitale, le droit à être entendu dans le cadre d'une pétition est réglé par une ordonnance du 20 juillet 2016²⁰.

Cette dernière est modifiée par une ordonnance du 17 juillet 2020 afin d'ouvrir ce droit dès que la pétition est signée par au moins mille signataires, au lieu de cinq mille²¹.

3. *L'organisation externe des administrations locales*

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

14. Dans le cadre de la crise de la COVID-19, les entités fédérées encadrent le fonctionnement des collectivités locales, eu égard à l'impossibilité de se réunir physiquement et à l'obligation de télétravailler.

Au début de la crise, dans certaines entités fédérées, les organes "exécutifs" des collectivités locales ont pu exercer, en démontrant une urgence, les compétences des organes "délibératifs"²², à charge, pour ces derniers, de confirmer les décisions adoptées sur ce fondement. Ainsi, les collèges "communaux" ou les collèges "des Bourgmestre et échevins", organes "exécutifs" au sein de la commune²³, sont temporairement autorisés à exercer les compétences attribuées

²⁰ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2016 "relative au droit d'être entendu dans le cadre d'une pétition adressée au Parlement", *Moniteur belge* du 14 septembre 2016.

²¹ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2020 modifiant l'ordonnance du 20 juillet 2016 relative au droit d'être entendu dans le cadre d'une pétition adressée au Parlement", *Moniteur belge* du 31 juillet 2020.

²² En ce sens, voy. le préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 30 du 30 avril 2020 "organisant la tenue des réunions des organes communaux et provinciaux", *Moniteur belge* du 7 mai 2020.

²³ *Idem*.

aux conseils communaux, organes “délibératifs” au sein de la commune²⁴, aux fins d’assurer la continuité du service public et dans la mesure où l’urgence et l’impérieuse nécessité de l’action sont motivées²⁵. Un mécanisme identique est adopté dans les provinces wal-

²⁴ *Idem.*

²⁵ Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 5 du 18 mars 2020 “relatif à l’exercice des compétences attribuées au conseil communal par l’article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation par le collège communal”, *Moniteur belge* du 20 mars 2020. Un arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 17 du 17 avril 2020 “modifiant les arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 5 du 18 mars 2020 relatif à l’exercice des compétences attribuées au conseil communal par l’article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation par le collège communal, n° 6 du 24 mars 2020 relatif aux réunions des collèges communaux et provinciaux et organes de gestion, des régies communales autonomes, des régies provinciales autonomes, des associations de projet et des intercommunales, n° 7 du 24 mars 2020 relatif aux réunions des bureaux permanents des centres publics d’action sociale et organes de gestion des associations Chapitre XII, n° 8 du 24 mars 2020 relatif à l’exercice des compétences attribuées au conseil provincial par l’article L2212-32 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation par le collège provincial et n° 9 du 24 mars 2020 relatif à l’exercice des compétences attribuées au conseil de l’action sociale par l’article 24 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d’action sociale par le bureau permanent”, *Moniteur belge* du 22 avril 2020, prolonge les mesures en matière de délégation d’exercice des compétences et les modalités de réunion des organes des collectivités locales. Par ailleurs, deux décrets de la Région wallonne du 3 décembre portent confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, parfois à l’exception de certaines dispositions (Décret de la Région wallonne du 3 décembre 2020 “portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19”, *Moniteur belge* du 14 décembre 2020; Décret de la Région wallonne du 3 décembre 2020 “portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 pour les matières visées à l’article 138 de la Constitution”, *Moniteur belge* du 14 décembre 2020); Arrê-

lonnes, au sein desquelles le collège provincial a pu exercer les compétences du conseil provincial²⁶. Tel est également le cas au sein des centres publics d'action sociale, où le bureau permanent, organe de gestion de cet établissement public, a pu, dans les mêmes conditions, exercer les compétences du conseil de l'action sociale, organe investi du pouvoir de décision²⁷.

té du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/003 du 6 avril 2020 "relatif au fonctionnement des organes communaux dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19", *Moniteur belge* du 15 avril 2020; Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/027 du 28 mai 2020 "relatif au fonctionnement des organes communaux dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19", *Moniteur belge* du 3 juin 2020; Décret de la Communauté germanophone du 6 avril 2020 ("Décret de crise 2020 (I)", *Moniteur belge* du 14 avril 2020; Arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone n° 1 du 23 avril 2020 "prorogeant la possibilité pour le collège communal d'exercer certaines compétences en lieu et place du conseil communal, telle que visée à l'article 1^{er}, § 1^{er}, du décret de crise 2020 du 6 avril 2020", *Moniteur belge* du 4 mai 2020.

²⁶ Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 8 du 24 mars 2020 "relatif à l'exercice des compétences attribuées au conseil provincial par l'article L2212-32 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation par le collège provincial", *Moniteur belge* du 26 mars 2020.

²⁷ Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 9 du 24 mars 2020 "relatif à l'exercice des compétences attribuées au conseil de l'action sociale par l'article 24 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale par le bureau permanent", *Moniteur belge* du 26 mars 2020; Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de pouvoirs spéciaux n° 2020/02 du 6 avril 2020 "visant à assurer le fonctionnement des centres publics d'action sociale durant la période de la crise sanitaire Covid-19", *Moniteur belge* du 10 avril 2020 (l'on relève que l'exercice des compétences déléguées n'est, pour les CPAS bruxellois, conditionnée qu'à la démonstration d'une urgence liée à la crise; voy., également, les dispositions spécifiques concernant les attributions du Comité spécial du service social); Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de pouvoirs spéciaux n° 2020/008

En Région wallonne, le Président du CPAS se voit, en outre, déléguer l'exercice de l'ensemble des compétences des organes du CPAS, dans l'unique éventualité où les réunions du conseil de l'action sociale, du bureau permanent et du comité spécial, ne peuvent se tenir d'aucune manière ou ne rencontrent pas le quorum nécessaire, et en raison de l'impériosité et de l'urgence des décisions à adopter²⁸.

Par ailleurs, les réunions et séances des conseils et des collèges des communes, de même que les séances des conseils et des collèges des provinces et des conseils de l'action sociale et des bureaux permanents, ainsi que des organes "de gestion" des collectivités locales, peuvent se tenir virtuellement, par vidéoconférence, voire par échanges de courriels²⁹.

du 29 mai 2020 "visant à assurer le fonctionnement des centres publics d'action sociale durant la période de la crise sanitaire COVID-19", *Moniteur belge* du 5 juin 2020. A propos de la répartition des compétences au sein du CPAS, voy. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 106-107, n° 174. A propos de l'organisation des assemblées générales, voy., l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 32 du 30 avril 2020 "relatif à la tenue des réunions des organes des intercommunales, sociétés à participation publique locale significative, associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement de service public, A.S.B.L. communale ou provinciale, régies communale ou provinciale autonome, association de projet ou tout autre organisme supralocal ayant pris la forme d'une société ou d'une association", *Moniteur belge* du 8 mai 2020, et l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 4 du 9 avril 2020 "portant des dispositions diverses en matière de copropriété et de droit des sociétés et des associations dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19", *Moniteur belge* du 9 avril 2020.

²⁸ Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 9 du 24 mars 2020, art. 2, § 3.

²⁹ En Région wallonne, l'organisation virtuelle des séances des organes délibératifs n'est prévue que dans un second temps (Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 30 du 30 avril 2020 "organisant la tenue des réunions des organes communaux et provinciaux", *Moniteur belge* du 7 mai 2020; Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux

Dans ce contexte, les mesures relatives à l'organisation des réunions par télé- ou vidéoconférence sont soit pérennisées en Région bruxelloise³⁰, soit prolongées en Région wallonne³¹.

n° 31 du 30 avril 2020 “organisant la tenue des réunions des organes des centres publics d'action sociale”, *Moniteur belge* du 8 mai 2020): dans un premier temps, seules les “réunions” des collèges communaux et provinciaux et des organes de gestion sont visées (Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 6 du 24 mars 2020 “relatif aux réunions des collèges communaux et provinciaux et organes de gestion, des régies communales autonomes, des régies provinciales autonomes, des associations de projet et des intercommunales”, *Moniteur belge* du 26 mars 2020; Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 7 du 24 mars 2020 “relatif aux réunions des bureaux permanents des centres publics d'action sociale et des conseils d'administration et organes de gestion des Associations Chapitre XII”, *Moniteur belge* du 26 mars 2020). En Région de Bruxelles-Capitale, les réunions des conseils communaux peuvent, d'emblée, être organisées de manière virtuelle, c'est-à-dire par échange de courriels ou par vidéo-conférence (Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/003 du 6 avril 2020 “relatif au fonctionnement des organes communaux dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19”, *Moniteur belge* du 15 avril 2020; Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n° 2020/027 du 28 mai 2020 de pouvoirs spéciaux “relatif au fonctionnement des organes communaux dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19”, *Moniteur belge* du 3 juin 2020. Voy. Circulaire du Ministre en charge des pouvoirs locaux de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 mars 2020 “Covid 19 – Mesures organisationnelles dans le cadre de la crise sanitaire – fonctionnement des instances de décision”, *Moniteur belge* du 20 mars 2020).

³⁰ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 octobre 2020 “modifiant la Nouvelle Loi Communale en vue d'assurer en cas de force majeure la tenue de réunions à distance du conseil communal, des commissions et des conseils consultatifs”, *Moniteur belge* du 5 novembre 2020.

³¹ Décret de la Région wallonne du 1^{er} octobre 2020 “organisant temporairement la réunion des organes communaux et provinciaux”, *Moniteur belge* du 16 octobre 2020, tel que modifié; Décret de la Région wallonne du 1^{er} octobre 2020 “organisant temporairement la tenue des réunions des organes des centres publics d'action sociale”, *Moniteur belge* du 16 oc-

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

16. En Région de Bruxelles-Capitale, la Nouvelle loi communale est modifiée par une ordonnance du 17 juillet 2020³² en vue, entre autres choses, de "faciliter la gestion communale"³³ par l'adoption notamment des modifications suivantes:

- La possibilité, pour le Conseil communal, de prononcer la déchéance d'un conseiller communal; une voie de recours est instituée auprès du Collège juridictionnel³⁴;
- "Les dispositions relatives à l'empêchement des conseillers communaux et des échevins ont été reformulées et les causes étendues"³⁵;

tobre 2020, tel que modifié; Décret de la Région wallonne du 1^{er} octobre 2020 "organisant jusqu'au 31 décembre 2021 la tenue des réunions des organes des intercommunales, des sociétés à participation publique locale significative, des associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, des sociétés de logement de service public, des ASBL communales ou provinciales, des régies communales ou provinciales autonomes, d'associations de projet ou de tout autre organisme supra-local ayant pris la forme d'une société ou d'une association", *Moniteur belge* du 16 octobre 2020, tel que modifié.

³² Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2020 "modifiant la Nouvelle loi communale", *Moniteur belge* du 30 juillet 2020.

³³ Projet d'Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale "modifiant la Nouvelle loi communale", *Documents*, Parlement, session ordinaire 2019-2020, n° A-145/1, p. 2.

³⁴ *Idem*, p. 2.

³⁵ *Idem*, p. 2.

- La modification et simplification des “dispositions relatives à la personne de confiance qui assiste un conseiller communal atteint d’un handicap”³⁶;
- L’instauration de “la possibilité pour le collège des bourgmestre et échevins de se réunir par vidéoconférence” notamment en cas de force majeure³⁷;
- L’instauration de “la possibilité pour la commune de signer des pièces électroniquement”³⁸.

17. En matière de lutte contre la confusion d’intérêts entre les membres du conseil d’un centre public d’action sociale et le personnel des services publics, la Cour constitutionnelle se prononce, dans un arrêt du 16 juillet 2020, sur “l’exercice de la fonction de membre du conseil du CPAS par des membres du personnel de la Commission communautaire commune qui participeraient directement à l’exercice de la tutelle et du contrôle du CPAS concerné”. La Région bruxelloise avait institué un régime d’incompatibilité. La Cour constitutionnelle juge toutefois ce régime disproportionné:

“B.3. L’incompatibilité en cause ‘a pour but d’éviter qu’une personne qui a concouru à une décision en tant que membre d’un conseil de C.A.S. ne soit appelée par la suite, en qualité de fonctionnaire, à connaître de cette même décision dans le cadre de l’exercice de la tutelle’ [...].

[...]

³⁶ *Idem*, p. 2.

³⁷ *Idem*, p. 3; voy. également l’ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2020 précitée, art. 40.

³⁸ Projet d’Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale “modifiant la Nouvelle loi communale”, *Documents*, Parlement, session ordinaire 2019-2020, n° A-145/1, p. 3.

B.9. L'incompatibilité en cause ne peut toutefois pas produire des effets disproportionnés. Dans cette optique, il convient de tenir compte des règles qui s'appliquent au personnel de la fonction publique qui a un lien avec la Commission communautaire commune.

Les membres du personnel du service du Collège réuni de la Commission communautaire commune ou des établissements d'utilité publique qui sont soumis à la tutelle du Collège précité peuvent cumuler leur fonction avec le mandat politique de membre du conseil du CPAS, conformément à leurs statuts administratifs et pécuniaires respectifs. Le cas échéant, un mandataire au sein du personnel des services publics (notamment le fonctionnaire dirigeant) peut aussi assumer le mandat de membre du conseil du CPAS, mais seulement après approbation par le ministre compétent, sur la base d'un rapport du conseil de direction [...].

Un tel cumul ne décharge pas l'agent de la fonction publique, quel que soit son grade, des devoirs liés à la fonction. Le membre du personnel est notamment tenu de ne pas s'immiscer dans des dossiers dans lesquels il a un intérêt personnel direct, y compris un intérêt fonctionnel [...].

B.10. Il ressort de ce qui est dit en B.9 que l'objectif mentionné en B.3 est déjà réalisé par le biais du statut réglementaire du personnel des services publics. Eu égard au fait que le personnel de la fonction publique doit, sous peine de sanctions, respecter certains devoirs professionnels, l'incompatibilité en cause limite de manière disproportionnée les droits politiques du membre du personnel, que ce membre du personnel soit lié ou non aux services du Collège réuni ou à l'établissement d'utilité publique doté d'une personnalité juridique qui est soumis à la tutelle du Collège précité³⁹.

B. L'organisation interne de l'administration

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

³⁹ C. const., arrêt n° 109/2020 du 16 juillet 2020.

19. Les conditions de travail du personnel des administrations sont modifiées en conséquence de la crise de la COVID-19.

Au sein des administrations, les conditions de service sont adaptées, notamment par l'organisation du télétravail et l'octroi de congés liés à la garde des enfants⁴⁰.

⁴⁰ Voy. not.: Arrêté du Gouvernement wallon du 13 mars 2020 "portant des dispositions diverses de fonction publique dans le contexte de la pandémie de coronavirus", *Moniteur belge* du 13 mars 2020; Arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2020 "portant des dispositions diverses en matière de fonction publique dans le contexte de la pandémie de coronavirus et de la reprise progressive des activités", *Moniteur belge* du 8 mai 2020; Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 mai 2020 "portant des dispositions diverses de fonction publique dans le contexte de la pandémie de COVID-19", *Moniteur belge* du 14 mai 2020, tel que modifié; Arrêté royal du 22 avril 2020 "portant des mesures particulières pour les membres du personnel de la fonction publique fédérale dans le cadre de la crise sanitaire liée au coronavirus COVID-19", *Moniteur belge* du 24 avril 2020, tel que modifié; Arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 23 du 13 mai 2020 "pris en exécution de l'article 5, § 1, 5°, de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) visant le congé parental corona", *Moniteur belge* du 14 mai 2020; Arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 2020 "portant des dispositions diverses en matière de fonction publique dans le contexte de la reprise des activités suite à la pandémie de COVID-19", *Moniteur belge* du 3 juillet 2020, tel que modifié; Arrêté du Gouvernement wallon du 11 juin 2020 "relatif au congé parental 'corona' dans le contexte de la pandémie du coronavirus", *Moniteur belge* du 23 juin 2020; Arrêté du Gouvernement flamand du 19 juin 2020 "donnant approbation à la modification temporaire du règlement organique fixant le régime du personnel du Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen et le cadre du personnel", *Moniteur belge* du 2 juillet 2020; Arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 42 du 27 juin 2020 "instaurant un congé de protection parentale corona pour les militaires dans le cadre de la crise sanitaire liée au coronavirus COVID-19", *Moniteur belge* du 3 juillet 2020; Arrêté du Gouvernement wallon du 24 septembre 2020 "prolongeant les dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 juin 2020 portant des dispositions diverses en matière

A titre d'exemple, la Région de Bruxelles-Capitale autorise l'organisation, de manière numérique, des procédures relatives à la sélection interne ou externe de personnel pour les services publics et pour les organismes d'intérêt public⁴¹.

20. A côté des modifications liées à la crise, on relève qu'à l'échelon fédéral, le Roi modifie le statut des agents des services extérieurs de la sûreté de l'Etat⁴².

21. Le Roi modifie également, par un arrêté royal du 9 août 2020, les congés des officiers du cadre actif des forces armées⁴³.

22. Le législateur flamand adopte un décret par lequel il modifie notamment le statut des membres du personnel de l'enseignement subventionné et de l'enseignement communautaire⁴⁴.

23. Le Gouvernement flamand règle la question "des services d'encadrement pédagogique et la réactivation de la commission de réaffectation du groupe d'écoles et de la commission flamande de

de fonction publique dans le contexte de la reprise des activités suite à la pandémie de COVID-19", *Moniteur belge* du 1^{er} octobre 2020.

⁴¹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/024 du 28 mai 2020 "relatif à l'organisation par procédés numériques des procédures relatives à la sélection interne ou externe de personnel pour les services publics et les organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale", *Moniteur belge* du 4 juin 2020.

⁴² Arrêté royal du 24 septembre 2020 "modifiant l'arrêté royal du 13 décembre 2006 portant le statut des agents des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat", *Moniteur belge* du 1^{er} octobre 2020.

⁴³ Arrêté royal du 9 août 2020 "relatif aux congés des officiers du cadre actif des Forces armées", *Moniteur belge* du 24 août 2020.

⁴⁴ Décret flamand du 3 juillet 2020 "relatif à l'enseignement XXX", *Moniteur belge* du 24 août 2020.

réaffectation pour l'enseignement fondamental, l'enseignement secondaire et l'enseignement des adultes"⁴⁵.

24. En Communauté française, un décret est pris en vue de rencontrer la problématique de la pénurie des enseignants. Les mesures adoptées – telles qu'“une stabilisation plus rapide des enseignants débutants”, “une mobilité plus accessible”, “une réduction de la charge administrative”, ... – ont “vocation à limiter toute une série de blocages d'ordre statutaire et administratif, pour lesquels des solutions rapides peuvent être trouvées en vue de la prochaine rentrée sociale”⁴⁶.

25. La Communauté germanophone adopte un décret par lequel elle modifie notamment les statuts des membres du personnel de l'enseignement communautaire, des maîtres et professeurs de religion et des inspecteurs de religions⁴⁷.

26. Le Gouvernement wallon modifie le Code de la Fonction publique wallonne à deux reprises. D'une part, il fixe les conditions

⁴⁵ Arrêté du Gouvernement flamand du 17 juillet 2020 “modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 29 avril 1992 relatif à la répartition de fonctions, à la mise en disponibilité par défaut d'emploi, à la réaffectation, à la remise au travail et à l'attribution d'un traitement d'attente ou d'une subvention-traitement d'attente, en ce qui concerne l'ajout des services d'encadrement pédagogique et la réactivation de la commission de réaffectation du groupe d'écoles et de la commission flamande de réaffectation pour l'enseignement fondamental, l'enseignement secondaire et l'enseignement des adultes”, *Moniteur belge* du 24 août 2020.

⁴⁶ Décret de la Communauté française du 17 juillet 2020 “portant des mesures en vue de lutter contre la pénurie”, *Moniteur belge* du 4 août 2020; Projet de décret de la Communauté française “portant des mesures en vue de lutter contre la pénurie”, *Documents*, Parlement, session ordinaire 2019-2020, n° 107/1, pp. 9-10.

⁴⁷ Décret de la Communauté germanophone du 22 juin 2020 “portant des mesures en matière d'enseignement 2020”, *Moniteur belge* du 10 septembre 2020.

pour qu'un agent puisse faire reconnaître son affection comme maladie grave et de longue durée⁴⁸. D'autre part, il modifie le congé de maternité⁴⁹.

27. Au moyen d'un accord de coopération, la Communauté française et la Région wallonne fixent "le statut des membres du personnel du service commun d'audit de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Wallonie et les modalités de transfert des membres du personnel du Ministère de la Communauté française et du Service public de Wallonie vers ce service commun"⁵⁰.

28. En Région de Bruxelles-Capitale, le Gouvernement adopte un arrêté qui octroie un subside aux communes bruxelloises afin de stimuler la statutarisation "au sein des Pouvoirs locaux, des agents des communes, des CPAS, des associations formées conformément aux dispositions du chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Action Sociale dont le Conseil d'Administration est constitué de CPAS, des hôpitaux publics dont les communes prennent le déficit en charge et du Mont-de-Piété"⁵¹.

⁴⁸ Arrêté du Gouvernement wallon du 27 août 2020 "insérant un article 413bis/2 dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la Fonction publique wallonne et modifiant l'article 431 du même arrêté", *Moniteur belge* du 11 septembre 2020.

⁴⁹ Arrêté du Gouvernement wallon du 12 novembre 2020 "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la Fonction publique wallonne en ce qui concerne le congé de maternité", *Moniteur belge* du 12 novembre 2020.

⁵⁰ Accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne du 16 mai 2019 "fixant le statut des membres du personnel du service commun d'audit de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Wallonie et les modalités de transfert des membres du personnel du Ministère de la Communauté française et du Service public de Wallonie vers ce service commun", *Moniteur belge* du 2 décembre 2020.

⁵¹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 mars 2020 "octroyant aux communes bruxelloises un subside de 2.860.000 EUR visant à stimuler la statutarisation au sein des Pouvoirs locaux, des agents

29. Enfin, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte deux arrêtés qui modifient les statuts administratifs et pécuniaires des agents des services publics régionaux de Bruxelles⁵² et des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale⁵³.

30. A côté des agents statutaires dont il a été question jusqu'ici, l'on sait que la fonction publique compte de nombreux travailleurs employés sous contrat.

L'on sait aussi que le régime juridique du contrat de travail d'un travailleur du secteur public est celui applicable au travailleur du secteur privé.

31. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte deux arrêtés afin de modifier les situations administratives et pécuniaires des membres du personnel contractuel des services publics régionaux de Bruxelles⁵⁴ et des membres du personnel contrac-

des communes, des CPAS, des associations formées conformément aux dispositions du chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Action Sociale dont le Conseil d'Administration est constitué de CPAS, des hôpitaux publics dont les communes prennent le déficit en charge et du Mont-de-Piété", *Moniteur belge* du 20 juillet 2020.

⁵² Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 octobre 2020 "portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles", *Moniteur belge* du 20 novembre 2020.

⁵³ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 octobre 2020 "portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale", *Moniteur belge* du 20 novembre 2020.

⁵⁴ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 octobre 2020 "portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation admi-

tuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale⁵⁵.

II. L'ACTION DE L'ADMINISTRATION

32. 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

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

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

34. Dans le cadre de la lutte contre la pandémie, plusieurs législateurs adoptent, chacun pour ce qui le concerne, une loi, un décret ou une ordonnance "de pouvoirs spéciaux", qui confère des pouvoirs exorbitants au gouvernement⁵⁶. Sur ces fondements, le pouvoir exé-

nistrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des services publics régionaux de Bruxelles", *Moniteur belge* du 20 novembre 2020.

⁵⁵ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 octobre 2020 "portant modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale", *Moniteur belge* du 20 novembre 2020.

⁵⁶ Const., art. 105, au niveau fédéral; Loi spéciale du 8 août 1980 "de réformes institutionnelles", *Moniteur belge* du 15 août 1980 (ci-après la "L.S.R.I."), art. 78 et loi spéciale du 12 janvier 1989 "relative aux institutions bruxelloises", *Moniteur belge* du 14 janvier 1989, art. 38, au niveau des entités fédérées.

cutif peut adopter des “arrêtés de pouvoirs spéciaux” dans des domaines de compétence variés.

L’octroi des pouvoirs spéciaux au Gouvernement fédéral est formalisé par l’adoption de deux lois du 27 mars 2020 “habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19”⁵⁷. Les législateurs des entités fédérées adoptent, eux aussi, des décrets et des ordonnances de pouvoirs spéciaux au profit de leur exécutif⁵⁸.

Sur les arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux, voy. not. R. ERGEC, *L’état de nécessité en droit constitutionnel belge*, in: *Le nouveau droit constitutionnel*, Bruxelles, Académia/Bruylant, 1987, pp. 154-158; J. GESNOT, *Les pouvoirs spéciaux: historique et analyse*, Bruxelles, la Charte, 1990; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000, pp. 770-777; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 2^e éd., coll. “Précis de la Faculté de Droit de l’Université catholique de Louvain”, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 561-562.

⁵⁷ Loi du 27 mars 2020 “habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (I)”, *Moniteur belge* du 30 mars 2020, art. 5, al. 1^{er}, et art. 6; Loi du 27 mars 2020 “habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II)”, *Moniteur belge* du 30 mars 2020, art. 7, al. 1^{er}, et art. 8.

⁵⁸ Décret de la Région wallonne du 17 mars 2020 “octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19”, *Moniteur belge* du 18 mars 2020; Décret de la Région wallonne du 17 mars 2020 “octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 pour les matières réglées par l’article 138 de la Constitution”, *Moniteur belge* du 18 mars 2020 (il s’agit de l’équivalent du décret précédent, mais pour les matières qui ont été transférées par la Communauté française à la Région wallonne); Décret de la Région wallonne du 29 octobre 2020 “octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la COVID-19”, *Moniteur belge* du 3 novembre 2020; Décret de la Région wallonne du 29 octobre 2020 “octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la COVID-19 pour les matières réglées par l’article 138 de la Constitution”, *Moniteur belge* du 3 novembre 2020; Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 2020

Sans qualifier l'opération d'octroi de pouvoirs spéciaux, la Communauté germanophone et la Région flamande confèrent, pour leur part, davantage de pouvoirs à l'exécutif⁵⁹.

"visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19", *Moniteur belge* du 20 mars 2020; Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2020 "visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19", *Moniteur belge* du 25 novembre 2020; Décret de la Communauté française du 17 mars 2020 "octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19", *Moniteur belge* du 20 mars 2020; Décret de la Communauté française du 14 novembre 2020 "octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement en vue de réagir à la deuxième vague de la crise sanitaire du COVID-19", *Moniteur belge* du 18 novembre 2020. Voy. égal., pour la Commission communautaire commune, l'Ordonnance du 19 mars 2020 "visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire commune dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19", *Moniteur belge* du 20 mars 2020 et l'Ordonnance du 23 novembre 2020 "visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire commune dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19", *Moniteur belge* du 25 novembre 2020; Voy. aussi, pour la Commission communautaire française, le Décret du 23 mars 2020 "accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de COVID-19", *Moniteur belge* du 3 avril 2020 et le Décret du 26 novembre 2020 "accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de COVID-19", *Moniteur belge* du 2 décembre 2020.

⁵⁹ Décret flamand du 20 mars 2020 "contenant des mesures en cas d'urgence civile en matière de santé publique", *Moniteur belge* du 24 mars 2020; F. BOUHON / A. JOUSTEN / X. MINY / E. SLAUTSKY, L'Etat belge face à la pandémie de Covid-19: esquisse d'un régime d'exception, *Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques*, 2020/1, n° 2446, p. 31 (qui cite "Parlement kent Waalse regering bijzondere machten toe, Vlaamse regering beperkt zich tot nooddecreet", *Het Laatste Nieuws* (en ligne), 17 mars 2020, www.hln.be); Décret de la Communauté germanophone du 6 avril 2020 ("Décret de crise 2020 (I)", *Moniteur belge* du 14 avril 2020; Décret de la Communauté germanophone du

35. L'année 2020 aura, par ailleurs, été jalonnée par l'adoption d'arrêtés ministériels – chacun abrogeant et remplaçant le précédent⁶⁰, imposant, en synthèse et sauf dans certaines exceptions, des mesures visant à limiter la propagation du virus:

- La fermeture d'entreprises et d'établissements;
- Le travail à domicile;
- L'interdiction des rassemblements et des activités;
- Les voyages non essentiels;
- L'obligation de rester "chez soi" et l'interdiction de se trouver sur la voie publique, soit en tout temps, au plus fort de la première vague, soit au titre d'un couvre-feu nocturne.

27 avril 2020 ("Décret de crise 2020 (II)"), *Moniteur belge* du 7 mai 2020; Décret de la Communauté germanophone du 20 juillet 2020 ("Décret de crise 2020 (III)"), *Moniteur belge* du 3 août 2020.

⁶⁰ Arrêté ministériel du 13 mars 2020 "portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19", *Moniteur belge* du 13 mars 2020, *err.*, *Moniteur belge* du 14 mars 2020; Arrêté ministériel du 18 mars 2020 "portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19", *Moniteur belge* du 18 mars 2020; Arrêté ministériel du 23 mars 2020 "portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19", *Moniteur belge* du 23 mars 2020; Arrêté ministériel du 30 juin 2020 "portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19", *Moniteur belge* du 30 juin 2020; Arrêté ministériel du 18 octobre 2020 "portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19", *Moniteur belge* du 18 octobre 2020; Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 "portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19", *Moniteur belge* du 28 octobre 2020. Ces mesures ont été modifiées et prolongées par plusieurs arrêtés modificatifs, qui ne peuvent être cités par souci de concision.

Ces mesures restrictives ont eu un impact sur l'action de l'administration, comme en témoigne l'adoption de diverses normes visant à en limiter les conséquences, dont certaines sont décrites aux points suivants.

36. 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.

37. Certaines limites sont d'ordre temporel: il en est ainsi du respect des délais qui peuvent être de rigueur ou d'ordre.

L'on sait que les délais de rigueur sont ceux qui, dépassés, entraînent une sanction, alors que les délais d'ordre sont ceux qui, dépassés, n'en entraînent pas⁶¹.

En cas de délai d'ordre, une décision doit toutefois être prise dans un délai raisonnable⁶². Le Conseil d'Etat juge, à cet égard, que:

“Le caractère raisonnable ou non d'un délai est fonction des circonstances propres à chaque espèce. Ainsi, il doit être apprécié *in concreto*, c'est-à-dire compte tenu des éléments spécifiques de chaque affaire, en prenant en considération la nature de l'affaire et sa complexité, le comportement de l'administré concerné et celui de l'autorité. Le caractère raisonnable du délai se détermine notamment en fonction de la possibilité pour l'autorité administrative, de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause”⁶³.

En matière disciplinaire, la jurisprudence constante du Conseil d'Etat en la matière est la suivante:

⁶¹ D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., pp. 313-314.

⁶² Voyez en ce sens: C.E., arrêt *Michel*, n° 248.619 du 15 octobre 2020; C.E., arrêt *SPRL Monsera*, arrêt n° 249.128 du 3 décembre 2020.

⁶³ C.E., arrêt *SPRL Monsera*, n° 249.128 du 3 décembre 2020.

“Il est de jurisprudence constante que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure disciplinaire doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci mais, aussi, de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires, suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de l'autorité. Il convient de vérifier, à chaque étape de la procédure, si celle-ci n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments, étant entendu qu'une proposition de sanction lourde doit être traitée comme une affaire urgente compte tenu de ses conséquences pour l'agent poursuivi”⁶⁴.

38. Dans son arrêt n° 246.619 du 14 janvier 2020, le Conseil d'Etat prend position sur la question du respect d'un délai raisonnable entre la prise de connaissance des faits et la notification d'un rapport introductif, en présence d'un délai fixé par la loi.

Dans plusieurs arrêts⁶⁵, le Conseil d'Etat avait, en effet, estimé que l'inaction pendant plusieurs mois de l'autorité disciplinaire, entre la prise de connaissance des faits et la notification du rapport introductif, en dépit du respect du délai de prescription prévu par la loi organisant la procédure disciplinaire, constituait par elle-même une violation du principe du délai raisonnable.

Rejoignant d'autres arrêts auxquels il fait référence⁶⁶, le Conseil d'Etat décide qu'en instituant un délai – en l'espèce, de six mois –, à peine de déchéance, entre le moment de la prise de connaissance des faits par une autorité disciplinaire et la notification du rapport introductif, la loi a elle-même prévu un délai qui a pour finalité la protection des droits du membre du personnel. Partant, le Conseil d'Etat décide qu'en prévoyant un tel délai, “le législateur a lui-même garanti le respect du principe de la sécurité juridique, dont le principe du délai raisonnable est un corollaire”, et que “lorsque le

⁶⁴ C.E., arrêt *Noël*, n° 248.573 du 13 octobre 2020.

⁶⁵ L'arrêt n° 248.573 cite les arrêts n° 204.177 du 20 mai 2010, n° 222.944 du 21 mars 2013 et n° 237.538 du 2 mars 2017.

⁶⁶ L'arrêt n° 248.573 cite les arrêts n° 235.856 du 27 septembre 2016, n° 240.430 du 16 janvier 2018 et n° 244.962 du 26 juin 2019.

rapport a été introduit dans le respect du délai légal et que [l'autorité administrative] a fait toute diligence pour que la procédure soit menée à son terme rapidement, comme en l'espèce en moins d'un an, il ne peut [...] lui être fait grief d'avoir méconnu le principe du délai raisonnable pour le seul motif qu'elle aurait été inactive durant un certain temps au cours du délai de prescription qui lui était accordé pour mener son enquête préalable et notifier son rapport introductif⁶⁷.

Le Conseil d'Etat précise toutefois que:

“Il en aurait été jugé autrement si, outre cette inaction temporaire, la partie adverse n'avait pas fait toute diligence au cours des autres étapes pour mener la procédure à son terme rapidement. Dans cette hypothèse, l'inaction temporaire au cours du délai de prescription de six mois en question aurait été prise en considération pour apprécier si l'écoulement du temps entre la prise de connaissance de faits susceptibles de justifier une procédure disciplinaire et la décision finale, résultant du manque de diligence de l'autorité, était constitutif d'une violation du principe du délai raisonnable”⁶⁸.

39. Toujours en matière de délais, en vue de pallier les conséquences de la crise sur l'organisation des autorités publiques, les délais de rigueur et, selon certains textes, “tous les délais dont l'échéance a un effet juridique” sont suspendus ou prolongés par divers textes, chacun pour les délais fixés par la réglementation qu'ils ont adoptée⁶⁹.

⁶⁷ C.E., arrêt *Roland*, n° 246.619 du 14 janvier 2020.

⁶⁸ C.E., arrêt *Roland*, n° 246.619 du 14 janvier 2020.

⁶⁹ Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 “relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980”, *Moniteur belge* du 20 mars 2020; Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 3 du 18 mars 2020 “concernant les matières transférées à la Ré-

D'autres mesures de suspension ou de prolongation des délais plus ciblées sont adoptées⁷⁰. A titre d'exemple, pour les membres de

gion wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution et relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980", *Moniteur belge* du 20 mars 2020; Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/001 du 2 avril 2020 "relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation bruxelloise ou adoptés en vertu de celle-ci", *Moniteur belge* du 9 avril 2020; Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de pouvoirs spéciaux n° 2020/001 du 2 avril 2020 "relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et de la réglementation de la Commission communautaire commune ou adoptés en vertu de celle-ci", *Moniteur belge* du 9 avril 2020; Arrêté du Collège de la Commission communautaire française de pouvoirs spéciaux n° 2020/546 du 16 avril 2020 "relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation de la Commission communautaire française ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Commission communautaire française en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980", *Moniteur belge* du 23 avril 2020, tel que modifiés. Dans des termes légèrement différents, voy. le Décret de la Communauté germanophone du 6 avril 2020 ("Décret de crise 2020 (I)", *Moniteur belge* du 14 avril 2020, art. 2 et l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone n° 2 du 23 avril 2020 "prorogeant la suspension de certains délais, telle que visée à l'article 2, § 1^{er} du décret de crise 2020 du 6 avril 2020", *Moniteur belge* du 4 mai 2020. Voy. *infra*: n° 68.

⁷⁰ Voy. not. l'Arrêté du Gouvernement flamand du 24 mars 2020 "portant exécution de l'article 5 du décret du 20 mars 2020 contenant des mesures en cas d'urgence civile en matière de santé publique, en ce qui concerne le permis d'environnement", *Moniteur belge* du 30 mars 2020; voy. égal. également, l'Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 13 du 8 avril 2020 "relatif au délai pour rendre les rôles exécutaires prévu par l'article L3321-4 du Code de la démocratie locale et de la

la fonction publique fédérale, des délais contraignants “susceptibles de porter préjudice, soit expressément prévu soit résultant du dépassement du terme fixé et conduisant à une impossibilité d’exercer pleinement son droit”, sont suspendus de plein droit. Cette disposition vise, notamment, les délais s’imposant en matière disciplinaire⁷¹.

40. Dans le cadre de la crise, les autorités publiques ont, par ailleurs, pu se dispenser d’avis normalement requis. A titre d’exemple, la Communauté germanophone a autorisé le Gouvernement à renoncer à solliciter certains avis obligatoires lors de l’élaboration de projets de décrets ou d’arrêtés, en justifiant d’une nécessité et d’une urgence⁷².

De la même manière, dans le cadre de la délégation de l’exercice de compétences du conseil communal vers le collège communal en

décentralisation”, *Moniteur belge* du 14 avril 2020; Loi du 11 mai 2020 “portant suspension de certains délais relatifs à la sécurité civile”, *Moniteur belge* du 20 mai 2020; Loi du 13 mai 2020 “portant suspension de certaines échéances et certains délais procéduraux prévus par ou en application de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales et de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière”, *Moniteur belge* du 15 mai 2020.

⁷¹ Arrêté royal du 22 avril 2020 “portant des mesures particulières pour les membres du personnel de la fonction publique fédérale dans le cadre de la crise sanitaire liée au coronavirus COVID-19”, *Moniteur belge* du 24 avril 2020.

⁷² Décret de la Communauté germanophone du 6 avril 2020 (“Décret de crise 2020 (I)”), *Moniteur belge* du 14 avril 2020, art. 5; Arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone n° 3 du 23 avril 2020 “prolongeant la possibilité de renoncer à solliciter les avis imposés par la loi ou le décret, telle que visée à l’article 5, § 1^{er} du décret de crise 2020 du 6 avril 2020”, *Moniteur belge* du 4 mai 2020.

Région wallonne, le collège a pu se dispenser de solliciter “les avis légalement ou réglementairement requis” avant d’exercer les compétences du conseil, aux fins d’assurer la continuité du service public et en motivant l’urgence de son action et l’impérieuse nécessité⁷³.

41. A côté des délais, un principe fondamental dans le processus d’adoption de l’acte administratif est celui de la motivation des actes.

La Cour de cassation juge que la contrainte, en ce qu’elle constitue un acte réalisé uniquement dans le cadre d’une procédure de recouvrement d’une obligation préexistante, n’est pas un acte administratif qui doit être motivé en la forme au sens de l’article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991 “relative à la motivation formelle des actes administratifs”^{74 75}.

Par un arrêt du 22 octobre 2020, le Conseil d’Etat rappelle, de son côté, qu’un cas de revirement d’attitude d’une autorité administrative doit faire l’objet d’une motivation formelle adéquate⁷⁶.

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

⁷³ Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 5 du 18 mars 2020 “relatif à l’exercice des compétences attribuées au conseil communal par l’article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation par le collège communal”, *Moniteur belge* du 20 mars 2020, art. 2, § 2. Tel a également été le cas pour la délégation de compétences au sein des CPAS wallons (Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 9 du 24 mars 2020 “relatif à l’exercice des compétences attribuées au conseil de l’action sociale par l’article 24 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d’action sociale par le bureau permanent”, *Moniteur belge* du 26 mars 2020, art. 2, § 2.

⁷⁴ *Moniteur belge* du 12 septembre 1991.

⁷⁵ Cass, 23 janvier 2020, F.18.0117.N.

⁷⁶ C.E., arrêt *ASBL Musée de la médecine*, n° 248.707 du 22 octobre 2020.

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

En ce qui concerne les provinces, le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit qu'elles doivent publier leurs actes par la voie du *Bulletin provincial* et sur le site internet de la province⁷⁷. La Cour constitutionnelle a été amenée à se prononcer sur ce double mode de publication et cette différence de traitement avec les communes. Elle a considéré que, bien que l'obligation de publier les actes sur le site internet de la province afin de renforcer la publicité soit légitime, le moyen choisi n'est pas pertinent ni proportionné au regard du but visé:

"B.5.6. En l'espèce, en subordonnant le caractère obligatoire des règlements et ordonnances des provinces à un double mode de publication, le législateur décréteil a pris une mesure qui n'est pas pertinente par rapport à l'objectif de publicité recherché. La publication d'un acte en vue de le rendre obligatoire ne peut en effet pas être confondue avec le but, poursuivi, d'en renforcer la publicité, objectif auquel contribue la mise en ligne des règlements et ordonnances provinciaux.

B.5.7. En outre, la mesure contenue dans la disposition en cause n'est pas proportionnée au but poursuivi par le législateur décréteil.

En effet, en conditionnant la force obligatoire des règlements et ordonnances provinciaux à la double formalité de l'insertion dans le *Bulletin provincial* et de la mise en ligne, le législateur décréteil a pris le risque de voir publier deux versions différentes des mêmes règlements et ordonnances.

Par ailleurs, en cas de hiatus entre le jour de la publication des règlements et ordonnances provinciaux dans le *Bulletin provincial* et le jour de leur mise en ligne, la double publication peut avoir une incidence sur la sécurité juridique qui doit être garantie à tous les destinataires de ces règlements et ordonnances"⁷⁸.

⁷⁷ C.D.L.D., art. L2213-2.

⁷⁸ C. const., arrêt n° 146/2020 du 12 novembre 2020.

43. En 2020 encore, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'appliquer le principe d'impartialité.

Il rappelle notamment que:

“Le principe général d'impartialité s'oppose à ce qu'une personne soit à la fois juge et partie dans la procédure disciplinaire, soit qu'elle ait joué, dans la même affaire, un rôle d'accusation ou d'instruction, soit qu'elle ait un intérêt personnel à ce que la décision aille dans un sens déterminé, soit encore que les circonstances laissent à penser qu'elle ne pourrait traiter l'affaire sans préjugés. Ce principe général, qui est d'ordre public, s'impose à tout organe de l'administration et à tous les stades de la procédure”⁷⁹.

Il ajoute que:

“le principe général d'impartialité devant être respecté à chaque stade de la procédure disciplinaire, sa violation dès l'entame de celle-ci affecte la procédure dans son ensemble”⁸⁰.

C'est dans le même sens que le Conseil d'Etat juge, dans un autre arrêt, que la présence de la bourgmestre de la commune lors d'une délibération du conseil communal portant sur l'adoption d'un plan communal d'aménagement, tandis qu'un de ses alliés et un parent au premier degré sont propriétaires d'un bien dans le périmètre du plan discuté, vicie la délibération et le vote qui s'en est suivi, même si celle-ci n'a pas pris part au vote. L'article L1122-19 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, interdit, en effet, la présence d'un membre de l'organe collégial qui a un intérêt direct

⁷⁹ C.E., arrêt XXX, n° 246.994 du 6 février 2020.

⁸⁰ C.E., arrêt XXX, n° 246.994 du 6 février 2020. Dans cet arrêt, le rapport du secrétaire ou du secrétaire f.f., sur la base duquel le conseil de l'action sociale peut infliger les sanctions disciplinaires, en vertu de l'application combinée des articles 287, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale et 52 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, n'existait pas ou n'avait à tout le moins pas été déposé dans le cadre de la procédure.

sur l'objet de la délibération, cette disposition constituant une application du principe général de droit d'impartialité, qui est d'ordre public⁸¹.

Dans un autre arrêt encore, le Conseil d'Etat rappelle que "l'impartialité d'un organe collégial ne peut être mise en cause que si, d'une part, des faits précis qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège peuvent être légalement constatés et que, d'autre part, il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège, en l'occurrence le conseil communal"⁸².

44. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'appliquer le principe de la loyauté fédérale à un arrêté adopté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, à la suite d'un transfert de compétence de l'Etat fédéral vers les Régions.

La Région avait fait le choix de créer un texte autonome abrogeant et remplaçant partiellement les arrêtés royaux qui gouvernaient précédemment la matière. Le Conseil d'Etat rappelle que "le principe de la loyauté fédérale, inscrit à l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. Joint au principe de proportionnalité, il oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs"⁸³.

Eu égard à ces précisions, le Conseil d'Etat juge toutefois que le procédé visant à abroger et à remplacer partiellement le texte fédéral est conforme au principe de la loyauté fédérale. Il relève notamment que "l'existence de textes normatifs originellement nationaux,

⁸¹ C.E., arrêt *SPRL Balfroid Immoconstructions et consorts*, n° 247.382 du 9 avril 2020, *Administration publique trimestriel*, 2020/3-4, p. 584.

⁸² C.E., arrêt *Sprl Walweb Home & Garden et consorts*, n° 247.912 du 25 juin 2020.

⁸³ C.E., arrêt *Etat belge*, n° 247.925 du 26 juin 2020.

modifiés partiellement par les entités fédérées, est inhérente au processus des réformes successives de l'Etat"⁸⁴.

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

45. L'expropriation pour cause d'utilité publique est un moyen d'action administrative important.

La Cour de cassation rappelle que les règles du Code judiciaire s'appliquent à la procédure visée aux articles 2 et suivants de la loi du 17 avril 1835 "sur l'expropriation pour cause d'utilité publique"⁸⁵, sauf disposition contraire⁸⁶.

Dans le même arrêt, elle juge également que l'obligation du juge de statuer "sur le tout" dans un seul jugement n'implique pas qu'il examine chaque exception soulevée si l'une d'elles est déclarée fondée. En cas d'appel de l'autorité, l'exproprié peut, en effet, toujours invoquer les autres motifs d'illégalité devant la Cour d'appel⁸⁷.

En ce qui concerne la juste réparation du dommage, la Cour de cassation juge que "la partie expropriée (...) doit établir le caractère légitime de ce dommage"⁸⁸.

Enfin, la Cour de cassation rappelle que "la partie expropriée dispose librement de l'indemnité qui lui est due par application de l'article 16 de la Constitution et le montant de cette indemnité ne peut varier en fonction de l'usage que cette partie en fera"⁸⁹.

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

En date du 17 juillet 2020, le Gouvernement flamand adopte un arrêté "relatif aux modalités d'attribution d'une subvention de projet

⁸⁴ C.E., arrêt *Etat belge*, n° 247.925 du 26 juin 2020.

⁸⁵ *Moniteur belge* du 17 avril 1835.

⁸⁶ Cass., 7 septembre 2020, C.19.0193.N.

⁸⁷ Cass., 7 septembre 2020, C.19.0193.N.

⁸⁸ Cass., 10 septembre 2020, C.19.0227.F.

⁸⁹ Cass., 10 septembre 2020, C.19.0227.F.

aux détenteurs d'un permis pour une infrastructure de recharge de véhicules électriques sur les parkings de covoiturage ou de Park & Ride gérés par la Région flamande en exécution du Plan flamand de politique climatique 2013-2020⁹⁰.

47. Le droit de l'urbanisme n'est pas épargné au cours de la crise.

En Région wallonne, les recours administratifs en matière d'urbanisme auprès de la commission d'avis sur les recours impliquent une audition; celles-ci ont pu se tenir de manière virtuelle, par vidéo-conférence⁹¹.

A titre d'exemple, en Région wallonne, toujours, la superficie maximale en dessous de laquelle un exploitant de terrasse destinée à la restauration est dispensé de demander un permis d'urbanisme est temporairement rehaussée – sans préjudice de la nécessité d'obtenir une autorisation domaniale –⁹².

A certaines conditions, le législateur flamand a, quant à lui, entendu dispenser de permis d'environnement et de notification environnementale les "constructions, modifications de fonction et exploitations destinées à la fabrication de médicaments et de matériel médical, ou à l'augmentation ou à l'amélioration de la capacité des hôpitaux et d'autres établissements ou structures de soins ou des instituts de recherche en vue de prévenir ou de faire face aux conséquences de l'urgence civile en matière de santé publique"⁹³.

⁹⁰ *Moniteur belge* du 21 août 2020.

⁹¹ Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 44 du 11 juin 2020 "autorisant, à titre temporaire, la tenue de l'audition visée à l'article D.IV.66 du Code du développement territorial par vidéo-conférence", *Moniteur belge* du 18 juin 2020.

⁹² Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 41 du 4 juin 2020 "élargissant, à titre temporaire, la dispense de permis d'urbanisme pour le placement d'une terrasse ouverte saisonnière dans le secteur HORECA sur le domaine de la voirie publique", *Moniteur belge* 10 juin 2020.

⁹³ Décret flamand du 20 mars 2020 "contenant des mesures en cas d'urgence civile en matière de santé publique", *Moniteur belge* du 24 mars 2020, art. 4.

48. Dans le domaine de l'énergie, le législateur fédéral étend "le pouvoir de sanction de la CREG aux opérateurs étrangers"⁹⁴.

49. Le législateur flamand modifie son décret sur l'Energie du 8 mai 2009 afin de transposer partiellement deux directives relatives à l'efficacité énergétique⁹⁵.

50. En raison de la crise, diverses mesures sont adoptées dans cette matière en vue notamment d'éviter des restrictions d'accès à l'énergie⁹⁶ et à la distribution publique de l'eau⁹⁷.

51. Dans le domaine des chantiers en voirie publique, un régime exceptionnel est mis en place de manière temporaire en raison de la

⁹⁴ Loi du 31 juillet 2020 "modifiant diverses dispositions en vue d'étendre le pouvoir de sanction de la CREG aux opérateurs étrangers", *Moniteur belge* du 24 août 2020.

⁹⁵ Décret flamand du 30 octobre 2020 "modifiant le décret sur l'Energie du 8 mai 2009", *Moniteur belge* du 25 novembre 2020; Directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 "modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la Directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique"; Directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 "modifiant la Directive 2012/27/UE 'relative à l'efficacité énergétique'.

⁹⁶ Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 57 du 26 novembre 2020 "portant sur des mesures d'urgences en matière d'accès à l'énergie durant la crise COVID-19 et la période hivernale", *Moniteur belge* du 1^{er} décembre 2020.

⁹⁷ Voyez notamment l'Arrêté ministériel de la Région wallonne du 10 août 2020 "prolongeant d'un mois les mesures liées à la crise COVID-19 et relatives à l'interdiction temporaire des restrictions d'accès à la distribution publique de l'eau", *Moniteur belge* du 19 août 2020; Arrêté du Gouvernement wallon du 21 octobre 2020 "relatif à l'interdiction temporaire des restrictions d'accès à la distribution publique de l'eau en raison des mesures d'urgence prises pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19", *Moniteur belge* du 3 novembre 2020.

crise sanitaire afin de “garantir la continuité du service public” notamment en matière d’autorisation et d’exécution de chantiers⁹⁸.

52. En matière de subventions, la Communauté française – pour ne citer que cette entité – autorise l’octroi ou la liquidation du solde de subventions même si le bénéficiaire s’est trouvé dans l’impossibilité de respecter les conditions fixées pour l’octroi et la liquidation des soldes de subventions, sous le respect de certaines conditions, parmi lesquelles la condition que cette impossibilité résulte des mesures prises pour lutter contre la COVID-19⁹⁹.

53. Les sanctions administratives constituent encore un domaine emblématique dans lequel l’action unilatérale de l’administration est susceptible de se déployer.

Un arrêté royal – de pouvoirs spéciaux – a permis que les infractions visées à la loi du 15 mai 2007 “relative à la sécurité civile” puissent entraîner l’infliction de “sanctions administratives commu-

⁹⁸ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/034 du 11 juin 2020 “instituant un régime exceptionnel en matière d’autorisations d’exécution de chantier en voirie publique”, *Moniteur belge* du 16 juin 2020, prolongé par l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/048 du 17 décembre 2020 “prolongeant le régime exceptionnel en matière d’autorisations d’exécution de chantier en voirie publique mis en place par l’arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/034”, *Moniteur belge* du 29 décembre 2020.

⁹⁹ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 1 du 7 avril 2020 “permettant de déroger aux règles et conditions de liquidation des subventions et suspendant les délais de recours dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19”, *Moniteur belge* du 10 avril 2020; Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 mai 2020 “pris en exécution de l’article 3 de l’arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 1 du 7 avril 2020 permettant de déroger aux règles et conditions de liquidation des subventions et suspendant les délais de recours dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19”, *Moniteur belge* du 29 mai 2020.

nales”¹⁰⁰ en cas de refus ou d’omission de se conformer aux mesures, lorsque le conseil communal le prévoit dans une norme communale à portée réglementaire¹⁰¹. La sanction est une “amende administrative” de 250 EUR par infraction¹⁰². Sur cette base, de nombreuses communes, comme celle d’Ottignies-Louvain-la-Neuve, adoptent un règlement de police en vue d’imposer une amende administrative sanctionnant la méconnaissance des mesures de confinement¹⁰³.

En matière de sanction administrative communale, la Cour constitutionnelle, interrogée par la Cour de cassation, juge que l’impossibilité, pour le fonctionnaire sanctionnateur et, sur recours, pour le tribunal de police, d’accorder le bénéfice du sursis au contrevenant, n’est pas compatible avec la garantie d’égalité et de non-discrimination prévue aux articles 10 et 11 de la Constitution¹⁰⁴. L’impossibilité, pour le fonctionnaire sanctionnateur ou, sur recours, pour le tribunal de police, d’accorder une mesure de suspension du prononcé de la condamnation n’est, en revanche, pas jugée discriminatoire.

La Cour de cassation reprend ces enseignements dans son arrêt du 14 septembre 2020¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Voy. la loi du 24 juin 2013 “relative aux sanctions administratives communales”, *Moniteur belge* du 1^{er} juillet 2013.

¹⁰¹ Arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 1 du 6 avril 2020 “portant sur la lutte contre le non-respect des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 par la mise en place de sanctions administratives communales”, *Moniteur belge* du 7 avril 2020.

¹⁰² Arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 1 du 6 avril 2020 “portant sur la lutte contre le non-respect des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 par la mise en place de sanctions administratives communales”, *Moniteur belge* du 7 avril 2020, art. 2.

¹⁰³ Règlement de police de la Ville d’Ottignies-Louvain-la-Neuve “visant à lutter contre le non-respect des mesures d’urgence prises pour limiter la propagation du COVID-19”, accessible à l’adresse <https://www.police.be/5275/sites/5275/files/attachments/D%C3%A9lib%C3%A9ration%20sign%C3%A9e%20-%20R%C3%A8gle%20SAC%20COVID%2019.pdf>

¹⁰⁴ C. const, arrêt n° 56/2020 du 23 avril 2020.

¹⁰⁵ Cass., 14 septembre 2020, C.19.061.F.

Par une ordonnance du 17 juillet 2020, la Région de Bruxelles-Capitale modifie le Code “de l’inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d’environnement et de la responsabilité environnementale” afin, notamment, de fixer les conditions et la procédure pour assortir un sursis à la décision d’amende administrative suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle qui avait, dans un même ordre d’idées, condamné l’absence de sursis pour ce type de sanctions administratives^{106 107}.

54. Le domaine des taxes ne saurait encore être omis, lequel pose notamment la question de la différence entre l’impôt et la redevance.

La Cour de cassation rappelle une nouvelle fois que:

“(…) la redevance est la rémunération que l’autorité réclame à certains redevables en contrepartie d’une prestation spéciale qu’elle a effectuée à leur profit personnel ou d’un avantage direct et particulier qu’elle leur a accordé.

Le montant d’une redevance doit présenter un rapport raisonnable avec l’intérêt du service fourni, faute de quoi elle perd son caractère de rétribution et doit être considérée comme un impôt”¹⁰⁸.

55. Les établissements publics sont exempts de taxe annuelle sur les opérations d’assurance à la différence des “personnes morales ou institutions, telles que les mutualités et unions nationales de mu-

¹⁰⁶ C. const., arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016.

¹⁰⁷ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2020 “modifiant le Code du 25 mars 1999 de l’inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d’environnement et de la responsabilité environnementale”, *Moniteur belge* du 24 septembre 2020; Projet d’Ordonnance “modifiant le Code du 25 mars 1999 de l’inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d’environnement et de la responsabilité environnementale”, *Documents*, Parlement bruxellois, session ordinaire 2019-2020, n° A-137/1, pp. 2-3.

¹⁰⁸ Cass. 10 septembre 2020, F.19.0079.F.

tualités, qui ont été créées sur la base d'une initiative privée et qui ne sont pas des personnes morales de droit public, mais qui participent pourtant à l'exécution de l'assurance maladie-invalidité obligatoire et accomplissent donc des missions d'intérêt général"¹⁰⁹. La Cour constitutionnelle juge qu'une telle différence de traitement n'est pas discriminatoire¹¹⁰.

56. En matière de règlement-taxé édicté par les communes, le Conseil d'Etat annule un règlement-taxé communal qui grève les logements et commerces, lequel définissait le fait générateur de la taxe en se référant à l'existence de situations infractionnelles, c'est-à-dire l'absence de permis d'urbanisme. Ainsi, dès lors que "le fait générateur de la taxe ou du tarif de taxation s'identifie [...] avec l'infraction au sens de cette législation", le Conseil d'Etat censure la taxe au motif que "les compétences des communes pour établir des sanctions pénales ou administratives sont déterminées par la loi. Elles ne peuvent, par le biais de leur pouvoir fiscal, assortir une infraction de conséquences pécuniaires qui s'ajoutent aux sanctions prévues par le législateur compétent"¹¹¹.

57. En matière d'impôt encore, la Cour de cassation juge que:

"Les biens du domaine public des personnes morales de droit public et ceux de leur domaine privé qui sont affectés à un service public ou d'intérêt général ne sont, de leur nature, pas susceptibles d'être soumis à l'impôt.

Il ne suit ni de ce principe ni d'aucune autre disposition qu'un tel bien perd son affectation du fait qu'il est laissé à l'abandon"¹¹².

¹⁰⁹ Code des droits et taxes divers, *Moniteur belge* du 6 mars 1927; C. const., arrêt n° 151/2020 du 19 novembre 2020, B.2.

¹¹⁰ C. const., arrêt n° 151/2020 du 19 novembre 2020.

¹¹¹ C.E., arrêt *Bouchiha*, n° 246.891 du 29 janvier 2020, *Jurisprudence fiscale*, 2020, p. 190, *Revue de droit Communal*, 2020, p. 26, *Revue de fiscalité régionale et locale* 2020, p. 157, *Administration publique trimestrielle*, 2020/3-4, pp. 595-596.

¹¹² Cass., 10 septembre 2020, F.18.0168.F.

58. En matière de retrait d'actes, le Conseil d'Etat rappelle, dans un arrêt du 26 novembre 2020, que:

“Une décision de retrait a la même portée qu'un arrêt d'annulation, dès lors qu'elle a pour conséquence de faire disparaître rétroactivement la décision retirée de l'ordonnancement juridique. En d'autres termes, le retrait d'un acte administratif a pour conséquence que ce dernier est censé n'avoir jamais existé”¹¹³.

59. En ce qui concerne la distinction entre l'acte individuel et l'acte réglementaire, le Conseil d'Etat rappelle que:

“Il est admis qu'un arrêté de classement est un acte individuel et non un acte de nature réglementaire dès lors que, du point de vue des effets juridiques qu'entraîne un tel arrêté, les servitudes légales d'utilité publique qui s'attachent au classement ne concernent qu'un nombre déterminé de personnes identifiées ou identifiables”¹¹⁴.

B. L'acte administratif bilatéral

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

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

A cet égard, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte une circulaire “relative à l'obligation d'insertion de clauses sociales dans les marchés publics régionaux”¹¹⁵.

¹¹³ C.E., arrêt *Poncelet et consorts*, n° 249.066 du 26 novembre 2020.

¹¹⁴ C.E., arrêt *Lorette*, n° 249.016 du 24 novembre 2020.

¹¹⁵ Circulaire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 novembre 2020 “relative à l'obligation d'insertion de clauses sociales dans les marchés publics régionaux”, *Moniteur belge* du 16 décembre 2020.

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

Le Conseil d'Etat s'est prononcé sur l'effectivité de la "clause Neorec"¹¹⁶. Cette clause, fréquemment insérée dans les cahiers spéciaux des charges, impose aux soumissionnaires de faire part, au pouvoir adjudicateur, des griefs qu'ils dirigent à l'encontre des documents du marché. Le Conseil d'Etat a déjà admis qu'en présence d'une telle clause, le soumissionnaire ne puisse plus formuler, dans le cadre d'un recours contre la décision d'attribution, des griefs qu'il n'aurait pas soulevés au cours de la procédure d'attribution du marché¹¹⁷.

Dans un arrêt du 9 janvier 2020, le Conseil d'Etat constate qu'il n'appartient pas aux pouvoirs adjudicateurs de refuser, *a priori*, aux soumissionnaires l'accès aux tribunaux au regard de certains moyens et qu'une telle clause affecte le droit d'accès à un juge¹¹⁸. Ainsi, une clause du cahier des charges qui contient une simple obligation de communiquer des objections à l'administration n'entraîne pas qu'un soumissionnaire doive être privé de son intérêt s'il n'a pas introduit un recours immédiatement après avoir exprimé des objections qui n'ont pas été acceptées par l'administration.

¹¹⁶ C.E., arrêt *NV Recutex et consorts*, n° 246.569 du 9 janvier 2020, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2020, p. 253, *Rechtskundig weekblad*, 2020-2021, p. 1034; F. EGGERMONT, Le dernier souffle de la clause Neorec, mais pas du soumissionnaire diligent, *MCP-OOO*, 2019, pp. 317-319 Voy. égal. C.E., arrêt *Sa Bouwbedrijf VMG – De Cock*, n° 246.615 du 14 janvier 2020, *Administration publique trimestriel*, 2020/3-4, p. 586 et C.E., arrêt n° 246.926 du 30 janvier 2020.

¹¹⁷ C.E., arrêt *nv Neorec*, n° 206.598 du 13 juillet 2010.

¹¹⁸ C.E., arrêt *NV Recutex et consorts*, n° 246.569 du 9 janvier 2020, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2020, p. 253, *Rechtskundig weekblad*, 2020-2021, p. 1034; F. EGGERMONT, Le dernier souffle de la clause Neorec, mais pas du soumissionnaire diligent, *MCP-OOO*, 2019, pp. 317-319 Voy. égal. C.E., arrêt *Sa Bouwbedrijf VMG – De Cock*, n° 246.615 du 14 janvier 2020, *Administration publique trimestriel*, 2020/3-4, p. 586 et C.E., arrêt n° 246.926 du 30 janvier 2020.

63. Le juge peut accorder une indemnité forfaitaire fixée à dix pourcent du montant de l'offre d'un soumissionnaire qui n'a pas obtenu le marché alors qu'il a remis l'offre régulière la plus basse, lorsqu'en procédure ouverte ou restreinte, l'offre économiquement la plus avantageuse est déterminée sur la seule base du prix¹¹⁹.

La Cour de cassation juge que le caractère forfaitaire de l'indemnité fait obstacle à ce qu'un soumissionnaire obtienne une indemnisation supérieure, sur le fondement des articles 1382 et 1383 du Code civil, notamment par l'octroi, en sus du forfait, de l'indemnisation de la perte d'une chance d'obtenir la reconduction du marché¹²⁰.

64. Dans le cadre de la crise de la COVID-19, une société anonyme de droit public a été amenée à devoir attribuer un marché public selon une procédure écrite électronique prévue par ses dispositions statutaires. Celles-ci prévoyaient que le recours à la procédure écrite électronique requérait une situation exceptionnelle et l'existence d'une nécessité de décider, sans attendre une réunion physique, en raison de l'urgence et de l'intérêt social.

La seule circonstance qu'il fallait "assurer la nécessaire continuité dans l'action de l'entreprise" n'a toutefois pas emporté la conviction du Conseil d'Etat quant à l'existence d'une urgence permettant de justifier le recours à la procédure écrite électronique pour attribuer le marché public, de sorte que le conseil d'administration n'a pas, *prima facie*, valablement délibéré¹²¹.

A propos de l'intérêt de la partie requérante à soulever ce moyen, le Conseil d'Etat souligne que:

¹¹⁹ 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 juin 2013, art. 16, al. 3.

¹²⁰ Cass., arrêt du 12 mars 2020, R.G. n° C.19.0144.N, *Tijdschrift voor Bouwrecht en Onroerend Goed*, p. 351, note C. DE KONINCK.

¹²¹ C.E., arrêt *SA DC Industrial et consorts*, n° 247.727 du 8 juin 2020.

“La procédure de décisions au sein d'un conseil d'administration est en principe collégiale et cet organe fonctionne comme une assemblée délibérante. La procédure écrite électronique réduisant le principe délibératif à sa plus simple expression, elle ne peut s'envisager que dans le respect strict des conditions auxquelles est subordonnée sa mise en œuvre. Vu l'ampleur du marché concerné et le faible écart de points, dans le classement final, entre les offres de la première société classée et des parties requérantes, l'intérêt de ces dernières à la tenue d'un débat 'en présentiel' ou, à tout le moins, à un débat organisé dans le strict respect des conditions autorisant le cas échéant sa tenue par procédure écrite électronique paraît évident”.

65. En matière de recours, l'article 24 de 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”¹²² prévoit qu'en cas de recours en annulation à l'encontre d'une décision prise par une autorité adjudicatrice, l'instance de recours est:

“1° la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat lorsque l'autorité adjudicatrice est une autorité visée à l'article 14, §1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

2° le juge judiciaire lorsque l'autorité adjudicatrice n'est pas une autorité visée à l'article 14, §1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat”.

Cette disposition a donc pour effet que les décisions prises en matière de marchés publics par une société de droit privé “créée par les pouvoirs publics, à leur initiative ou avec leur concours et, en tout cas, sous leur contrôle de droit ou de fait, et à qui est confiée une mission d'intérêt général”¹²³, qui n'est pas qualifiée d'autorité administrative au sens de la jurisprudence de la Cour de cassation, ne relèvent pas de la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat mais du juge judiciaire.

¹²² *Moniteur belge* du 21 juin 2013.

¹²³ C. const., arrêt 157/2020 du 26 novembre 2020, p. 6.

Par un arrêt du 26 novembre 2020¹²⁴, la Cour constitutionnelle juge cette distinction régulière:

“B.10. La circonstance qu’une société de droit privé, telle que la partie défenderesse devant le juge a quo, soit étroitement liée à des pouvoirs publics, qu’elle soit investie d’une mission d’intérêt général et qu’elle puisse prendre des décisions obligatoires à l’égard des tiers n’implique pas que cette société se trouverait dans une situation objectivement identique à celle d’un service public au sens organique, compte tenu de sa structure de droit privé.

A cet égard, il est pertinent que seuls les actes qui ressortissent à l’imperium dont cette société est dotée, le cas échéant, soient justiciables de la section du contentieux administratif du Conseil d’Etat, ces actes pouvant être considérés comme revêtant un aspect de droit public prédominant, à la différence des autres actes.

B.11. La différence de traitement n’emporte pas une limitation disproportionnée des droits des soumissionnaires concernés.

En effet, en vertu de l’article 14 de la loi du 17 juin 2013, en cause, l’objet du recours, les personnes pouvant demander l’annulation, les normes à l’aune desquelles la légalité des décisions des autorités adjudicatrices doit être vérifiée, ainsi que les effets de ces décisions sont identiques, quelle que soit l’instance de recours. Il résulte par ailleurs de l’article 23 de la même loi que les délais pour saisir l’instance de recours sont les mêmes dans les deux cas. Partant, il y a lieu de considérer que le contrôle effectué par la section du contentieux administratif du Conseil d’Etat et celui effectué par le juge judiciaire sont équivalents”.

66. A côté des contrats de marchés publics, la Région flamande adopte un arrêté “relatif à la procédure et aux conditions de vente et

¹²⁴ C. const., arrêt 157/2020 du 26 novembre 2020.

d'exploitation de bois et d'autres produits forestiers provenant des forêts publiques"¹²⁵.

III. LE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION

67. Le contrôle de l'administration a, lui aussi, pu connaître des développements en 2020, tant s'agissant des contrôles administratifs (A) et citoyens (B), que s'agissant des contrôles juridictionnels (C).

A. Les contrôles administratifs

68. Parmi les contrôles administratifs, l'on compte, à côté du contrôle exercé par l'autorité de tutelle, les recours administratifs organisés et inorganisés¹²⁶.

L'on a exposé que les délais de rigueur s'imposant aux autorités administratives ont, en synthèse, été suspendus au début de la crise sanitaire¹²⁷. Les mêmes textes ont, pour la plupart, également suspendu les délais de recours administratifs.

69. Lorsqu'il est organisé par un texte, le recours administratif doit être exercé avant d'introduire un recours¹²⁸.

70. La Cour constitutionnelle a été interrogée à propos de la constitutionnalité de l'exigence de l'épuisement du recours administratif organisé pour que le tribunal de première instance puisse être saisi d'un litige, telle que prévue par le Code judiciaire¹²⁹.

¹²⁵ Arrêté du Gouvernement de la Région flamande du 17 mai 2019 "relatif à la procédure et aux conditions de vente et d'exploitation de bois et d'autres produits forestiers provenant des forêts publiques", *Moniteur belge* du 13 janvier 2020.

¹²⁶ Voy. D. RENDERS, *Droit administratif général*, op. cit., pp. 583-591.

¹²⁷ Voy. *supra*: n° 39.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 590.

¹²⁹ Telle que prévue, en l'espèce, à l'article 1385*undecies*, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

La Cour décide, en synthèse, que le droit d'accès à un juge est limité d'une manière régulière, dans la mesure, notamment, où cette obligation d'épuiser un recours administratif organisé n'est nullement discriminatoire, puisqu'elle n'empêche pas que le réclamant puisse soumettre sa contestation à un juge indépendant et impartial, en conservant la possibilité de soulever des moyens qu'il n'avait pas invoqués dans son recours administratif. Cette obligation ne porte, du reste, pas atteinte à la substance du droit de saisir ce juge.

Dans cette perspective, juge la Cour, le législateur a pu "raisonnablement considérer que les litiges fiscaux" devaient "être soumis à l'exercice obligatoire d'un recours administratif organisé préalable": cette règle "garantit que le contentieux fiscal pourra être traité de manière rapide et efficace et que le fisc aura la possibilité de corriger ses éventuelles erreurs. Elle permet aussi d'éviter que le pouvoir judiciaire soit submergé de demandes manifestement non fondées"¹³⁰.

71. A propos de la même disposition du Code judiciaire, qui impose l'épuisement préalable du recours administratif organisé avant la saisine du tribunal de première instance, la Cour de cassation rappelle que:

"L'article 1385*undecies*, alinéa 1^{er}, du [code judiciaire] dispose que, contre l'administration fiscale, et dans les contestations visées à l'article 569, alinéa 1^{er}, 32°, soit les contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt, l'action n'est admise que si le demandeur a introduit préalablement le recours administratif organisé par ou en vertu de la loi.

Cette disposition, dérogatoire au droit commun et, dès lors, de stricte interprétation, ne s'applique qu'à la contestation portée devant le tribunal de première instance par le redevable de l'impôt mais non à la tierce opposition formée par une personne qui, fût-elle redevable de

¹³⁰ C. const., arrêt n° 71/2020 du 28 mai 2020, *Lokale en Regionale Belastingen*, 2020, p. 118, *Rechtskundig Weekblad*, 2020-2021, p. 240, *Tijdschrift voor Fiscaal Recht*, 2020, p. 935.

l'impôt, n'a pas été dûment appelée et n'est pas intervenue à cette contestation"¹³¹.

B. Les contrôles citoyens

72. Au titre des contrôles citoyens, l'on a coutume de classer l'accès aux documents administratifs (1) et le recours à l'ombudsman (2).

1. L'accès aux documents administratifs

73. L'article 32 de la Constitution garantit la transparence administrative.

Faisant suite à l'adoption d'un nouveau décret en 2019¹³², les modalités de fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Communauté française sont révisées¹³³.

74. La Cour constitutionnelle a, par ailleurs, eu à connaître d'un décret flamand qui exclut les sociétés d'investissement de la Région flamande des dispositions applicables en matière de publicité de l'administration.

La Cour juge, entre autres choses, que "le législateur décrétal a pu estimer qu'il est essentiel pour les sociétés d'investissement, qui sont actives en partie sur le marché privé, qu'elles conservent 'une certaine distance par rapport à l'image publique' et qu'elles 'ne soient pas trop associées aux pouvoirs publics par les entrepreneurs et les entreprises auxquels elles s'adressent'", comme l'exposent les

¹³¹ Cass., 17 septembre 2020, F.20.0003.F.

¹³² Décret de la Communauté française du 14 mars 2019 "modifiant le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration afin de renforcer le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Communauté française", *Moniteur belge* du 13 mai 2019.

¹³³ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 "portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration", *Moniteur belge* du 4 mai 2020.

travaux préparatoires du décret. Elle juge aussi qu'“il est pertinent à la lumière de cet objectif légitime que les sociétés d'investissement soient partiellement exclues des dispositions relatives à la ‘communication entre les citoyens et les autorités’”¹³⁴.

2. *L'ombudsman*

75. A côté de l'accès aux documents administratifs, le recours à l'ombudsman peut, lui aussi, être qualifié de contrôle citoyen.

Le médiateur flamand se voit reconnaître une compétence en matière de litiges relatifs à l'exécution d'un contrat de location privé portant sur une habitation ou une partie d'une habitation dans laquelle le locataire a sa résidence principale, lorsque le litige est lié à la crise du coronavirus¹³⁵.

C. *Les contrôles juridictionnels*

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

¹³⁴ C. const., arrêt n° 43/2020 du 12 mars 2020, *Administration publique trimestriel*, 2020/2 pp. 281-282.

¹³⁵ Décret flamand du 8 mai 2020 “modifiant certaines dispositions relatives à la sélection et à l'évaluation du commissaire aux droits de l'enfant, du médiateur flamand et du directeur de l'Institut flamand pour la Paix, et instaurant auprès du Service de médiation flamand une mission de médiation liée au coronavirus en matière de baux d'habitation”, *Moniteur belge* du 8 mai 2020, art. 16.

1. Le juge judiciaire

77. Sous la réserve de l'article 144, alinéa 2, de la Constitution, le juge judiciaire est seul compétent pour trancher les contestations relatives aux droits subjectifs de caractère civil¹³⁶.

En vertu de l'article 145 de la Constitution, le juge judiciaire est, par ailleurs, compétent pour trancher les droits subjectifs de caractère politique, tout au moins en principe¹³⁷.

L'article 158 du même texte fait, quant à lui, de la Cour de cassation, le juge des conflits d'attributions entre le juge judiciaire et le juge administratif.

78. Tous ordres de compétences constitutionnelles confondus, les délais de prescription et autres délais pour introduire une demande en justice auprès d'une juridiction civile, venant à expiration pendant la période de crise de la première vague de la COVID-19, sont prolongés, tout comme les délais de procédure et les délais de recours dont l'expiration entraîne une sanction, parmi lesquels l'opposition et l'appel¹³⁸.

Une procédure écrite remplaçant les plaidoiries est mise en place¹³⁹.

79. Au contentieux des conflits d'attributions, l'on sait notamment que l'article 609, 2°, du Code judiciaire:

“La cour de cassation statue sur les demandes en cassation:
(...)”

¹³⁶ Const., article 144, alinéa 1^{er}. En 2019, voy., à cet égard, Cass., 27 septembre 2019, F.18.0059.F.

¹³⁷ Const., article 145.

¹³⁸ Arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 2 du 9 avril 2020 “concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et tribunaux”, *Moniteur belge* du 9 avril 2020.

¹³⁹ *Idem*.

2° des arrêts par lesquels la section [du contentieux administratif] du Conseil d'Etat décide de ne pouvoir connaître de la demande, par le motif que la connaissance de celle-ci est de la compétence de l'autorité judiciaire et des arrêts par lesquels ladite section rejette un déclinatoire fondé sur le motif que la demande est de la compétence de ces autorités; (...).".

En la matière, la Cour de cassation rend, le 27 novembre 2020, trois arrêts:

- Dans un premier arrêt, la Cour rappelle que "le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître d'un recours en annulation d'un acte d'une autorité administrative lorsque le contentieux a été attribué par la loi aux Cours et tribunaux"¹⁴⁰.

Elle ajoute que le tribunal du travail est compétent, conformément à l'article 578, 3°, du Code judiciaire, pour connaître "des contestations d'ordre individuel relatives à l'application des conventions collectives de travail"¹⁴¹.

Toutefois, elle relève que n'est pas visé par cette disposition le recours d'un employeur contre une décision de refus de la commission paritaire d'approuver un acte d'adhésion relatif aux avantages non récurrents liés aux résultats. Elle considère que l'arrêt du Conseil d'Etat qui considère le contraire ne justifie pas en droit sa décision d'incompétence pour connaître du recours en annulation¹⁴².

- Dans un deuxième arrêt, la Cour de cassation juge que:

"Le recours en cassation dirigé contre les motifs d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, section du contentieux administratif, dans lequel il apporte des précisions sur les mesures à prendre

¹⁴⁰ Cass., arrêt du 27 novembre 2020, C.17.0303.N, traduction libre.

¹⁴¹ Cass., arrêt du 27 novembre 2020, C.17.0303.N, traduction libre.

¹⁴² Cass., arrêt du 27 novembre 2020, C.17.0303.N, traduction libre.

pour remédier à l'illégalité qui a conduit à l'annulation, en application de l'article 35/1 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'Etat', ne concerne pas un conflit d'attribution"¹⁴³.

En effet, la Cour estime que ces précisions "ne sont pas des condamnations et ne sont données que dans les motifs de l'arrêt d'annulation et non dans le dispositif. N'étant pas non plus nécessaires au soutien de l'annulation, elles n'ont pas l'autorité de la chose jugée de l'arrêt d'annulation. Par conséquent, elles ne lient pas le juge civil qui, le cas échéant, devra se prononcer sur les aménagements complémentaires à apporter à l'annulation"¹⁴⁴.

- Dans un troisième arrêt, la Cour de cassation rappelle que:

"Le Conseil d'Etat est, sur la base des articles 144 et 145 de la Constitution, sans compétence lorsque la demande vise à l'annulation ou la suspension d'un acte administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation correspondant à un droit subjectif du requérant et que le moyen en annulation ou en suspension invoqué est fondé sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond du litige"¹⁴⁵.

80. A plusieurs reprises, la Cour de cassation a encore eu l'occasion de rappeler la portée de l'article 159 de la Constitution:

- "L'article 159 de la Constitution est l'expression d'un principe général du droit à valeur constitutionnelle selon lequel le juge ne peut appliquer une disposition qui viole une norme supérieure. Il s'ensuit que tout organe doté d'un pouvoir de juridiction a le devoir de vérifier la légalité interne et externe de tout

¹⁴³ Cass., arrêt du 27 novembre 2020, C.17.0010.N, traduction libre.

¹⁴⁴ Cass., arrêt du 27 novembre 2020, C.17.0010.N, traduction libre.

¹⁴⁵ Cass., arrêt du 27 novembre 2020, C.17.0114.N, traduction libre.

acte administratif sur lequel se fonde une demande, une défense ou une exception”¹⁴⁶.

- “Aux termes de l’article 159 de la Constitution, les tribunaux n’appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu’autant qu’ils seront conformes aux lois.

Cette disposition constitutionnelle constitue l’application aux actes de l’administration du principe général du droit suivant lequel le juge ne peut appliquer une disposition qui viole une norme supérieure.

Les juridictions contentieuses ont, en vertu de cette disposition et de ce principe général de droit, le pouvoir et le devoir de vérifier la conformité à la Constitution et à la loi de tout arrêté ou règlement sur lequel est fondée une demande, une défense ou une exception”¹⁴⁷.

Sur ces fondements, la Cour de cassation ajoute, dans un autre arrêt, que bien que la violation d’un intérêt ne puisse donner lieu à une action que si cet intérêt est légitime, conformément à l’article 17 du Code judiciaire, le simple fait que le demandeur en justice se trouve dans une situation irrégulière n’entraîne pas l’impossibilité, pour lui, de prétendre à l’intérêt légitime qu’exige l’article 17 du Code judiciaire¹⁴⁸.

81. En matière de responsabilité des membres du personnel au service des personnes publiques, au sujet de laquelle les juridictions judiciaires sont compétentes, la loi du 10 février 2003 “relative à la

¹⁴⁶ Cass., arrêt du 9 janvier 2020, C.18.0146.N, traduction libre, *Administration publique trimestriel*, 2020/3-4, p. 622.

¹⁴⁷ Cass., arrêt du 19 août 2020, P.20.0840.F; voyez également Cass., arrêt du 29 septembre 2020, P.20.0931.N; Cass., arrêt du 5 novembre 2020, C.18.0541.F.

¹⁴⁸ Cass., arrêt du 28 mai 2020, C.19.0288.N et C.19.0302.N, *Rechtskundig Weekblad*, 2020-2021, p. 89; *Revue de droit judiciaire et de la preuve*, 2020/4, p. 136.

responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques”¹⁴⁹, plus particulièrement son article 5, prévoit que lorsqu’une autorité publique souhaite exercer une action en dommages et intérêts voire une action récursoire contre un membre de son personnel, celle-ci doit être précédée d’une offre de règlement amiable. A défaut, l’action est irrecevable.

La Cour constitutionnelle juge que cette disposition est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution¹⁵⁰:

- lus ou non en combinaison avec l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme, “en ce qu’elle traite différemment les personnes publiques, selon que celles-ci ont formulé ou non une offre de règlement amiable avant d’introduire une action en dommages et intérêts ou une action récursoire contre un membre de leur personnel”, puisqu’une telle obligation est pertinente eu égard à l’objectif d’“éviter autant que possible l’intervention du juge, qui est déjà surchargé, et à résoudre les différends à l’amiable”¹⁵¹;
- en ce que ce régime s’applique “indistinctement aux membres d’une personne publique qui sont encore en fonction et à ceux qui ne le sont plus” puisque leur responsabilité “peut être engagée pour certains dommages causés par eux dans l’exercice de leurs fonctions”¹⁵²;
- “en ce qu’elle contraint les personnes publiques (...) à proposer un règlement amiable aux membres de leur personnel avant d’introduire une action en dommage et intérêts contre ceux-ci, alors que les personnes de droit privé n’ont pas cette obligation” puisqu’il ne ressort pas de l’exposé des motifs que “le législateur aurait visé un alignement complet

¹⁴⁹ *Moniteur belge* du 27 février 2003.

¹⁵⁰ C. const, arrêt n° 158/2020 du 26 novembre 2020.

¹⁵¹ C. const, arrêt n° 158/2020 du 26 novembre 2020, B.5.

¹⁵² *Idem*, B.11.

des régimes de responsabilité applicables respectivement dans le secteur public et dans le secteur privé” mais que, “au contraire, il ressort des travaux préparatoires que la loi du 10 février 2003 tend précisément à instaurer une égalité de traitement ‘par rapport au personnel militaire et au personnel de la police, dont le statut prévoit déjà une disposition similaire’”¹⁵³;

- “en ce qu’elle contraint les personnes publiques à faire une offre de règlement amiable aux membres de leur personnel avant d’introduire une action en dommages et intérêts contre ceux-ci, même lorsque la réparation du dommage subi n’est pas de nature à dépasser la capacité contributive du membre du personnel”, puisqu’elle est raisonnablement justifiée par rapport à l’objectif poursuivi. D’une part, elle réduit le nombre de recours introduit devant un juge et, d’autre part, elle instaure une égalité de traitement “par rapport au personnel militaire et au personnel de la police”¹⁵⁴.

2. *Le juge administratif*

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

Si, en Belgique, les juridictions administratives sont nombreuses, la plus importante est, toutefois – sans conteste –, la section du contentieux administratif du Conseil d’Etat dont il a déjà été question.

83. Le Conseil d’Etat a eu l’occasion de connaître de nombreux recours en matière de mesures prises pour lutter contre la COVID-19.

S’agissant des recours en suspension d’extrême urgence, le Conseil d’Etat a appliqué sa jurisprudence classique, aux termes de laquelle:

¹⁵³ *Idem*, B.14.

¹⁵⁴ *Idem*, B.1.3 et B.19.

“Conformément à l’article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d’Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l’exécution d’une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l’affaire en annulation et l’existence d’au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l’annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l’hypothèse d’un recours en suspension d’extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l’affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}”¹⁵⁵.

Le Conseil d’Etat a, dans ce cadre, répété que la procédure d’extrême urgence doit demeurer exceptionnelle parce qu’elle réduit à un strict minimum l’exercice des droits de la défense des parties,

¹⁵⁵ Lois “sur le Conseil d’Etat”, coordonnées le 12 janvier 1973 (*Mon. b.* du 21 mars 1973), art. 17, § 4, al. 1^{er}, qui prévoit que “*Dans les cas d’extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l’introduction d’un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s’applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}”*. Voy. not., à propos du défaut d’extrême urgence durant la crise du COVID: C.E., arrêt *Suenens et consorts*, n° 247.674 du 28 mai 2020; C.E., arrêt *SA Sonic et consorts*, n° 247.939 du 26 juin 2020; C.E., arrêt *Vzw Internationale vakbeurs van het meubel Brussel et consorts*, n° 248.039 du 9 juillet 2020; C.E., arrêts *Meulemans et consorts*, nos 248.108 et 248.109 du 3 août 2020; C.E., arrêt *Meulemans et consorts*, n° 248.124 du 5 août 2020; C.E., arrêt *Bv This is Monaco et consorts*, n° 248.144 du 13 août 2020; C.E., arrêt *Cherradi Hadi*, n° 248.145 du 13 août 2020; C.E., arrêt *Melis et consorts*, n° 248.141 du 13 août 2020; C.E., arrêt *Melis et consorts*, n° 248.149 du 17 août 2020; C.E., arrêts *Schoenaerts*, nos 248.161 et 248.162 du 20 août 2020; C.E., arrêt *Bourgeois*, n° 248.165 du 20 août 2020; C.E., arrêt *Melis*, n° 248.167 du 21 août 2020; C.E., arrêt *SRL Deck Travel*, n° 248.270 du 15 septembre 2020; C.E., arrêt *XXX*, n° 248.347 du 24 septembre 2020; C.E., arrêt *Confederatie van Immobiliënberoepen (CIB) Vlaanderen et consorts*, n° 248.921 du 13 novembre 2020; C.E., arrêt *Nobels et consorts*, n° 248.922 du 13 novembre 2020.

l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Elle ne se conçoit que lorsque la procédure de référé ordinaire serait impuissante à prévenir utilement les conséquences dommageables difficilement réversibles d'une situation, revêtant une gravité suffisante.

Lorsque les inconvénients invoqués touchent à des droits fondamentaux, il ne résulte pas *ipso facto* qu'ils doivent être considérés comme graves¹⁵⁶.

84. Si dans les premiers mois de la crise sanitaire, le Conseil d'Etat a rejeté à peu près tous les recours introduits contre les mesures prises à raison de cette crise, faute d'extrême urgence, certains arrêts rendus au dernier trimestre de 2020 prennent un tour différent, puisque même à défaut d'urgence, les moyens sont examinés¹⁵⁷.

Par mesure de concision, nous ne reprendrons pas l'ensemble des arrêts rendus dans le cadre de la crise sanitaire¹⁵⁸.

85. Le Conseil d'Etat a également été appelé à juger de la régularité d'arrêtés de pouvoirs spéciaux, qui sont – comme on l'a déjà exposé au point 34 – des normes qui sont, en principe, du ressort du pouvoir du législateur¹⁵⁹. La Cour constitutionnelle a confirmé qu'il

¹⁵⁶ C.E., arrêt *Brikci-Nigassa*, n° 247.790 du 14 juin 2020.

¹⁵⁷ C.E. (ass. gén.), arrêt *ASBL Saint-Joseph et consorts*, n° 249.313 du 22 décembre 2020; C.E., (ass. gén.), arrêt *Hugues Parmentier*, n° 249.314 du 22 décembre 2020. D. RENDERS / P. ABBA / E. ROMBAUX, L'action publique face à la COVID-19 en Belgique, in: *Annuaire européen d'Administration publique*, à paraître.

¹⁵⁸ Nous nous référons à cet égard à la contribution suivante: D. RENDERS / P. ABBA / E. ROMBAUX, L'action publique face à la COVID-19 en Belgique, in: *Annuaire européen d'Administration publique*, à paraître.

Pour un arrêt ordonnant une mesure provisoire suite à un arrêté COVID-19, voy. C.E., arrêt *Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp Limited et consorts*, n° 249.177 du 8 décembre 2020.

¹⁵⁹ C.E., arrêt n° 247.472 du 29 avril 2020, *Administration publique trimestriel*, 2020/2, pp. 309-315, note C. JADOT / M. KAISER, pp. 315-323.

devait en être ainsi, en énonçant qu'elle ne dispose pas du pouvoir de statuer sur des dispositions d'un arrêté royal, fût-il adopté en vertu d'une loi accordant au Roi des pouvoirs spéciaux¹⁶⁰. Ce n'est, précise-t-elle, que lorsqu'un arrêté royal fait l'objet d'une confirmation législative qu'il devient lui-même, dès la date de l'entrée en vigueur de la loi de confirmation, une norme législative. La Cour est alors compétente pour contrôler si la loi de confirmation, qui s'est appropriée les dispositions de l'arrêté royal, ne viole pas une des dispositions constitutionnelles dont elle doit assurer le respect¹⁶¹.

86. Dans un arrêt du 26 novembre 2020, la Cour constitutionnelle, saisie d'un recours contre un arrêté ministériel pris pour lutter contre l'épidémie – dont le fondement n'était, cette fois, pas l'octroi de pouvoirs spéciaux –, rappelle également qu'elle "n'est pas compétente pour se prononcer sur un recours dirigé contre un arrêté ministériel, qui, faute d'une confirmation législative, n'est pas une norme législative"¹⁶².

87. En termes de procédure, un arrêté royal de pouvoirs spéciaux prolonge les délais applicables à l'introduction et au traitement des procédures devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, venant à échéance au plus fort de la crise, et dont l'expiration peut ou pourrait entraîner la forclusion ou une autre sanction à défaut de traitement dans les délais¹⁶³.

¹⁶⁰ C. const., arrêt n° 83/2020 du 4 juin 2020.

¹⁶¹ C. const., arrêt n° 83/2020 du 4 juin 2020.

¹⁶² C. const., arrêt n° 161/2020 du 26 novembre 2020.

¹⁶³ Arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 "concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'Etat et la procédure écrite", *Moniteur belge* du 22 avril 2020. Voy. D. RENDERS / P. ABBA / E. ROMBAUX, L'action publique face à la COVID-19 en Belgique, in: *Annuaire d'Administration publique*, à paraître.

Des mesures similaires sont adoptées pour le Conseil du contentieux des étrangers¹⁶⁴ et pour certaines juridictions administratives en Région flamande¹⁶⁵.

Le même arrêté prévoit que le recours à la "procédure écrite" devient la règle, tandis que la tenue d'une audience, dans le cadre des procédures en annulation, devient l'exception, qui n'est organisée que dans l'hypothèse où l'une des parties le demande¹⁶⁶.

A la mi-novembre 2020, la juridiction administrative avise, par ailleurs, le public qu'elle étudie la possibilité de pérenniser la procédure dans son règlement général de procédure¹⁶⁷, ce qui n'exclut donc pas que la période de pandémie porte un coup direct à l'actuelle procédure qui prévoyait que, sauf à l'initiative conjointe des parties, celle-ci est ponctuée par une audience¹⁶⁸. Dans ce cadre, l'on relève que le Conseil des ministres approuve, le 4 décembre 2020, "un projet d'arrêté royal visant l'introduction structurelle de la

¹⁶⁴ Arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 19 du 5 mai 2020 "concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et la procédure écrite", *Moniteur belge* du 6 mai 2020.

¹⁶⁵ Arrêté du Gouvernement flamand portant exécution de l'article 5 du décret du 20 mars 2020 "contenant des mesures en cas d'urgence civile en matière de santé publique, en ce qui concerne les délais de procédure devant le Conseil du Contentieux des Permis et le Collège de maintien", *Moniteur belge* du 1^{er} avril 2020.

¹⁶⁶ Arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 "concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'Etat et la procédure écrite", *Moniteur belge* du 22 avril 2020. Une procédure écrite est également mise en œuvre devant le Conseil du contentieux des étrangers.

¹⁶⁷ <http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr&page=news&newsitem=640>

¹⁶⁸ Voy. not. D. RENDERS / B. GORS, *Le Conseil d'Etat*, coll. "Centre Montesquieu d'études de l'action publique", Bruxelles, Larcier, 2020, p. 214, n° 205.

procédure écrite devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat"¹⁶⁹.

88. Outre que le fonctionnement du Conseil d'Etat est, le temps de la pandémie, altéré par l'autorité dont la juridiction relève – à savoir l'autorité fédérale –, une entité fédérée – la Région wallonne – croit pouvoir adapter le délai de recours en annulation dans lequel le Conseil d'Etat peut être saisi¹⁷⁰, par le truchement de ce qu'il est convenu d'appeler, en droit belge, les pouvoirs implicites¹⁷¹. En substance, les pouvoirs implicites sont ceux que les collectivités fédérées peuvent utiliser pour légiférer dans le champ des compétences fédérales si l'intervention est nécessaire, si celle-ci se prête à un règlement différencié de collectivité fédérée à collectivité fédérée et si elle n'entame la compétence fédérale en cause que de façon marginale.

¹⁶⁹ <https://news.belgium.be/fr/traitement-des-affaires-devant-la-section-du-contentieux-administratif-du-conseil-detat> . L'arrêté royal du 26 avril 2021 "modifiant les articles 26 et 84/1 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat'" a été publié au *Moniteur belge* du 3 mai 2021.

¹⁷⁰ Voy. l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 "relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980", *Moniteur belge* du 20 mars 2020; Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 3 du 18 mars 2020 "concernant les matières transférées à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution et relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980", *Moniteur belge* du 20 mars 2020.

¹⁷¹ L.S.R.I., art. 10.

Deux arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux suspendent ainsi le délai de recours en annulation devant le Conseil d'Etat, tel que fixé à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973¹⁷², en disposant que:

“§ 4. Les délais applicables au contentieux de l'annulation devant la section du contentieux administratif relatifs à des actes pris par des autorités administratives ou de la réglementation de la Région wallonne sont suspendus à partir du 18 mars 2020 et pour une durée de 30 jours prorogeable deux fois pour une même durée par un arrêté par lequel le Gouvernement en justifie la nécessité au regard de l'évolution des conditions sanitaires”.

Par un arrêt du 24 novembre 2020, le Conseil d'Etat juge cependant que les actes par lesquels la Région wallonne a modifié le délai de recours au Conseil d'Etat pour les actes administratifs qui la concernent sont irréguliers, en cela que ce n'est pas le législateur wallon qui est intervenu et que la mesure prise n'est, par ailleurs, pas nécessaire au regard de l'objectif poursuivi¹⁷³.

Il faut en conclure que, pandémie ou non, la juridiction administrative démontre qu'elle reste intransigeante s'agissant de la réparti-

¹⁷² Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 “relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980”, *Moniteur belge* du 20 mars 2020; Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 3 du 18 mars 2020 “concernant les matières transférées à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution et relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980”, *Moniteur belge* du 20 mars 2020.

¹⁷³ C.E., arrêt *Commune de Morlanwelz*, n° 249.019 du 24 novembre 2020.

tion des compétences entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés.

L'on doit noter, au passage, que, dans le même arrêt, la juridiction laisse entendre que l'accès à la justice administrative n'est pas, en soi, rendu plus compliqué en temps de pandémie qu'en temps normal. Le Conseil d'Etat juge, en effet, que seule la force majeure pourrait permettre au requérant d'introduire son recours hors délai, pour autant qu'il démontre l'existence de circonstances factuelles avérées, ce qui correspond à l'enseignement classique de la juridiction¹⁷⁴ et qui n'est, en l'espèce, pas démontré par la seule circonstance qu'un virus de la dangerosité de celui en cause circule activement dans le pays.

L'on relève encore que, dans la même affaire, la partie requérante, étant par conséquent hors délai pour introduire son recours devant le Conseil d'Etat, invoquait, pour sa défense, le principe de la légitime confiance pour que ces arrêtés de pouvoirs spéciaux priment malgré leur illégalité. A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle que:

“Le principe de légitime confiance, applicable aux autorités administratives, et partant, aux actes qu'elles adoptent, ne permet pas de passer outre à l'application des règles d'ordre public d'organisation d'une procédure juridictionnelle. Par ailleurs, la commune requérante n'invoque pas dans son chef l'existence d'une erreur invincible.

Il s'ensuit que le principe de légitime confiance ne peut être appliqué au cas d'espèce”¹⁷⁵.

La jurisprudence constante du Conseil d'Etat à l'égard de ce principe est la suivante:

“Le principe général de droit de la confiance légitime, auquel est également associé celui de la sécurité juridique, est celui en vertu duquel

¹⁷⁴ Voy. not. D. RENDERS / B. GORS, *Le Conseil d'Etat*, op. cit., pp. 181-182, n° 150.

¹⁷⁵ C.E., arrêt *Commune de Morlanwelz*, n° 249.019 du 24 novembre 2020.

le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret. La violation de ce principe suppose trois conditions, à savoir une erreur de l'administration, une attente légitimement suscitée à la suite de cette erreur et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance"¹⁷⁶.

89. Comme on le sait, le Conseil d'Etat est compétent pour suspendre l'exécution d'un acte administratif. A cet égard, la juridiction rappelle que:

"Un arrêt de suspension ne porte que sur l'exécution et non sur l'existence de l'acte ou du règlement attaqué. Un tel arrêt n'a donc pas d'effet rétroactif et n'opère que pour l'avenir"¹⁷⁷.

90. Le mémoire en réplique – ou ampliatif – constitue le deuxième acte de procédure déposé par la partie requérante dans le cadre d'une procédure en annulation devant le Conseil d'Etat.

L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées "sur le Conseil d'Etat" dispose, à ce sujet, que:

"Lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif, la section statue sans délai, les parties entendues à leur demande, en constatant l'absence de l'intérêt requis".

Le Conseil d'Etat interroge la Cour constitutionnelle sur la compatibilité de cette présomption d'absence d'intérêt avec le droit d'accès au juge consacré par l'article 13 de la Constitution lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, qui consacre la garantie du procès équitable, à la lumière de l'évolution de l'arriéré au Conseil d'Etat.

¹⁷⁶ C.E., arrêt *Fédération Générale du Travail de Belgique et consorts*, n° 249.150 du 4 décembre 2020.

¹⁷⁷ C.E., arrêt *Parent*, n° 249.046 du 25 novembre 2020.

La Cour constitutionnelle juge que la législation est conforme à ces dispositions, à la lumière des objectifs poursuivis, comme celui d'accélérer le déroulement des différentes procédures et, de la sorte, continuer à réduire l'arriéré qui avait déjà été considérablement diminué, mais également parer à l'éventualité d'un nouvel arriéré consécutif à l'extension des compétences du Conseil d'Etat résultant de la réforme de 2014.

L'application de la disposition critiquée n'empêche, par ailleurs, pas que le recours en annulation interrompe la prescription de l'action en responsabilité civile¹⁷⁸.

91. En matière de capacité à agir, le Conseil d'Etat juge, en ce qui concerne les "associations de fait dépourvues d'une personnalité juridique propre", que:

"Elles n'ont, en principe, pas la capacité d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Il n'en va autrement que si elles agissent pour faire respecter les prérogatives qui leur sont accordées par une disposition législative ou réglementaire. La capacité d'agir de l'organisation syndicale dépend alors de l'intérêt fonctionnel dont elle se prévaut. Par ailleurs, l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires dispose que les organisations représentatives 'peuvent ester en justice pour tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions concluent par elles'. La capacité d'ester en justice des organisations représentatives est strictement limitée aux hypothèses visées par cette disposition. En dehors des cas prévus par l'article 4 précité, une organisation représentative des travailleurs n'a en principe pas la capacité d'agir en vue de la défense des intérêts collectifs de ses membres"¹⁷⁹.

¹⁷⁸ C. const, arrêt n° 24/2020 du 13 février 2020.

¹⁷⁹ C.E., arrêt *Fédération Générale du Travail de Belgique et consorts*, n° 249.150 du 4 décembre 2020.

92. Il faut encore observer que, le 9 juillet 2020, la Cour constitutionnelle se prononce sur l'intérêt au recours en annulation devant le Conseil d'Etat et plus particulièrement "sur l'exigence d'un intérêt actuel à l'annulation d'une nomination" en cas d'expiration de la réserve de recrutement pendant ou après la procédure¹⁸⁰.

Dans cette affaire, la Cour juge:

"B.12.1. L'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, interprété comme exigeant qu'une partie requérante dispose d'un intérêt actuel tout au long de la procédure, et comme impliquant que la partie requérante qui attaque une nomination perd nécessairement son intérêt à l'annulation lorsqu'elle ne peut plus aspirer à la nomination par le fait que la durée de validité de la réserve de recrutement, sur laquelle se base cette nomination, arrive à échéance en cours de procédure, de sorte qu'elle ne peut plus obtenir qu'une appréciation du fond de l'affaire qu'en introduisant une demande d'indemnité réparatrice en cours de procédure, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.12.2. La Cour observe que l'article 19, alinéa 1^{er}, ne formule aucune exigence en ce qui concerne le maintien de l'intérêt. La disposition en cause peut aussi être interprétée en ce sens que la partie requérante qui attaque une nomination ne perd pas nécessairement son intérêt à l'annulation lorsqu'elle ne peut plus aspirer à la nomination parce que la durée de validité de la réserve de recrutement est arrivée à échéance en cours de procédure.

Dans cette interprétation, l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, et la question préjudicielle appelle une réponse négative"¹⁸¹.

¹⁸⁰ C. const., arrêt n° 105/2020 du 9 juillet 2020, p. 7.

¹⁸¹ C. const., arrêt n° 105/2020 du 9 juillet 2020, p. 7.

93. Comme on le sait, la recevabilité du recours en annulation touche à l'ordre public et doit, partant, être vérifiée d'office par le juge¹⁸².

Le Conseil d'Etat rappelle, à cet égard, par son arrêt du 24 novembre 2020 précité, que:

“Les règles relatives aux délais de recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat sont d'ordre public. Il en résulte notamment que la recevabilité *ratione temporis* peut être contestée d'office par le Conseil d'Etat, quand bien même elle n'est pas contestée par les parties au recours”¹⁸³.

94. L'article 14, § 1^{er}, des lois “sur le Conseil d'Etat”, coordonnées le 12 janvier 1973, prévoit que le Conseil d'Etat peut connaître de la régularité des actes pris par “des assemblées législatives ou [...] leurs organes”, si ces actes sont relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire.

A cet égard, la Cour constitutionnelle est amenée à juger que les décisions en matière d'accès au Registre national adoptées par la Commission de la protection de la vie privée – qui était un organe collatéral de la Chambre des représentants –¹⁸⁴, doivent pouvoir être déférées à la censure, par le biais d'un recours administratif ou juridictionnel, dans la mesure où cette compétence en matière d'accès au Registre national n'est pas liée à l'activité politique ou législative

¹⁸² C.E., arrêt *Bibauw*, n° 246.110 du 19 novembre 2019.

¹⁸³ C.E., arrêt *Commune de Morlanwelz*, n° 249.019 du 24 novembre 2020.

¹⁸⁴ La Commission de la protection de la vie privée a été supprimée par la loi du 30 juillet 2018 “relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel”, *Moniteur belge* du 5 septembre 2018, entrée en vigueur le 5 septembre 2018.

de la Chambre des représentants¹⁸⁵. Le motif que les assemblées législatives disposent, dans l'exercice de leur mission, de la plus large indépendance, et que leurs actes qui sont liés à leur activité politique ou législative peuvent être soustraits au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, ne justifie pas de priver de tout recours les destinataires d'une décision qui, comme en l'espèce, n'est pas liée à l'activité politique ou législative de la Chambre des représentants¹⁸⁶.

95. L'on sait que le Conseil d'Etat a connu une importante réforme en 2014, qui fait peu à peu son œuvre.

A l'occasion de celle-ci, le législateur a créé une procédure électronique, permettant, entre autres choses, l'introduction des requêtes par le biais d'une plate-forme en ligne¹⁸⁷.

Le Règlement de procédure du Conseil d'Etat exige que la requête soit signée par le requérant ou par un avocat¹⁸⁸. Dans le cadre de la procédure électronique, tout acte de procédure est réputé signé par le titulaire de l'enregistrement qui l'a déposé, à moins qu'il ne soit signé électroniquement¹⁸⁹.

La condition imposant la signature de la requête par le requérant ou par un avocat n'est, partant, pas remplie lorsque la requête n'est pas signée électroniquement et qu'elle est déposée par une personne

¹⁸⁵ C. const, arrêt n° 74/2020 du 28 mai 2020, *Rechtskundig weekblad*, 2020-2021, p. 1105-1107, note M. LELOUP, *Administration publique trimestrielle*, 2020/3-4, pp. 528-529.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Arrêté royal du 13 janvier 2014 "modifiant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat et l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat, en vue d'instaurer la procédure électronique", *Moniteur belge* du 16 janvier 2014.

¹⁸⁸ Arrêté du Régent du 23 août 1948 "déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat", *Moniteur belge* du 23 août 1948, art. 1^{er}.

¹⁸⁹ *Idem*, art. 85bis, § 5, al. 2.

tierce – qui n’est ni le requérant, ni un avocat –, cette personne étant alors réputée avoir signé la requête. C’est, toutefois, en vue d’éviter un formalisme excessif que le Conseil d’Etat a admis de considérer que la requête déposée sur la plateforme – qui est réputée être l’original de l’acte¹⁹⁰ et qui comportait une signature manuscrite d’un avocat – était bien signée par cet avocat, et non par la personne qui a déposé la requête¹⁹¹.

96. Les lois coordonnées sur le Conseil d’Etat – plus particulièrement leur article 19, alinéa 6 – prévoient encore que “sauf preuve contraire, l’avocat est présumé avoir été mandaté par la personne qu’il prétend représenter”. Avant la modification de cet article en 2014, une telle présomption n’était pas prévue.

La Cour constitutionnelle se prononce en 2020 sur cette disposition, telle qu’elle était applicable avant sa modification en 2014, et sur l’interprétation du mandat *ad litem* de l’avocat retenue devant le Conseil d’Etat. A cet égard, elle juge que le fait que “la requête en annulation introduite au Conseil d’Etat par un avocat au nom d’une société anonyme de droit public n’est recevable que si elle est accompagnée de la preuve d’une décision d’agir prise par le conseil d’administration de la société ou de son comité de direction ayant reçu délégation pour ce faire” et que, devant le juge judiciaire, “l’action introduite par un avocat au nom d’une société anonyme de droit privé (...) est recevable même si elle n’est accompagnée que de la preuve de la décision d’agir prise par la société représentée par les organes ayant reçu délégation générale de pouvoir pour la représentation de la société” ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution¹⁹².

Depuis 2014, ce n’est que lorsqu’une personne morale n’est pas représentée par un avocat que celle-ci doit joindre à sa requête

¹⁹⁰ *Idem*, art. 85bis, § 5, al. 1^{er}.

¹⁹¹ C.E., arrêt *Guebs*, n° 247.136 du 24 février 2020, *Administration publique trimestriel*, n° 2020/3-4, p. 579.

¹⁹² C. const., arrêt n° 134/2020 du 15 octobre 2020.

“l’acte de désignation de ses organes ainsi que la preuve que l’organe habilité a décidé d’agir en justice”.

En la matière, le Conseil d’Etat juge notamment que:

- “L’article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat, tel qu’inséré par l’article 7 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l’organisation du Conseil d’Etat, dispose que:

‘Sauf preuve contraire, l’avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu’il prétend représenter’.

Lorsque, comme en l’espèce, un organe, le collège communal, ne peut agir que moyennant l’autorisation d’un autre organe, le conseil communal, l’avocat n’est régulièrement mandaté que si cette autorisation a été accordée. La présomption légale instaurée par l’article 19, alinéa 6, précité, s’étend donc à l’autorisation d’agir. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 2014 que si la présomption est réfragable et n’empêche pas une partie au litige de contester la régularité de la décision d’agir par toute voie de droit, en revanche, il ne peut être ‘exigé de l’avocat qui agit en annulation ou en référé au nom d’une personne morale, qu’elle soit de droit public ou de droit privé, qu’il joigne à la requête ou apporte la preuve en cours d’instance que l’organe qualifié de cette personne morale a régulièrement décidé d’agir devant le Conseil d’Etat’ (...).

La partie requérante est représentée par un avocat.

La seule circonstance que les décisions requises en application de l’article L1242-1, alinéas 1^{er} et 2, du CDLD n’ont pas été produites aux débats de la partie requérante, lors de l’introduction de sa requête, n’emporte pas le renversement de la présomption du mandat *ad litem* prévue à l’article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat.

La veille de l’audience, la partie requérante a fait parvenir au Conseil d’Etat les délibérations de son collège communal des 10 février et 9 mars 2020 et de son conseil communal des 25 mai et 26 octobre 2020. Il ressort à suffisance de la délibé-

ration du collège communal du 9 mars 2020 la décision de celui-ci d'introduire un recours en annulation et une demande de suspension de l'exécution du permis d'urbanisation litigieux devant le Conseil d'Etat, et de la délibération du conseil communal du 25 mai 2020, d'autoriser le collège communal à agir de la sorte.

Par conséquent, à ce stade de la procédure, il n'est pas démontré que la partie requérante aurait irrégulièrement pris la décision d'introduire le présent recours¹⁹³.

- "La présomption de mandat *ad litem* visée à l'article 19, alinéa 6, des lois du 12 janvier 1973, coordonnées sur le Conseil d'Etat, n'est applicable qu'à la personne capable' que l'avocat prétend représenter"¹⁹⁴.

97. En 2014, le Conseil d'Etat a encore reçu le pouvoir de maintenir les effets des actes à portée individuelle qu'il annule.

Texte à l'appui, la juridiction souligne qu'elle ne peut le faire sans une demande en ce sens de la partie adverse ou de la partie intervenante¹⁹⁵.

98. S'agissant d'une question qui ne touche plus directement à la réforme de 2014 – celle de la recevabilité *ratione personae* –, le Conseil d'Etat juge, dans un arrêt du 25 septembre 2020, que:

"Les gestionnaires, associés ou actionnaires, même majoritaires, d'une personne morale n'ont pas d'intérêt personnel, distinct de celui de la société, à agir contre l'acte qui ne fait grief qu'à la personne morale.

¹⁹³ C.E., arrêt *Commune de Morlanwelz*, n° 249.019 du 24 novembre 2020.

¹⁹⁴ C.E., arrêt *Fédération Générale du Travail de Belgique et consorts*, n° 249.150 du 4 décembre 2020.

¹⁹⁵ C.E., arrêt *Belgische Staat*, n° 247.301 du 12 mars 2020, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2020, pp. 355-356, *Tijdschrift voor gemeenterecht*, 2020/3, pp. 226-228, note K. REYBROUCK.

Toutefois, le recours d'un gérant ou d'un administrateur est admis lorsque la décision litigieuse ne mentionne pas la société mais désigne uniquement son gérant comme l'exploitant de l'établissement ou lorsque la décision litigieuse le vise expressément comme étant le destinataire de la mesure de fermeture de l'établissement¹⁹⁶.

99. La question de savoir si un moyen est – ou non – d'ordre public est, elle aussi, parfois débattue devant le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat rappelle, en 2020, qu'un moyen pris de la méconnaissance du délai raisonnable n'est pas d'ordre public¹⁹⁷.

100. En matière de recours introduits à l'encontre d'un acte adopté à la suite d'un arrêt ordonnant des mesures provisoires, le Conseil d'Etat souligne encore que:

“(...) l'article 17, §3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'interdit pas qu'un recours soit introduit à l'encontre d'un acte réglementaire qui est adopté à la suite d'un arrêt ordonnant des mesures provisoires, par des requérants qui n'étaient pas à la cause dans cette affaire. Seules les parties à la cause peuvent demander que les arrêts qui ont ordonné la suspension ou des mesures provisoires soient rapportés ou modifiés mais cela ne concerne pas les nouvelles décisions prises à la suite de ces arrêts. Interpréter plus strictement l'article 17, §3, précité impliquerait que l'on porte atteinte au droit à un recours effectif contre un acte réglementaire qui a vocation à s'appliquer à l'ensemble des citoyens et qui peut leur faire grief¹⁹⁸.

101. En 2019, la Cour constitutionnelle avait jugé inconstitutionnelle la différence de traitement instituée par l'article 14*bis*, alinéa 2, des lois coordonnées “sur le Conseil d'Etat”, en ce que cette disposition ne permettait pas aux personnes physiques ou morales

¹⁹⁶ C.E., arrêt *SHAH*, n° 248.360 du 25 septembre 2020.

¹⁹⁷ C.E., arrêt *sa Immosaintes et consorts*, n° 248.409 du 1^{er} octobre 2020.

¹⁹⁸ C.E. (ass.gén.), arrêt *asbl Saint-Joseph*, n° 249.313 du 22 décembre 2020.

autres que l'Etat belge, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune d'invoquer, dans le cadre d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, la violation des obligations de collaboration entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions, dans l'élaboration d'un acte administratif – à savoir la concertation, les associations, les transmissions d'informations, etc., –, alors que ces mêmes violations pouvaient être invoquées par toute personne contre une norme de valeur législative devant la Cour constitutionnelle¹⁹⁹.

Par un arrêt du 1^{er} octobre 2020, la Cour annule cet article 14*bis*, alinéa 2, des lois coordonnées “sur le Conseil d'Etat” pour les mêmes motifs²⁰⁰.

102. Si l'on sait que les actes et règlements émanant de diverses autorités administratives peuvent être attaqués devant le Conseil d'Etat²⁰¹, celui-ci rappelle que les circulaires “n'énoncent pas de règles de droit, de sorte que leur violation ne peut être soulevée devant le Conseil d'Etat”²⁰².

103. Au même titre que les contentieux de l'annulation et de la suspension, le contentieux de la cassation administrative connaît, lui aussi, du nouveau.

Conformément aux lois coordonnées “sur le Conseil d'Etat”, le délai de soixante jours pour introduire un recours en annulation au Conseil d'Etat ne prend cours que si l'existence des voies de recours ainsi que les formes et délais à respecter sont mentionnés dans l'acte ou la décision à portée individuelle. En cas de non-respect de cette

¹⁹⁹ C. const., arrêt n° 147/2019 du 24 octobre 2019.

²⁰⁰ C. const., arrêt n° 130/2020 du 1^{er} octobre 2020.

²⁰¹ L.C.C.E., art. 14.

²⁰² C.E., arrêt *Sepulveda De Staercke*, n° 248.437 du 2 octobre 2020; voy. également C.E., arrêt *sa DC INDUSTRIAL*, n° 247.727 du 8 juin 2002; C.E., arrêt *Brouhon et Gilbert*, n° 248.911 du 13 novembre 2020.

exigence, le délai commence à courir quatre mois après la notification de l'acte ou de la décision à portée individuelle²⁰³.

Une telle obligation de mention de l'existence, des formes et des délais de recours n'est pas prévue en ce qui concerne les recours en cassation administrative.

La Cour constitutionnelle juge cette différence de traitement inconstitutionnelle:

"B.9.2. L'indication de l'existence de voies de recours dans la notification d'une décision juridictionnelle constitue un élément essentiel du principe général de la bonne administration de la justice et du droit d'accès au juge, qui découle de l'article 13 de la Constitution.

B.10. Dès lors que les attentes liées au droit à un procès équitable et l'information du justiciable inhérente au droit d'accès au juge sont aussi réelles et légitimes chez les destinataires d'une décision d'une juridiction administrative que chez les destinataires d'un acte administratif individuel, l'absence de l'obligation précitée porte atteinte à ce principe, sans qu'existe à cet égard une justification raisonnable. L'absence de cette indication ne saurait être justifiée par l'objectif, invoqué par le Conseil des ministres, de garantir les principes d'une bonne administration et de la sécurité juridique. Certes, un tel objectif est légitime, mais il pourrait être tout autant garanti si la notification de la décision juridictionnelle administrative faisait mention des recours en cassation administrative ainsi que des formalités et délais à respecter.

B.11. Dans cette mesure, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.12. Il appartient au législateur de déterminer les modalités de l'obligation d'indiquer, dans la notification de la décision juridictionnelle administrative, l'existence d'un recours en cassation administrative ainsi que ses formes et délais. Dans l'attente d'une intervention du législateur, il appartient au juge a quo de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée, en appliquant, par analogie, la réglementation conte-

²⁰³ L.C.C.E., art. 19, al. 2.

nue dans l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat"²⁰⁴.

104. En rapport avec le contentieux de l'indemnité réparatrice, cette fois, la Cour constitutionnelle a été saisie, par le Conseil d'Etat, d'une question préjudicielle.

Celle-ci portait sur la compatibilité de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que seul l'auteur de l'acte administratif illégal peut être condamné au paiement d'une indemnité réparatrice, à l'exclusion des autres parties adverses désignées comme telles et maintenues à la cause par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, qui ont concouru à l'élaboration de l'acte, sans en être l'auteur.

La Cour juge que l'article 11*bis* précité n'est pas discriminatoire:

"La circonstance que seule la partie adverse qui est l'auteur de l'acte illégal peut être condamnée par le Conseil d'Etat au paiement d'une indemnité réparatrice ne produit pas d'effets disproportionnés à son égard, cette autorité disposant de la possibilité d'introduire devant le juge civil une action en responsabilité dirigée contre l'autorité qui a contribué, totalement ou partiellement, à l'illégalité de l'acte au cours de l'élaboration de celui-ci"²⁰⁵.

105. Au contentieux de l'indemnité réparatrice – toujours lui –, l'on sait que trois conditions doivent être réunies pour obtenir gain de cause de la part du Conseil d'Etat:

- Une illégalité;
- Un préjudice;
- Et un lien causal entre l'illégalité et le préjudice.

²⁰⁴ C. const., arrêt n° 107/2020 du 16 juillet 2020.

²⁰⁵ C. const., arrêt n° 68/2020 du 14 mai 2020, *Administration publique trimestriel*, 2020/3-4, p. 528.

106. S'agissant de la condition du lien causal entre l'illégalité et le préjudice, l'on a pu souligner que celle-ci n'était pas explicitée par le législateur²⁰⁶.

La théorie de la perte de chance se développe au sein de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ainsi, ce dernier a pu juger qu'en refusant d'approuver un règlement-taxé communal, l'autorité de tutelle avait fait perdre, à la commune, une chance de pouvoir le publier dans le délai légal et de procéder au recouvrement de cette taxe²⁰⁷.

107. Si la condition du lien causal a encore fait parler d'elle en 2020, il en va de même de la condition du préjudice.

Une association œuvrant pour la protection de l'environnement d'une zone locale a obtenu une indemnité réparatrice pour le préjudice subi en raison de l'exploitation d'un hélicoptère sur la base d'un permis d'environnement annulé²⁰⁸. Le dommage a été évalué "*in concreto*", sur la base, entre autres, de l'objet social de l'association, de l'étendue de ses activités et des actions qu'elle met en œuvre pour l'accomplissement de cet objet social, de même que l'importance des dégâts environnementaux.

*

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

ALLARD V. / CUGNON C. / LINERS A. / SEBILLE M., *Mémento statut de la police*, Waterloo, Wolters Kluwer, 2020.

²⁰⁶ Voy. D. RENDERS / D. DE VALKENEER / E. ROMBAUX, Chronique de vie administrative — Belgique, *Annuaire européen d'Administration publique*, 2018, n° 69.

²⁰⁷ C.E., arrêt *Ville de Lessines*, n° 247.563 du 15 mai 2020.

²⁰⁸ C.E., arrêt *Vzw Aktiekomitee Red de Voorkempen*, n° 246.895 du 30 janvier 2020, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2020/ 3, pp. 354-356.

BATSELÉ D. / YERNA A., *Manuel des marchés publics*, coll. "Initiations", Bruxelles, Larcier, 2020.

BARNICH L. / BORRES M. / DE KERCKHOVE B. / HENNEBERT P. / LERUSE C. / VO C., *Environnement: Taxes et subsides 2020*, Liège, Wolters Kluwer, 2020.

BRAET J. / CHARLIER F. / CLAYS S., *Praktijkgids Gemeentewegendeccret*, coll. "Praktijkreeks Ruimtelijk Bestuursrecht", Bruges, La Charte, 2020.

BOULANGER A., *Mémento CPAS 2020*, Waterloo, Kluwer, 2020.

CARNOY U., *La colocation au regard des polices de l'urbanisme et du logement*, Limal, Anthemis, 2020.

GOSSELIN F., *Droit de la fonction publique à l'aune du droit européen*, Coll. "Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles", Bruxelles, Larcier, 2020.

DE CLIPPELE M.-S. / NEURAY J.-F. / QUINTIN M. (coord.), *Evolutions récentes dans la protection du patrimoine*, coll. "Collection de l'Association belge francophone pour le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme", Bruxelles, Larcier, 2020.

DE DONCKER C., *Environnement: autorisations & permis 2020*, Waterloo, Kluwer, 2020.

DE LA ROSA S., *Droit européen de la commande publique*, 2^e éd., coll. "Droit de l'Union européenne", Bruxelles, Bruylant, 2020.

DE LA VALLÉE POUSSIN C.-H. / VILAIN XIII M. (coord.), *Aux frontières des marchés publics. Réflexions sur les limites du champ d'application de la réglementation relative aux marchés publics*, coll. "Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles", Bruxelles, Larcier, 2020.

DE SOMER S. (éd.), *Bestuursorganisatierecht*, coll. "Administratieve Rechtsbibliotheek", Bruges, La Chartre, 2020.

DRAYE A., *Wegen in het Vlaamse Gewest*, coll. "Algemene Praktische Rechtsverzameling", Malines, Wolters Kluwer, 2020.

FLAMEY P. / DE KONINCK C., *Overheidsopdrachten Rechtspraak – Marchés publics Jurisprudence 2019*, Malines, Wolters Kluwer, 2020.

GEENS J. / STERCKX T. / VERHULST O., *De omgevingsvergunning: praktijkgids*, Bruges, La Chartre, 2020.

GORS B. / KAROLINSKI M. / DE MUYNCK F. (dir.), *Mémento de l'environnement 2020: régions wallonne et bruxelloise*, Waterloo, Kluwer, 2020.

KHOL B., *Actualités en droit de la construction*, Coll. "Formation permanente Commission Université-Palais", Limal, Anthemis, 2020.

LOMBAERT B. (dir.), *Droit des marchés publics – Passation, exécution, recours*, Bruges, La Chartre, 2020.

MORISORT D., *Mémento communal*, Liège, Wolters Kluwer, 2020.

RENDERS D. / MORAND-DEVILLER J. / SPANNOWSKY W. (dir.), *La mobilité urbaine/Urban Mobility*, coll. "Association internationale de droit de l'urbanisme", Bruxelles, Bruylant, 2020.

RENDERS D. / GORS B., *Le Conseil d'Etat*, coll. "Centre Montesquieu d'études de l'action publique", Bruxelles, Larcier, 2020.

RENDERS D. (dir.), *Actualités du contentieux administratif*, Coll. "Formation permanente Commission Université-Palais", Limal, Anthemis, 2020.

RENDERS D., *Code administratif*, Bruxelles, Larcier, 2020.

THIEL P., *Mémento des marchés publics et des PPP 2021. Tome 1 – Commentaire*, Liège, Wolters Kluwer, 2020.

UYTTENDAELE M. / PARSA S. (dir.), *La pandémie de COVID-19 face au droit*, Limal, Anthemis, 2020.

VAN GARSSE S. / WILLEMS K. (éds.), *Actualia Gemeenterecht*, coll. “Themis”, Bruges, La Charte, 2020.

VANSANT P. / VAN HOORICK G., *Zakboekje handhaving ruimtelijke ordening 2020*, Waterloo, Kluwer, 2020.

WARNEZ B., *De lokale bestuurlijke ordehandhaving in Vlaanderen*, coll. “Recht in de Gemeente”, Bruges, La Charte, 2020.

WESTHOVENS L., *Zakboekje overheidsopdrachten*, Malines, Wolters Kluwer, 2020.

ABSTRACTS / RÉSUMÉS

In 2020, Belgian administrative law experienced various interesting developments. The year in question was, unfortunately, marked by the COVID-19 pandemic, against which the public authorities fought. Several legislators of the federal and federated entities adopted, each in their own area, a legislative act conferring exorbitant powers on the government. The functioning of local authorities was disrupted by the obligation of social distancing, which required, among other things, that meetings and assemblies be held remotely. At the peak of the health crisis, the time limits for bringing a claim to court and the time limits for court proceedings were extended before both civil and administrative courts. Before these courts, a written procedure replacing pleadings was introduced. Jurisprudence was not left out. Important decisions were handed down by all the supreme courts. Among them, two rulings relating to administrative remedies were handed down, one by the Court of Cassation and the other by the Constitutional Court. Several others were handed down by the General Assembly

of the Council of State concerning the health restrictions imposed by decrees of the Minister of the Interior.

Le droit administratif belge connaît, en 2020, diverses évolutions intéressantes. L'année en cause est, malheureusement, marquée par la pandémie de COVID-19, contre laquelle les autorités publiques luttent. Plusieurs législateurs des collectivités fédérale et fédérées adoptent, chacun pour ce qui le concerne, un acte législatif conférant des pouvoirs exorbitants au gouvernement. Le fonctionnement des pouvoirs locaux est bouleversé en raison de l'obligation de distanciation sociale, qui impose, entre autres, de tenir les réunions et assemblées à distance. Au plus fort de la crise sanitaire, les délais pour introduire une demande en justice et les délais de procédure sont prolongés devant les juridictions civiles et les juridictions administratives. Devant ces juridictions, une procédure écrite remplaçant les plaidoiries est mise en place. La jurisprudence n'est pas en reste. Des décisions importantes sont rendues par l'ensemble des juridictions suprêmes. Parmi elles, deux arrêts relatifs au recours administratif sont prononcés, l'un par la Cour de cassation, l'autre par la Cour constitutionnelle. Plusieurs autres sont rendus par l'assemblée générale du Conseil d'Etat au sujet des restrictions sanitaires imposées par des arrêtés du ministre de l'Intérieur.