

Année académique 2022-2023

DROIT ADMINISTRATIF

Michel PÂQUES

**Professeur extraordinaire à l'Université de Liège
Juge à la Cour constitutionnelle de Belgique**

TABLE DES MATIÈRES DES DEUX VOLUMES

Table des matières du premier volume

INTRODUCTION.....	2
Section 1^{ère}.- Définition et spécificité du droit administratif.....	2
I.- Définition et objet du droit administratif.....	2
A.- Branche du droit public	2
B.- Constitution et droit administratif	2
II.- L'objet institutionnel et matériel du droit administratif	3
A.- Le critère organique : l'exécutif et la décentralisation	3
B.- Le critère matériel : les activités visées.....	3
§1 ^{er} .- Le temps de la convergence des critères organique et matériel	3
§2.- Le temps de l'autonomie du critère matériel	4
C.- Le contentieux.....	4
D.- Matières spécifiques	5
III.- L'intérêt général, finalité de l'action administrative.....	5
IV.- Autonomie du droit administratif ou application du droit commun	6
A.- Puissance du pouvoir exécutif et autonomie du droit administratif	6
§1 ^{er} .- L'héritage napoléonien	6
§2.- Les traditions parlementaristes	6
§3.- Parlementarisme belge, exécutif subordonné et forte décentralisation territoriale	7
D.- Droit commun et droit administratif belge.....	7
§1 ^{er} .- L'application du droit commun quand il procure des institutions comparables	7
a.- Le droit commun et le juge ordinaire.....	7
b.- Une application du droit commun nuancée par la loi ou des principes généraux	8
c.- La responsabilité.....	8
d.- Les biens	8
e.- Les contrats.....	9
f.- Le droit du travail.....	9
§2.- Nécessité de mécanismes originaux	9
a.- Des institutions	9
b.- Des voies de contrainte	9
c.- Un droit autoritaire et inégalitaire ?	10
d.- Des moyens de contrôle spécifiques.....	11
§3.- Une position irréductible à celle de l'individu de droit privé.....	11
C.- Droit administratif belge et critère général du droit administratif	11
§1 ^{er} .- Pas de critère général	11
§2.- Nombreuses qualifications spécifiques.....	11
Section 2.- Importance de la légalité administrative	11
I.- Droit administratif et État de droit	11
II.- Double justification du principe de légalité.....	12
A.- L'habilitation.....	12
B.- La limitation des droits et libertés.....	12
C.- Une bonne idée ne suffit pas à fonder l'action administrative. Illustration	13
III.- Légalité et opportunité	13
A.- L'habilitation peut conférer un pouvoir d'appréciation.....	13
B.- Importance de l'appréciation en opportunité	13
C.- Distinction de l'administration et de la juridiction	14
IV.- Droit de revendiquer la légalité administrative	14
A.- Droit au recours comme droit de l'homme.....	14
B.- Recours effectif.....	14

C.- Résistances	15
V.- Légalité et critique de la légalité	17
Section 3.- Droit administratif, droit éclaté, divers et changeant.....	17
I.- Immense diversité du contenu et défaut d'élaboration systémique	17
A.- Diversité du contenu	17
B.- Défaut d'élaboration systématique.....	18
II.- Droit administratif et fédéralisme	18
A.- Droit administratif et réforme de l'État.....	18
B.- Le fédéralisme multiplie les sources du droit administratif	19
III.- Amplification continuelle.....	20
IV.- Changement fréquent	21
Section 4.- Droit administratif et enseignement universitaire du droit administratif	21
I.- Enseignement analytique	21
II.- Enseignement synthétique	21
V.- Sommaire	22
Première partie.....	23
Les matériaux nécessaires	23
Chapitre 1^{er}.- Les fonctions juridiques de l'État.....	23
Section 1^{ère}.- Les fonctions de l'État : l'action et la programmation	23
I.- La fonction administrative : l'action concrète	23
A.- Présentation	23
B.- Développement.	23
II.- La fonction juridictionnelle : une forme d'action concrète spécifique	24
A.- Présentation	24
B.- Développement	24
III.- La fonction normative : la programmation	25
A.- Présentation	25
B.- La norme est générale	25
C.- La norme est impersonnelle.....	25
D.- La norme est abstraite.....	26
E.- La norme a toujours un contenu prescriptif, mais elle n'est pas toujours obligatoire	26
F.- L'effet concret de la norme est direct ou conditionné à l'action administrative.....	27
G.-Portée de la norme dans le rapport à l'action administrative	27
Section 2.- Les fonctions de l'État et l'État de droit	27
I.- Prééminence du droit et nécessité de la fonction normative.....	27
A.- État de droit et prééminence du droit	27
B.- Caractéristiques de l'État de droit	28
C.- Nécessité de la norme	29
II.- Distribution des compétences d'exercer les fonctions de l'État et terminologie.....	30
A.- Désignation des organes et distribution des fonctions par la Constitution.....	30
B.- Terminologie et fonctions. Acte individuel et règlement.....	30
Chapitre 2.- Les sources du droit administratif.....	31
Section 1^{ère}.- Notion de sources du droit administratif.....	31
I.- Sources du droit administratif et État de droit.....	31
II.- Sources primaires et secondaires du droit administratif, écrites et non écrites.....	31
A.- Sources primaires.....	31
B.- Sources secondaires. Le règlement (pour commencer)	32

C.- Hiérarchie des sources	32
Section 2.- Sources écrites primaires du droit administratif	32
I.- La Constitution et les actes législatifs	32
A.- Le principe de légalité de l'action administrative. La nécessité de l'habilitation.....	32
B.- Attributions par la Constitution et par la loi	33
§1 ^{er} .- Attributions par la Constitution.....	33
§2.- Attributions par les lois de réformes institutionnelles.....	33
§3.- Attributions par les actes législatifs	34
II.- L'habilitation du Roi à exécuter la loi	34
A.- Exécuter au sens ordinaire.....	34
§1 ^{er} .- Dégager les conséquences de la loi.....	34
§2.- Respecter les sources supérieures	35
§3.- Compétence de plein droit directement tirée de l'article 108, Const.....	36
§4.- Le législateur peut tracer des limites	36
§5.- Obligation ou faculté	36
B.- Exécuter une loi attributive ou une « loi de cadre ».....	38
§1 ^{er} .- La conception du contenu normatif laissée au Roi	38
§2.- Fondement de la loi de cadre	39
§3.- Respecter les sources supérieures	39
C.- L'habilitation à compléter ou modifier des lois existantes.....	39
§1 ^{er} .- Attribution complexe et paradoxale	39
§2.- Précisions	39
D.- Loi de pouvoirs spéciaux.....	40
§1 ^{er} .- Attribution complexe, paradoxale et très large.....	40
§2.- Constitutionnalité et justifications	40
§3.- Conditions	41
E.- « Exécuter » une loi de pouvoirs spéciaux	41
§1 ^{er} .- Distinction avec l'arrêté fondé sur la loi de cadre.....	41
F.- Terminologie et psychologie	43
III- Limitations communes aux lois d'attribution.....	43
A.- Matières réservées et matières non réservées à la loi	43
§1 ^{er} .- Légalité formelle et légalité matérielle	43
§2.-Incidence sur l'attribution au Roi	44
B.- Le contrôle de constitutionnalité de l'attribution	49
C.- Le contrôle de l'arrêté d'exécution.....	50
D.- Si l'empiétement est quand même nécessaire... La confirmation législative et ses conséquences.....	50
§1 ^{er} .- L'empiétement et la confirmation	50
§2.- Autres cas de confirmation	52
§3.- Statut de l'arrêté avant et après confirmation	52
IV.- Autres titulaires du pouvoir réglementaire	54
A.- Autres titulaires du pouvoir réglementaire désignés par la Constitution	54
B.- La question du monopole royal de l'exécution et de l'attribution du pouvoir réglementaire à d'autres autorités.....	54
§1 ^{er} .- Considérations générales	54
§2.- Inconvénients des attributions désordonnées	55
§3.- L'attribution aux ministres	56
§4.- L'attribution de compétences d'exécution à des services administratifs	58
§5.- Attribution aux organismes publics ou même à des personnes de droit privé	59
V.- Reconduction de ces principes dans l'organisation des entités fédérées	61
A.- L'attribution au gouvernement.....	61

§1 ^{er} .- La constitution.....	61
§2.- Les lois de réformes institutionnelles	62
B.- Le décret ou l'ordonnance	63
C.- Matières réservées au décret ou à l'ordonnance, pouvoirs implicites.....	63
D.- La question du monopole gouvernemental d'exécution et du pouvoir réglementaire	64
E.- Observation sur le fédéralisme belge et la verticalité.....	65
Section 3.- Les sources écrites secondaires du droit administratif	66
I.- Le règlement administratif.....	66
A.- Le règlement, acte de la fonction normative de l'exécutif et de l'administration	66
B.- Les critères de l'acte réglementaire.....	66
§1 ^{er} .- Les critères de la fonction normative.....	66
§2.- Autres critères ?	68
§3.- La détermination de la loi	69
C.- Effets du règlement	70
§1 ^{er} .- La rigidité et le caractère inéluctable	70
§2.- Effet contraignant <i>ratione personae</i> . Les tiers et l'auteur. <i>Patere legem</i>	72
D.- Le pouvoir réglementaire est d'attribution	74
E.- La dérogation comme limite à la contrainte réglementaire et la distinction avec l'exception	76
§1 ^{er} .- L'habilitation expresse	76
§2.- Le caractère facultatif de la dérogation et le caractère obligatoire de l'exception	76
§3.- Justification concrète nécessaire de la dérogation	78
§4.- Limite de la dérogation	80
F.- Le règlement incomplet	80
G.- Le règlement fait grief	81
II.- La directive administrative ou ligne de conduite établie a priori, source normative secondaire à valeur indicative	82
A.- La directive administrative dans l'arrêt BEHEYT (C.E., 20 juin 1984, BEHEYT, 24.467)	82
B.- Une forme d'exercice de la fonction normative sans attribution	83
C.- Valeur indicative : intensité normative limitée et contrainte de principe.....	84
D.- Effet contraignant limité à l'auteur	85
E.- Une norme qui ne fait pas grief	86
F.- Reprise de la valeur indicative par la loi.....	87
III.- La circulaire administrative : fausse source secondaire	88
A.- La circulaire est un instrument indispensable à l'administration	88
§1 ^{er} .- Terminologie	88
§2.- La circulaire explicative	88
§3.- La circulaire d'organisation interne	89
B.- La circulaire ne peut lier les tiers.....	90
C.- La circulaire est-elle susceptible de recours ?	91
§1 ^{er} .- La véritable circulaire.....	91
§2.- La circulaire réglementaire.....	91
Section 4.- Sources non écrites.....	93
I.- La coutume	93
II.- La jurisprudence.....	94
A.- De l'espèce à la jurisprudence	94
§1 ^{er} .- Le précédent n'est pas contraignant.....	94
§2.- Effet de la jurisprudence	94
§3.- Le juge lui-même peut s'y référer	95
§4.- Le juge peut modifier sa jurisprudence, mais il doit le dire	95
B.- Jurisprudence et législateur	96
§1 ^{er} .- La jurisprudence souhaitée par le législateur	96

§2.- L'action normative pour contrarier la jurisprudence.	96
III.- Les principes généraux du droit administratif	97
A.- Considérations générales	97
§1 ^{er} .- Des principes généraux du droit administratif comme source de droit	97
§2.- Deux catégories de principes généraux du droit administratif	98
a.- Les lois du service public. Continuité, changement et égalité	98
b.- Les principes de bonne administration, champ d'application et catalogue.....	98
c.- Classifications non étanches.....	100
§3.- Raison d'être des principes, création et dynamique	100
a.- Jugement de fait et jugement de valeur	100
b.- Fonctionnement et mode de création	102
c.- Reconnaissance du principe comme élément de légalité de l'action de l'administration	103
d.- Souplesse du principe, adaptabilité.....	103
e.- Distinction de l'administration et de la juridiction	104
§4.- La reprise par le législateur ou l'intervention de la loi formelle	105
a.- Reprise de principes du service public ou de principes de bonne administration.....	105
b.- Affirmation par le législateur de principes dans des matières spécifiques.....	105
§5.- Rang de ces principes dans la hiérarchie des sources du droit	106
a.- Le rang du principe et les nécessités de tel contrôle juridictionnel	106
b.- Le principe a selon le cas la valeur de loi implicite ou un rang constitutionnel	108
c.- Le principe invoqué <i>contra legem</i> dans le contentieux des actes administratifs. Hiérarchie ou mise en balance?.....	110
B.- Les principes ou <i>lois</i> du service public	112
§1 ^{er} .- La loi de continuité	112
a.- Notion.....	112
b.- La continuité du service public et l'organisation du service public	113
(i).- Le maintien en service du gouvernement et des agents.....	113
(ii).- Les moyens d'assurer la continuité	114
(iii).- Justification d'une action rétroactive	114
(iv).- L'exclusion de la résolution de droit commun du contrat de gestion	114
(v).- Le service minimum et la réquisition en cas de grève dans le service public	115
c.- Loi de continuité et biens	115
(i).-Immunité d'exécution	115
(ii).- Exclusion de la faillite et des procédures d'insolvabilité.....	118
(iii).- Justification de pouvoirs de contrainte en matière de recouvrement	118
(iv).- Justification du pouvoir d'exproprier et d'imposer des servitudes légales d'utilité publique	119
d.- Loi de continuité et recours	119
e.- La loi de continuité est-elle au bénéfice de l'administration ou des usagers ?.....	119
§2.- La loi du changement.....	120
a.- Notion.....	120
b.- Changement et acte unilatéral.....	121
(i) L'acte unilatéral modifiable unilatéralement.....	121
(ii).- L'option consécutive pour le régime unilatéral en matière de fonction publique	121
(iii).- L'option consécutive pour le régime unilatéral dans la relation avec l'utilisateur. Nuances et limites.....	121
c.- Changement en matière contractuelle.....	121
§3.- La loi d'égalité du service public	121
a.- Notion : l'égalité et l'accès à toute sorte de ressources rares	121
b.- L'égal accès aux emplois publics.....	122
c.- Nombre limité d'autorisations de police	123
d.- Les usagers ont l'égal accès aux services publics	124

e.- Gratuité, conditionnalité, sélection des usagers et service universel	124
§4.- Service public et intérêt général comme explication du régime de droit administratif.....	126
C.- Les principes de bonne administration	127
§1 ^{er} .- Le contradictoire: <i>audi alteram partem</i> et les droits de la défense	127
a.- Notion et champ d'application	127
b.- <i>Audi alteram partem</i> et l'exception de l'urgence. Spécificité du droit de défense et absence d'exception	132
c.- Retour de la loi	134
§2.- Principe de prudence ou de minutie (<i>zorgvuldigheidsbeginsel</i>)	135
a.- Notion.....	135
b.- Controverse	136
§3.- Sécurité juridique, confiance légitime, ligne de conduite.....	136
a.- Des principes à présent reconnus.....	136
b.- La sécurité juridique	137
c.- La confiance légitime, manifestation de la sécurité juridique.....	137
d.- Ligne de conduite formalisée. Renvoi.....	138
e.- Sécurité juridique et ligne de conduite informelle.....	138
f.- Légitime confiance, concessions ou promesses faites dans le cas concret.....	140
g.- Confiance légitime et erreur de l'administration. Assurances illégales données à l'administré	142
h.- Promesses réglées par la loi	142
§4.- Fair-play, information	142
a.- Notion.....	142
b.- Développements	143
§5.- La transparence ne s'impose pas comme principe.....	143
a. Notion.....	143
b.- Développement.....	143
§6.- Impartialité	144
a.- Notion. De la juridiction à l'administration	144
b.- Impartialité subjective et objective	145
c.- Limites des apparences fatales. L'application normale de la loi	146
d.- Autres illustrations	149
§7.- Neutralité.....	150
a.- Neutralité en général.....	150
b.- Neutralité et lutte contre la discrimination.....	152
c.- Neutralité dans l'enseignement.....	153
d.- La neutralité peut-elle être imposée à l'utilisateur, l'élève ou l'étudiant ?	154
D.- Principes de bonne citoyenneté.....	155
Chapitre 3.- Sources (suite). Le droit administratif et le droit européen et international .156	
Section 1^{ère}.- La liberté d'organisation administrative de l'État	157
I.- Liberté d'organisation interne.....	157
II.- Les sources directes de la compétence administrative sont nécessairement internes	159
III.- Acte administratif étranger.....	160
Section 2.- L'influence du droit européen sur le droit administratif.....	160
I.- Importance de la CEDH dans le droit administratif.....	160
II.- Exemples de modalités d'organisation et de procédure administratives imposées par le droit de l'Union	162
III.- La violation du droit européen peut être invoquée directement dans le recours pour excès de pouvoir de droit interne	163

Section 3.- Le droit administratif international ou européen.....	165
Chapitre 4.- Aiguillage du droit administratif matériel vers l'administration organique ou la gestion privée.....	166
Section 1^{ère}.- Le service public.....	166
I.- Le service public matériel.....	166
A.- Critères du service public matériel.....	166
§1 ^{er} .- L'objet ou la finalité ne suffit pas à qualifier le service public.....	166
§2.- Le critère : la mission érigée en service public par l'autorité compétente.....	167
a.- Élévation de la mission par l'autorité.....	167
b.- Détermination de l'offre par l'autorité et obligations positives.....	167
c.- Illustrations des missions de service public et diversité des usagers.....	167
§3.- Critère non-nécessaire. L'obligation de recourir au service.....	169
B.- Constitution et service public matériel.....	169
§1 ^{er} .- Les missions de service public.....	169
§2.- La compétence d'élever une activité en service public.....	170
II.- L'administration organique et le service public matériel.....	170
A.- Toute action de l'administration organique est de service public.....	170
B.- Par exception seulement, une activité administrative n'est pas de service public.....	171
Section 2.- Les modes de gestion du service public.....	172
I.- Deux modes de gestion du service public.....	172
A.- Mode de gestion publique du service public.....	172
§1 ^{er} .- Définition.....	172
§2.- Développements.....	172
B.- Mode de gestion privée ou externalisation du service public.....	173
§1 ^{er} .- Définition.....	173
§2.- Développement.....	173
II.- Limites constitutionnelles au choix des modes de gestion des services publics.....	173
A.- Les missions essentielles des pouvoirs publics doivent rester en gestion organique.....	173
§1 ^{er} .- Ce qui doit être confié à la gestion organique.....	173
§2.- Développement. Tâches essentielles et privatisation.....	173
§3.- Développement (suite). Tâches essentielles et association à participation publique.....	174
§4.- Développement (suite). Tâches essentielles et attribution à la gestion privée.....	175
B.- Le meilleur contrôle de l'accomplissement de la mission.....	175
C.- La compétence d'externaliser.....	177
III.- Gestion privée et secteurs d'autorité.....	177
A.- Collecte de l'impôt et cotisations de sécurité sociale.....	177
B.- Tâches de police administrative.....	178
IV.- Gestion privée d'autres missions.....	178
A.- Enseignement.....	178
B.- Autres services.....	178
Section 3.- Modes de dévolution du service public.....	179
I.- Modes d'attribution à l'administration organique.....	179
II.- Modes d'attribution à la gestion privée.....	179
A.- Deux modes : l'un unilatéral, l'autre contractuel.....	179
§1 ^{er} .- Le mode unilatéral : l'agrément de service public.....	179
§2.- Le mode contractuel, la concession de service public.....	182
B.- Mise en concurrence de l'attribution.....	182
Deuxième partie.....	183
L'administration organique.....	183

Chapitre 1^{er}. - L'administration organique et les modes de classification	183
Section 1^{ère}. - Définition de l'administration au sens organique	183
Section 2. - Les modes de classification de l'administration et l'administration organique	183
I.- Une classification factuelle de science administrative.....	184
II.- Une classification comptable et budgétaire.....	185
A.- Le classement SEC	185
B.- Droit budgétaire et comptable belge.....	187
III.- Classifications fondées sur des critères juridiques.....	187
A.- Critères possibles	187
B.- Choix de la personnalité juridique comme premier critère.....	188
Section 3. - La personnalité juridique comme principe de classement	189
I.- Considérations générales sur les personnes, les organes.....	189
A.- Personnes physiques et personnes morales en droit public	189
B.- Distinction entre autonomie et personnalisation.....	189
II.- Fondement et création de la personnalisation.....	190
A.- La personne morale est l'œuvre du Constituant ou du législateur	190
B.- Personnalisation en droit public belge	190
§1 ^{er} . La personnalité juridique de l'État et ses nombreux organes	190
§2.- La personnalisation des communautés et régions	191
§3.- La personnalisation par décentralisation	191
§4.- Collectivités publiques et autres personnes morales de droit public.....	191
III.- Concepts de base de l'administration organique	191
A.- Les binômes de base et leurs combinaisons	191
§1 ^{er} .- Les binômes de base	191
§2.- Les combinaisons et les relations	191
B.- Développements.	192
§1 ^{er} .- Quatre équations de base de l'administration organique	192
§2.- Premières observations sur le contrôle de tutelle et le contrôle hiérarchique	192
Chapitre 2. - L'administration centrale fédérale.....	192
Section 1^{ère}. - Le pouvoir d'organiser l'administration centrale fédérale	193
I.- Compétences du Roi et de la loi en matière d'administration générale	193
A.- Matières réservées au Roi en matière d'administration et de fonction publique	193
B.- Éléments de statut des agents réservés à la loi	194
II.- Compétences de la loi et du Roi en ce qui concerne les corps spéciaux.....	195
A.- Les corps spéciaux prévus par la Constitution.....	195
§1 ^{er} .- L'armée	195
§2.- Les forces de police.....	196
B.- Corps spécial prévu par la loi spéciale : le corps interfédéral de l'inspection des finances ...	196
C.- Autres interventions structurantes du législateur : la sécurité civile et la sûreté de l'État, la fonction publique pénitentiaire	197
§1 ^{er} .- La sécurité civile	197
§2.- La sûreté de l'État	197
§3.- Les services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire.....	198
III.- Conditions de l'intervention du législateur en matière de fonction publique	199
A.- Les compétences naturelles du législateur et les circonstances exceptionnelles	199
B.- Actions transversales de la loi	200
C.- Sanctions de cette répartition des compétences.....	202
IV.- Compétences de la loi et du Roi en ce qui concerne la création de commissions.....	202

Section 2.- L'organisation de l'administration générale fédérale	203
I.- Un <i>design</i> adapté aux besoins.....	203
A.- Services publics fédéraux et ministères après la réforme COPERNIC	203
§1 ^{er} .- Structure issue de la réforme COPERNIC.....	203
§2.- Cellule stratégique et cabinet du ministre	205
§3.- Services d'administration générale hors SPF et SPP	205
§4.- Les SPF et SPP, sans personnalité juridique, mais pas sans individualité fonctionnelle	205
a.- Action en justice et SPF/SPP.....	205
b.- Individualité budgétaire	205
B.- <i>New public management</i> : des managers experts et des résultats.....	206
§1 ^{er} .- La culture du new public management	206
§2.- Gestion, planification stratégique axée sur des résultats, évaluation.....	206
§3.- Sous ces coupoles une administration organisée en fonction des besoins.....	207
C.- Intervention législative dans l'organisation de l'administration générale de l'État.....	207
II.- Le statut administratif des agents adapté aux besoins	208
A.- Caractéristiques du statut.....	208
§1 ^{er} .- Un type d'organisation	208
§2.- La relation à base unilatérale	208
§3.- La carrière	209
B.- Hiérarchie, obéissance, évaluation	210
§1 ^{er} .- Hiérarchie et pouvoir hiérarchique.....	210
§2.- Devoirs des agents et évaluation.....	210
C.- Discipline et sanctions disciplinaires.....	211
§1 ^{er} .- Spécificité du droit disciplinaire. Sanctions disciplinaires et autres mesures	211
§2.- Autonomie du droit disciplinaire. Distinction avec le droit pénal et la procédure pénale...	212
§3.- Contrôle juridictionnel de la sanction disciplinaire (renvoi)	214
Chapitre 3.- L'administration centrale des entités fédérées	214
Section 1^{ère}.- Le pouvoir d'organiser l'administration centrale	214
I.- Partage des compétences et fédéralisme	214
A.- Compétence de principe des régions et communautés	214
B.- Réserves de compétence de droit fédéral.....	215
§1 ^{er} .- Les principes généraux du statut des agents de l'État applicables aux Communautés et aux régions. La fin de l'ARPG.....	215
§2.- Le recrutement via Sélor et l'égalité d'accès	215
§3.- Le statut syndical et les relations collectives	216
§4.- L'emploi des langues.....	216
§5.- Les pensions	216
§6.- La condition de nationalité.....	217
C.- Les transferts d'agents.....	217
II.- Répartition de la compétence entre le gouvernement et le législateur communautaire et régional	217
A.- Principe de compétence du gouvernement communautaire ou régional.....	217
B.- Compétences du législateur communautaire ou régional ?	217
C.- Le cas de l'enseignement par l'État puis par les communautés.....	219
Section 2.- L'organisation de l'administration.....	219
I.- <i>Design</i> de l'administration	219
A.- Compétence du Gouvernement	219
B.- Cabinets ministériels	220
II.- Le statut administratif des agents	220
A.- Compétence des gouvernements ou du collège de la COCOF ou de la COCOM	220

B.- Principes de hiérarchie et de carrière et <i>new public management</i>	220
Chapitre 4.- La déconcentration	221
Section 1^{ère}.- Définitions	221
I.- Concentration	221
II.- Déconcentration.....	221
III.- Deux modes de déconcentration : l'attribution et la délégation de compétences	221
Section 2.- La déconcentration par attribution légale de compétence	221
I.- L'attribution comme mode de déconcentration.....	221
A.- Définition.....	221
B.- Illustrations de déconcentration par attribution.....	222
II.- Licéité de la déconcentration par attribution.....	223
A.- La question du monopole royal ou gouvernemental - Renvoi	223
B.- Attribution et égalité.....	223
III.- L'attributaire.....	224
IV- La question des instructions du supérieur hiérarchique de l'attributaire sur la manière d'exercer la compétence attribuée.....	225
Section 3.- La déconcentration par délégation de compétence ou de pouvoir	226
I.- La délégation comme mode de déconcentration	226
A.- Définition et terminologie	226
B.- Organisation de la délégation. Fonctionnement en deux temps.....	227
§1 ^{er} .- Premier temps : l'ouverture par le délégant	227
a.- Concrétisation de la délégation.....	227
b.- Divulgateion.....	227
c.- Pas de ratification administrative	228
§2.- Second temps. L'exercice de la délégation par le délégataire	228
II.- Licéité de la délégation de pouvoir.....	229
A.- Raisons d'admettre et de contester la délégation.....	229
§1 ^{er} .- Raisons de contester la délégation. Le principe de l'exercice personnel des compétences	229
§2.- Raisons de l'admettre. La réalité administrative	229
B.- La délégation admise avec ou sans habilitation	229
§1 ^{er} .- L'habilitation à déléguer est explicitement contenue dans l'acte d'attribution	229
a.- L'habilitation explicite est fréquente. Illustrations.....	229
b.- Interprétation restrictive de l'habilitation explicite à déléguer et de la délégation	231
§2.- Délégation admise sans habilitation à déléguer	231
a.- Une admission coutumière	231
b.- Interprétation restrictive de l'habilitation explicite à déléguer et de la délégation	232
(i).- Limites au pouvoir de déléguer : le détail, l'accessoire à distinguer de l'essentiel.....	232
(ii) Illustration : l'arrêt CRABBE du 27 juin 1984	233
(iii).- Mesures non essentielles.....	234
(iv).- Autres indicateurs	234
C.- Subdélégation	235
III.- Le délégataire.....	236
A.- Le délégataire est l'auteur de la décision qu'il prend par délégation	236
B.- Le délégataire doit être sous le pouvoir hiérarchique du délégant	236
§1 ^{er} .- Les ministres, délégataires habituels	236
§2.- Agent d'administration sous pouvoir hiérarchique.....	237
IV.- Action du supérieur hiérarchique délégant postérieure à l'ouverture de la délégation	238

A.- La question des instructions du délégant sur la manière d'exercer la compétence déléguée	238
§1 ^{er} .- Admission des instructions et nécessité de maintenir le pouvoir discrétionnaire	238
§2.- Les instructions générales sont indicatives	238
§3.- Les instructions spécifiques peuvent être obligatoires	239
B.- Action directe du délégant après l'ouverture de la délégation	239
§1 ^{er} .- Reprise et évocation par le délégant	239
§2.- Réformation par le délégant	240
V.- La délégation de signature ou autorisation de signer	240
A.- Notion et distinction avec la délégation de pouvoir	240
B.- Organisation en deux temps	240
C.- Licéité	240
Section 4.- Formes de déconcentration prévues par la loi	241
I.- Services à gestion séparée, à comptabilité autonome, entreprises d'État	241
II.- Régie communale ordinaire	245
Chapitre 5.- La décentralisation.....	245
Section 1^{ère}.- Notions et définitions	245
I.- Pluralité des personnes juridiques	245
II.- Dans un système cohérent, la décentralisation ne supprime pas le centre ; elle en a besoin	245
III.- Le centre fixe et limite l'autonomie des autorités décentralisées de trois manières.....	245
A.- Le centre fixe et limite les structures des institutions décentralisées	245
B.- Le centre fixe et limite les compétences des institutions décentralisées.....	246
C.- Le centre contrôle l'action des institutions décentralisées	246
IV.- Acceptation des conséquences de l'autonomie	246
V.- Plan	246
Section 2.- La décentralisation territoriale	247
I. Notion de décentralisation territoriale	247
A.- La décentralisation territoriale, option de la Constitution belge.....	247
§1 ^{er} .- Les communes et les provinces	247
§2.- La collectivité supracommunale	247
B.- Traits de la décentralisation territoriale	248
§1 ^{er} .- Un mode d'attribution de la compétence très ouvert.....	248
§2.- La limite du territoire	248
§3.- L'ouverture à la diversité	249
§4.- Districts ou secteurs communaux	249
C.- Précisions sur l'intérêt communal et l'intérêt provincial	249
§1 ^{er} .- Un intérêt facultatif et indéfini laissé à la décision politique	249
§2.- Un pouvoir de qualification primaire et un intérêt propre.....	250
II.- Limites de la décentralisation territoriale	251
A.- L'intérêt communal recoupe, selon le cas, les matières de compétence fédérale, communautaire ou régionale.....	251
§1 ^{er} .- Le recoupement d'une compétence législative	251
§2.- L'intervention du législateur pèse sur l'action d'intérêt communal.....	252
§3.- La limite imposée à l'action législative par le principe de l'autonomie locale	253
§4.- Réduction législative générale de l'intérêt provincial à un intérêt subsidiaire	255
B.- Recoupement législatif et nature de l'attribution communale ou provinciale.....	256
§1.- Compétences communales d'intérêt général et d'intérêt communal	256
§2.- Distinction délicate	257

§3.- Importance de l'intérêt mis en œuvre	258
C.- Il ne reste pas grand-chose de la décentralisation territoriale pure	259
D.- Intervention centrale au soutien de l'autonomie locale.....	260
§1 ^{er} . Les ressources financières des communes et provinces.....	260
§2.- La régionalisation du financement général des communes.....	260
§3.- Action des législateurs pour les financements spécifiques qui relèvent de leur compétences	260
F.- Autres limites de portée générale	261
III.- La commune ou la province comme simple aire de référence pour le champ d'application de règles.....	262
Section 3.- La décentralisation par service	262
I.- Notion de décentralisation par service	262
A.- Définition.....	262
B.- Une attribution par l'objet.....	262
II.- Constitutionnalité de la décentralisation par service	263
A.- Le silence puis le bruissement de la Constitution.....	263
B.- L'organisation constitutionnelle et la décentralisation par service	264
§1 ^{er} .- Obstacle tiré de l'article 37, Const., et des pouvoirs du Roi	264
§2.- Compétence du législateur.....	265
§3.- Raisons de décentraliser par service	265
§4.- Loi du changement. Restructuration fréquente d'OIP, décentralisation et déconcentration	266
§5.- Réformes de l'État et transferts.....	267
C.- Compétence et décentralisation par service	268
§1 ^{er} .- Matières fédérales.....	268
§2.- Matières communautaires et régionales.....	268
§3.- Accord de coopération.....	270
III.- Modes de création de l'organisme décentralisé (OIP)	270
A.- La fondation.....	270
§1 ^{er} .- Le procédé de la fondation.....	270
§2.- Régie personnalisée ou organisme à gestion ministérielle.....	270
§3.- Établissement public ou organisme à gestion autonome	272
§4.- Fondations à circonscriptions territoriales spécifiques	273
B.- L'association	274
§1 ^{er} .- La création de l'OIP par association : deux modes.....	274
§2.- Création d'associations ad hoc par le législateur	274
a.- Nombreux exemples et questions sur la nature du procédé.....	274
b.- Le choix de la forme et de la référence au droit commun des sociétés et des associations ..	275
c.- Compétence des entités fédérées et droit des sociétés et des associations.....	277
d.- Société anonyme de droit public.....	279
§2.- Le législateur peut créer un cadre associatif utilisable par les personnes morales de droit public visées.....	280
a.- Cas de l'intercommunalisation et modes apparentés.....	280
IV.- Un tournant dans l'organisation des OIP, les entreprises publiques autonomes (EPA) et de nouvelles méthodes	280
A.- L'EPA: nouvelle forme d'organisation des services publics.....	280
§1 ^{er} .- Transformation d'OIP existants en EPA.....	280
§2.- Création d'une distinction nouvelle entre service public organique et service public fonctionnel	281
§3.- Raisons de la transformation de certains OIP existants en entreprises publiques autonomes	281

B.- Le contrat de gestion	283
§1 ^{er} . Une formule à succès adoptée par tous les législateurs.....	283
§2.- Nature du contrat de gestion	286
§3.- Contrat de gestion et déconcentration	287
§4.- Collaboration des administrations publiques et marchés publics.....	288
Section 4.- Au-delà de la décentralisation du service public : l'entreprise publique et l'économie mixte	288
I.- L'administration organique et le service public.....	288
II.- La participation financière publique ne crée pas de service public.....	288
A.- Organisation de l'action financière publique	288
B.- L'entreprise d'économie mixte	289
C.- Filiales des OIP	290
§1 ^{er} .- Les filiales des OIP relèvent du droit privé	290
§2.- Le législateur peut aménager cette situation	291
III.- Entreprise d'économie mixte et mission de service public par surcroît	292
Section 5.- Une riche diversité.....	293
I.- Une harmonisation seulement partielle des modes d'organisation des OIP.....	293
A.- La loi du 16 mars 1954. Une étape historique, une loi non exhaustive et sa postérité	293
B.- Rationalisation partielle en droit wallon	294
C.- La bonne gouvernance comme facteur de convergence	294
D.- La diversité des modes d'organisation source d'inégalité entre pouvoirs publics ?	296
§1 ^{er} .- Personnes morales de droit public et droits fondamentaux.....	296
§2.- Les différences doivent être justifiables.....	297
II.- Le problème de l'étendue du secteur public administratif.....	299
A.- Utilisation par la loi de concepts synthétiques ou de listes	299
B.- Diversité liée à des finalités différentes.....	300
C.- Interprétation	302
§1 ^{er} .- Méthode du faisceau d'indices.....	302
§2.- Relativité des qualifications	303
§3.- Spécificité de d' <i>autorité administrative</i> (art. 14, LCCE). Renvoi à un développement spécifique	303
§4.- Non convergence.....	303
Section 6.- La tutelle administrative	304
I.- La tutelle administrative	304
A.- Notion de tutelle.....	304
B.- Définition de la tutelle.....	304
§1 ^{er} .- Définition	304
§2.- Développements	304
C.- L'organisation de la tutelle. Une certaine liberté du législateur.....	305
D.- Les procédés de la tutelle	305
§1 ^{er} .-Les procédés.....	305
§2.- Les auxiliaires	305
§3.- Autres moyens de contrôle qui ne sont pas des procédés de tutelle	306
§4.- Classement du contrat de gestion ou d'administration et des plans de gestion.....	306
§5.- Les caractéristiques des procédés de tutelle. Classement binaire	307
E.- Tutelle et juridiction	307
F.- Tutelle, loi du changement, management administratif	307
G.- Tutelle déconcentrée, évocation et recours	308
II.- Principes constitutionnels relatifs à la tutelle administrative	308
A.- Règles explicites dans la décentralisation communale et provinciale	308

B.- Constitution et tutelle dans la décentralisation par service.....	310
C.- Tutelle sur les décisions des pouvoirs locaux prises dans l'intérêt général	310
III.- Réforme de l'État et tutelle sur les pouvoirs locaux	310
A.- Création des concepts de tutelle ordinaire et spécifique.....	310
§1 ^{er} .- La tutelle ordinaire	310
§2.- La tutelle spécifique.....	311
§3.- Articulation de la tutelle ordinaire et de la tutelle spécifique	312
§4.- Tutelle ordinaire et tutelle <i>improprement spécifique</i> de la région	312
§5.- Tutelle ordinaire et norme contrôlée non régionale. Source de difficulté.....	313
a. Illustration. L'emploi des langues dans la périphérie.....	313
b.- Dialogue de sourds et pourtant la priorité est au législateur compétent au fond.....	313
c.- Solution par changement de juge	314
B.- Le champ d'application <i>ratione personae</i> de la tutelle ordinaire	314
§1 ^{er} . Les personnes dont les actes sont contrôlés, au-delà des communes et des provinces	314
a.- Portée des mots « toute forme de tutelle instituée par la loi communale »	314
b.- Interprétation large et conséquences.....	315
§2.- Le transfert de la tutelle ordinaire à la Communauté germanophone	316
C- Egalité renforcée	316
IV.- Les normes de référence. La conformité à la loi et conformité à l'intérêt général	316
A.- Conformité à la loi.....	317
§1 ^{er} .- Conception large de la légalité	317
§2.- Parfois moins que toute la légalité. Doutes.....	317
B.- Conformité à l'intérêt général.....	318
§1 ^{er} .- L'intérêt général plus large que la loi.....	318
§2.- Définition de l'intérêt général	318
§3.- Le contrôle d'intérêt général a lieu sur l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire	319
§4.- L'intérêt général ne recouvre pas toute inopportunité.....	319
a.- Toute politique de l'autorité de tutelle est-elle d'intérêt général.	319
b.- Assurer l'uniformité n'est pas d'intérêt général.....	319
c.- L'intérêt des communes voisines ?	320
d.- L'intérêt de l'autorité décentralisée elle-même ?.....	320
e.- L'intérêt des tiers ?	321
f.- Intérêt général et critères spécifiques	321
§6.- Appréciation concrète et particulière de la conformité à l'intérêt général.	321
a- Prohibition des directives obligatoires	321
b.- Importance des directives de tutelle	322
C.- Tutelle limitée à la conformité à la loi et exclusion du contrôle de conformité à l'intérêt général	322
§1 ^{er} .- Inconstitutionnalité formelle dans la décentralisation territoriale.....	322
§2.- Le contrôle d'intérêt général nécessaire comme principe constitutionnel.....	322
VI.- Procédés de tutelle	323
A.- Les déterminants du choix des procédés de tutelle administrative.....	323
B.- Tutelle d'annulation	323
§1 ^{er} .- Caractères de la tutelle d'annulation	323
§2.- Développements	323
a.- Tutelle générale.....	323
b.- Transmission obligatoire de certains actes	323
c.- Tutelle facultative. Délai de rigueur	324
d.- Exceptionnelle tutelle d'annulation spéciale quand même facultative	325
e.- Exceptionnelle tutelle d'annulation obligatoire, emploi des langues en matières administratives	325
f.- Exercice <i>proprio motu</i>	325

g.- Modalité de l'exercice sur recours suspensif préalable. Commissaires du Gouvernement ...	326
§2.- L'acte sous tutelle d'annulation.....	327
a.- Avant l'annulation alors éventuelle.....	327
b.- Survenance de l'annulation. Effet	327
c.- Étendue de la compétence d'annulation. Interprétation restrictive	327
d.- L'acte de tutelle d'annulation est un acte individuel	327
§3.- Recours contre l'abstention ou l'acte de tutelle générale.....	327
C.- Tutelle d'approbation	328
§1 ^{er} .- Caractères de la tutelle d'approbation.....	328
§2.- Développements	328
a.- Tutelle obligatoire	328
b.- L'approbation n'est pas une codécision.....	328
§2.- L'acte sous tutelle d'approbation	328
a.- L'approbation comme condition suspensive de l'acte	328
b.- Effet de la survenance de l'approbation	329
c.- Effet du défaut d'approbation	329
d.- Recours contre l'acte sous tutelle	329
§3.-L'acte de tutelle.....	329
a.- L'acte lui-même.....	329
b.- Interprétation restrictive de la compétence d'approbation et absence de pouvoir de réformation et de substitution.....	330
c.- Recours	330
D.- Tutelle d'avis	331
§1 ^{er} .- Caractères de la tutelle d'avis.....	331
§2.-Développements	331
a.- Intérêt de la tutelle d'avis au profit de la décentralisation	331
b.- Consistance de l'avis.....	331
c.- Caractère obligatoire. Portée de l'obligation de prendre l'avis	331
§3.-L'avis ne fait pas grief	331
§4.- Avis conforme	332
E.- Tutelle d'autorisation	332
§1 ^{er} .- Caractères de la tutelle d'autorisation.....	332
§2.- Développements	332
F.- Tutelle de réformation sur recours	333
§1 ^{er} .- Caractères de la tutelle de réformation sur recours	333
§2.- Développements	333
a.- L'exercice de la tutelle de réformation sur recours n'a pas lieu pas <i>proprio motu</i>	333
b.- Différence entre le recours organisé et non organisé	333
c.- Combinaison possible de recours non organisé et organisé (tutelle générale et recours en réformation)	333
d.- Différence avec l'annulation quant à l'objet de l'acte de tutelle.....	334
e.- Même sans précision légale le recours organisé est un recours en réformation	334
f.- Relation de l'acte pris sur recours avec l'illégalité de l'acte sous tutelle	334
g.- Après l'annulation juridictionnelle de la décision prise sur recours.....	335
h.- Choix du législateur	335
§3.- Différence avec le recours juridictionnel.....	336
a.- Questions de légalité et d'intérêt général.....	336
b.- Pouvoir de réformation	336
c.- Liberté du législateur dans l'organisation des recours et garanties	336
d.- Effet dévolutif et absence d'effet relatif du recours en réformation	336
e.- Le recours en réformation organisé, préalable à l'exercice du recours au Conseil d'État.....	337
G.- Tutelle de substitution d'action	337

§1 ^{er} .- Portée de la tutelle de substitution d'action	337
§2.- Caractères de la mesure d'office et de l'envoi d'un commissaire spécial	337
§3.- Mesure d'office	337
§4.- Envoi d'un commissaire spécial	338
a.- Une forme de mesure d'office solennisée.....	338
b.- Conséquence sur la compétence de l'autorité sous tutelle.....	339
c.- Ne pas confondre ce commissaire spécial et les commissaires du gouvernement chargés de missions permanentes de tutelle	339
V.- Questions transversales	339
A.- La tutelle spéciale écarte la tutelle générale.....	339
B.- La tutelle s'impose à l'autorité décentralisée	339
§1 ^{er} .- L'obligation de se soumettre	339
§1 ^{er} .- Censure de l'avis conforme <i>défavorable</i> irrégulier par l'autorité destinataire ?.....	340
§2.- Surmonter un vice de l'avis conforme <i>favorable</i> ?.....	340
C.- Droit transitoire	340
§1 ^{er} .- Légalité	340
§2.- Conformité à l'intérêt général	340
Chapitre 6.- L'autorité administrative indépendante	341
Section 1^{ère}.- Notion et origine de l'autorité administrative indépendante.....	341
I.- Nouvelle culture de la méfiance vis-à-vis du politique	341
II.- Dérive technocratique qui exclut le contrôle de tutelle du gouvernement.....	341
A.- Promotion des agences indépendantes en droit de l'Union	341
B.- Vaine résistance du principe démocratique.....	342
III.- Danger démocratique	342
A.- Aliénation d'un pouvoir de décision pourtant politique.....	342
B.- Fuite de la responsabilité et idéologie	343
Section 2.- Inconstitutionnalité de l'autorité administrative indépendante.....	343
I.- Inconstitutionnalité de principe de l'autorité administrative indépendante	343
II.- Alignement et faiblesse	344
A.- Alignement par concession à la primauté de mauvais principes.....	344
B.- Étendue de l'abandon	345
C.- Illustration. Cas de l'action par voie tarifaire	346
III.- Critiques (suite). Contrôles de substitution difficiles à trouver	346
Section 3.- Liste des administrations indépendantes	347
Troisième partie.....	349
L'administration matérielle	349
Introduction	349
Chapitre 1^{er}.- La police administrative	349
Section 1^{ère}.- Traits communs.....	349
I.- Notion de police administrative	349
A.- Définition et illustrations.....	349
§1 ^{er} .- Définition	349
§2.- Illustrations	349
B.- Développements	350
§1 ^{er} .- Des pouvoirs d'action	350
a.- Des pouvoirs	350
b.- Des pouvoirs autoritaires.....	350
c.- Des pouvoirs prévus par la loi.....	351

d.- Pouvoir discrétionnaire, mesures prévisibles et proportionnées	351
e.- Une action obligatoire pour l'administration	353
§2.- Des pouvoirs conférés à des autorités administratives.....	354
a.- Autorités de police administrative	354
b.- Forces de police.....	354
§3.- L'ordre public	354
§4.- Prévention.....	355
a.- La police et la prévention.....	355
b.- Autorisation de police, mesure préventive et droits fondamentaux	355
c.- La prévention du risque visé par la loi.....	355
d.- Un risque scientifiquement établi et la preuve concrète de sa présence.....	356
e.- Le degré de prévention souhaité par la loi.....	356
f.- Éviter que l'atteinte ne s'étende et rétablir l'ordre.....	357
§5.- Prévention et précaution	357
a.- Le risque scientifiquement incertain.....	357
b.- Insuffisance d'une habilitation à agir en prévention pour saisir le risque incertain	358
c.- La réception d'un principe de précaution. Enjeu démocratique	358
d.- Difficultés inhérentes à l'action en précaution.....	358
D.- La question de la gratuité	359
§1 ^{er} .- Imputation de frais à l'auteur du trouble par le législateur.....	359
§2.- La responsabilité.....	359
II.- Relations entre la mesure de police et la sanction	360
A.- Critères de distinction	360
§1 ^{er} .- La mesure de police et la sanction administrative ne se distinguent pas nécessairement par l'objet des décisions prises	360
§2.- Distinction de la mesure de police et des sanctions par la finalité.....	360
B.- Importance pratique de la distinction	361
§1 ^{er} .- Étendue de l'habilitation.....	361
§2.- Droits de défense et <i>audi alteram partem</i>	361
§3.- L'article 6, CEDH, volet pénal.....	361
§4.- L'article 6, CEDH, volet civil	362
C.- Police judiciaire et police administrative	363
Section 2.- La police administrative générale.....	363
I.- La police générale est une matière de compétence législative fédérale.....	363
A.- Finalité de la police générale	363
B.- Compétence fédérale	364
§1 ^{er} .- La compétence législative	364
§2.- Compétence législative et compétence administrative	365
II.- Définition de l'ordre public général.....	365
A.- Sources législatives	365
§1 ^{er} .- Plusieurs sources législatives.....	365
§2.- L'article 135, §2, de la nouvelle loi communale.....	365
B.- L'ordre public général <i>ratione materiae</i> . Composantes.....	366
§1 ^{er} .- Trois composantes ; sécurité, salubrité, tranquillité.....	366
§2.- Caractère limité des composantes de l'ordre public général.....	366
§3.- Ce qui ne relève pas de l'ordre public général.....	367
C.- L'ordre public général <i>ratione loci</i> . Dans les lieux accessibles au public. Interprétation large	367
III.- La compétence administrative de police générale	368
A.- Le principe de subsidiarité territoriale	368
§1 ^{er} .- La priorité à l'autorité locale	368

§2.- Compétence subsidiaire des autorités provinciales et fédérales	368
B.- La répartition des compétences entre les organes communaux	369
§1 ^{er} .- Les principes.....	369
§2.- Situations spécifiques	370
a.- Fermeture d'établissement qui trouble l'ordre public (Art. 134ter et quater, NLC).....	370
b.- Fermeture d'établissement pour indices de traite des êtres humains ou de terrorisme (art. 134quinquies et 134septies)	371
c.- Interdiction temporaire de lieu	372
C.- Compétence des autorités provinciales	372
D.- Compétence du Roi et du ministre de l'Intérieur	372
§1 ^{er} .- La compétence autonome du Roi	372
§2.- La compétence attribuée du ministre de l'intérieur	373
IV.- Consistance des mesures de police générale et précision de la loi.....	373
A.- L'article 135, §2, alinéas 1 ^{er} et 2, NLC	373
B. Les cas visés à l'alinéa 2 et les situations spécifiques	374
C.- En général	374
D.- Modération dans l'exercice de la police, proportionnalité, subsidiarité fonctionnelle	375
E.- Illustrations	376
Section 3.- Les polices administratives spéciales.....	378
I.- Compétences législatives multiples de polices spéciales	378
A.- Objets divers des polices spéciales et compétence législative	378
B.- Police spéciale et ordre public spécial	378
C.- Manières de présenter les polices spéciales	378
II.- Viser un objectif étranger à l'ordre public général	378
A.- Un objectif esthétique, économique, social.....	378
B.- Un objectif moral	379
C.- Un objectif d'ordre public de plus grande ampleur	379
III.- Dans le champ de l'ordre public général ou en dehors	379
A.- Police spéciale possible dans le champ de l'ordre public général.....	379
B.- Agencement différent de la compétence administrative.....	379
§1 ^{er} .- Liberté du législateur	379
§2.- Choisir le Roi.....	380
§3.- Répartir entre le gouvernement et la commune ou investir d'autres organes communaux.....	380
IV.- Organiser des procédures. Avis conforme, avis simple, participation.....	380
A.- Un examen d'expert préalable.....	380
B.- Introduire la participation.....	381
V.- Organiser des recours administratifs.....	381
VI.- Harmoniser dans un plus grand ressort	381
VII.- Des pouvoirs plus énergiques	381
§1 ^{er} .- Des mesures de police plus contraignantes.....	382
§2.- Des sanctions plus sévères	382
Section 4.- Articulation des polices.....	382
I.- Nécessité de principes d'articulation des polices	382
II.- Articulation des polices spéciales entre elles	382
A.- Le principes d'indépendance	382
§1 ^{er} . Le principe d'indépendance gouverne la légalité de l'acte juridique de police.....	382
§2.- Illustration.....	383
B.- Le principe de cumul	383
§1 ^{er} . Le principe de cumul gouverne la légalité d'une opération matérielle	383
§2.- Sentiment de répétition, de contradiction et risque de la Belle au Bois dormant	384
§3.- Cumul n'est pas nécessairement répétition	384

§4.- Expression et gestion du cumul par la loi	384
C.- Exception à la règle d'indépendance	385
§1 ^{er} .- Les plans d'aménagement du territoire et la valeur réglementaire	385
§2.- Exception plus étendue liée à la légalité à la hiérarchie des normes ?.....	385
D.- De la coordination des autorisations à la fusion	386
III.- Articulation de la police générale et des polices spéciales.....	387
A.- L'indépendance nuancée	387
§1 ^{er} .- Exceptionnelle absorption de la police générale par la police spéciale.....	387
§2.- Précision sur l'étendue de l'absorption.....	387
B.- Cumul de la police générale et de la police spéciale et exception	388
§1 ^{er} .- Le cumul.....	388
§2.- L'exception de l'urgence des nécessités de l'ordre public général.....	389
Chapitre 2.- La prise en charge de l'offre de certaines activités	391
Section 1.- Contrôles et incitations sans prise en charge de l'offre	391
I.- Ce qui est de service public et ce qui n'en est pas	391
II.- La police administrative : une mission de service public relative à des activités qui restent privées.....	391
A.- Mesure de police et activité contrôlée	391
B.- Ambiguïté de l'agrément, instrument de police ou instrument de dévolution du service public	391
§1 ^{er} . L'agrément de police.....	392
§2. L'agrément de service public	392
§3.- La différence : la gestion de l'offre et les prestations positives	392
§4.- Conséquence de la présence de la mission de service public	394
III.- L'action fiscale : une mission de service public relative à des activités qui restent privées .	394
A.- Fiscalité législative et administrative	394
B.-Fiscalité budgétaire ou incitative	394
§1 ^{er} .- Objectif budgétaire.....	394
§2.- Légitimité de la fiscalité incitative et conditions.....	394
§3.- Distinction avec l'action de police	397
§4.- L'activité encouragée ne devient pas une activité de service public.....	397
IV.- L'action de subvention : une mission de service public relative à des activités qui restent privées.....	397
A.- Nature de la subvention	397
B.- L'activité subventionnée ne devient pas une activité de service public.....	398
V.- La différence entre l'activité réglementée, encouragée et l'activité de service public	399
Section 2.- La prise en charge directe de l'offre.....	399
I.- La mesure de police ou les incitations jugées insuffisantes à la satisfaction de l'intérêt général	399
A.- L'offre insatisfaisante	399
B.- La création du service public.....	399
II.- Les conditions auxquelles les pouvoirs publics peuvent se faire débiteurs de l'offre	400
A.- L'insuffisances des moyens de police ou d'incitation	400
B.- La défaillance du marché n'est pas nécessaire.....	400
C.- Condition de nécessité renforcée quand le service public est placé en situation privilégiée	401
§1 ^{er} .-Droit belge	401
a.- Liberté d'entreprendre et Constitution belge.....	401
b.- Service public en situation privilégiée, hiérarchie des instruments et défaillance du marché	401
c.- Le cas des décharges de déchets érigées en service public et en monopole.....	401

d.- Le cas des bus touristiques érigés en service public et en monopole	403
§2.- Droit de l'Union et création de services publics.....	405
a.- Le droit de la concurrence et les autres matières. Services publics économiques et non économiques.....	405
b.- Le droit de la concurrence, les services économiques et les SIEG.....	406
III.- Action de l'Europe pour limiter l'offre de service public dans certains secteurs économiques	408
A.- Retrait de l'État en tant que fournisseur de certains services et démantèlement de certains monopoles.....	408
B.- Le désengagement, la régulation et le régulateur	408
§1 ^{er} .- Le passage de l'État opérateur à l'État correcteur	408
§2.- Invention de la régulation. Différence avec la police	408
Section 3.- Services publics et droit économique	410
I.- L'application du droit économique à certains services publics.....	410
II.- Continuité, faillite et insolvabilité	411
Chapitre 3.- Les sanctions administratives	413
I.- Considérations générales.....	413
A.- La sanction dans le droit administratif	413
§1 ^{er} .- Expression administrative d'une réprobation	413
B.- Distinction avec d'autres mesures administratives pesantes qui ne marquent pas la réprobation.....	413
§1 ^{er} .- L'amende et l'impôt.....	413
§2.- La sanction et la mesure de police ou de sûreté.....	414
C.- Le besoin de garanties et d'un point d'équilibre	414
II.- Le choix de la voie pénale ou administrative	415
A.- Option du législateur.....	415
B.- Faits réprimés pénalement et administrativement	415
C.- L'option pour la seule répression administrative	416
III.- Garanties applicables aux sanctions administratives.....	416
A. Garanties communes à la voie administrative ou pénale.	416
§1 ^{er} .- L'art. 6, CEDH et les qualifications autonomes	416
§2.- Charte de l'UE.....	417
B.- L'incidence du principe d'égalité et de non-discrimination.....	418
§1 ^{er} .- Distinctions admises inhérentes au choix de la voie administrative.....	418
§2.- Distinction inadmissible en cas d'incrimination à la fois pénale et administrative : l'individualisation.....	418
§3.- Quand la loi ne prévoit que la répression administrative, des mesure d'individualisation ne s'imposent pas	419
C.- Régime de la sanction et garanties.....	420
§1 ^{er} .- L'autorité sanctionnatrice	420
§2.- La procédure	421
a.- Non bis in idem	421
b.- Procédure avant sanction et droits de la défense	422
§3.- La décision elle-même.....	423
a.- Sévérité de la sanction.....	423
b.- Motivation	423
§4.- Le recours au juge.....	424
a.- Le recours au juge doit être possible	424
b.- Choix du juge	424
c.- L'objet de la décision du juge et distinction avec le droit pénal.....	424
d.- La pleine juridiction	425

§5.- Civilement responsable.....	426
§6.- Rationalisation	426
IV.- Cas particulier des sanctions administratives communales	426
Table des matières du premier volume.....	429

Table des matières du second volume

Quatrième Partie	2
Moyens d'action de l'administration.....	2
Chapitre 1^{er}.- L'acte unilatéral	2
Section 1^{ère}.- Nature et spécificité de l'action unilatérale en droit public.	2
I.- Considérations liminaires sur l'unilatéralité.....	2
A.- Approche quantitative ou qualitative de l'unilatéralité	2
B.- L'unilatéralité et l'action en droit public.....	2
II.- Unilatéralité, action de l'auteur et actions d'autrui.....	3
A.- Généralités	3
B.- Acte purement unilatéral.....	3
C.- Acte unilatéral et manifestation de volonté opérante du sujet.....	4
§1 ^{er} .- La relation de fonction publique.....	4
§2.- L'autorisation administrative	7
a.- Un mécanisme qui fonctionne en deux temps	7
b.- La demande est nécessaire, mais ce n'est pas une sollicitation	7
C.- Acte unilatéral et manifestation de volonté de tiers. La participation du public.....	8
D.- Différence entre le contrat l'acte unilatéral.....	9
§1 ^{er} .- La négociation n'est pas un critère de distinction.....	9
§2.- Le consentement, moment normateur, est le critère de distinction.....	9
E.- Le besoin d'une habilitation spécifique	9
Section 2.- Légalité de l'acte administratif unilatéral	10
I.- Considérations générales sur la légalité.....	10
A.- Les éléments de la légalité.....	10
B.- Sources de la légalité dans la Constitution et la loi.....	11
§1 ^{er} .- Les articles 33 et 150, Const.	11
§2.- L'article 14, LCCE, et ses répliques	11
§3.- Deux catégories d'éléments de légalité. Distinction	11
a.- Légalité interne et légalité externe.....	11
b.- La légalité contrôlée. Le fil du temps	12
C.- Compétence de régler la légalité de l'acte administratif.....	12
§1 ^{er} .- Compétence des législateurs.....	12
§2.- Compétence fédérale éminente?	12
D.- Présomption de légalité	14
E.- Modification du droit et légalité de l'acte administratif.	14
§1 ^{er} . <i>Tempus regit actum</i>	14
§2.- Application du droit contemporain du contrôle	16
II.- Importance de l'objet de l'acte, élément de la légalité qui oriente tous les autres	17
A.- Ce qui compte c'est l'objet	17
B.- L'objet procède de l'exercice d'une compétence liée ou d'un pouvoir discrétionnaire	17
§1 ^{er} .- Consistance du pouvoir discrétionnaire et de la compétence liée.....	17
a.- Le pouvoir discrétionnaire : celui de produire une décision irréductible à la norme appliquée	17
b.- Pouvoir discrétionnaire et compétence liée. Distinction relative.....	18
§2.- Attribution implicite ou explicite subordonnée à une opération de qualification	19
C.- Utilité et admissibilité du pouvoir discrétionnaire dans l'État de droit.....	21

§1 ^{er} .- Acte reconnaissant de droit et acte créateur de droit	21
§2.- Difficulté considérable de se passer du pouvoir discrétionnaire	21
§3.- L'État de droit admet le pouvoir discrétionnaire	22
§4.- Habilitations discrétionnaires jugées excessives et besoin de la norme	24
III.- La compétence	25
A.- Les trois dimensions de la compétence	25
§1 ^{er} .- Présentation.....	25
§2.- La compétence matérielle	25
a.- Notion.....	25
b.- Catégories d'incompétence matérielle	25
(i).- L'usurpation de fonction.....	25
(ii).- L'usurpation de pouvoir.....	26
(iii).- L'empiètement de fonction.....	26
(iv).- L'organe administratif compétent est irrégulièrement composé	26
(v).- L'autorité méconnaît sa propre compétence	27
(vi).- Loyauté fédérale et bon voisinage institutionnel	28
§2.- Compétence <i>ratione loci</i>	28
a.- Notion.....	28
b.- Applications	28
§3.- Compétence <i>ratione temporis</i>	28
a.- Notion.....	28
b.- Catégories tenant à l'investiture de l'agent auteur de l'acte	28
(i).- Avant ou après les fonctions.....	28
(ii).- Réduction de la compétence matérielle du gouvernement pendant la période des affaires courantes.....	29
c.- Catégories tenant au moment de la décision elle-même	31
(i).- Délai d'ordre et délai de rigueur	31
(ii).- Perte de la compétence par épuisement d'un délai raisonnable	32
(iii).- Obligation au législateur de fixer un délai pour l'exercice d'une compétence obligatoire..	35
(iv).- Décision prise avant l'heure... ..	35
B.- Observations complémentaires sur la compétence.....	36
§1 ^{er} .- Exercice personnel de la compétence. Délégation. Suppléance et intérim	36
§2.- La compétence est ordre public.....	37
a.- Importance de l'affirmation	37
b.- Première conséquence: pas de transaction sur la compétence.....	37
c.- Deuxième conséquence: la ratification administrative est en principe inopérante	37
§3.- L'apparence est parfois source de compétence.....	38
IV.- Les formes	39
A.- Formalités préalables, généralités	39
§1 ^{er} .- Notion. Sens du mot formes: formes et procédures	39
§2.- Utilité des formes	40
a.- Discipliner l'autorité	40
b. Faciliter le contrôle du pouvoir discrétionnaire.....	41
c. La forme conditionne le fond. Conséquence	41
B.- Source juridique de la forme.....	41
§1 ^{er} .- Sources écrites	41
§2.- Sources non-écrites	42
C.- Statut de la forme	42
§1 ^{er} .- Formes prescrites à peine de nullité	42
§2.- Formes substantielles ou non substantielles.....	43
a.- Notion.....	43
b.- Critère de la formalité substantielle et intérêt au moyen pris de sa violation	44

c.- Formalité absolument substantielle ou d'ordre public	45
d.- Formes non substantielles. Formes considérées comme des contrôles purement internes à l'administration.....	46
e.- Formalité non substantielle. Formalité réputée accomplie. Cas de l'avis réputé favorable ...	46
§3.- Urgence ou impossibilité d'accomplir la forme	47
D.- Quatre formes d'importance particulière.....	47
§1 ^{er} .- L'avis de la section de législation du Conseil d'État	47
§2.- La délibération en Conseil des ministres ou la présentation par tel ministre	50
§3.- L'évaluation de l'incidence de la règle en projet sur un objet d'intérêt	50
d.- La motivation formelle des actes individuels. Renvoi.....	52
V.- Les motifs	52
A.- Généralités	52
§1.- Source de l'obligation de donner des motifs à un acte	52
§2.- Distinction des motifs de droit et des motifs de fait	53
B.- Les motifs de droit.....	53
§1 ^{er} .- Première critique des motifs de droit: l'absence de base légale.....	53
a.- Notion.....	53
b.- Distinction avec l'incompétence	53
c.- Variante de l'absence de base légale. La base légale critiquée. Distinctions de contentieux administratif et constitutionnel	54
§2.- Deuxième critique des motifs de droit : la méconnaissance du champ d'application de la loi <i>sensu lato</i>	55
a.- Notion.....	55
b.- Développement.....	56
§3.- Troisième critique des motifs de droit. L'erreur de droit : l'administration se méprend sur la signification de la règle de droit	56
a.- Notion d'erreur de droit et problèmes d'interprétation	56
C.- Les motifs de fait	58
§1 ^{er} .- Existence des faits	58
§2.- Qualification des faits	60
a.- Qualification au regard d'une norme.....	60
b.- Qualification et appréciation. Différence avec l'exercice du pouvoir discrétionnaire.....	60
c.- Preuve et initiative de la qualification	61
§3.- Traitement des faits après la qualification en vue de l'exercice du pouvoir discrétionnaire ou de la compétence liée.....	61
§4.- Contrôle juridictionnel de l'appréciation des faits préalable à la décision discrétionnaire ..	62
a.- Séparation des pouvoirs de juger et d'administrer en opportunité.....	62
b.- La règle de raison et le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire.....	63
c.- La déférence et l'erreur manifeste d'appréciation.....	64
D.- Autres précisions sur les motifs	67
§1 ^{er} .- Pluralité de motifs dont un motif est illégal	67
§2.- Contradiction dans les motifs	68
§3.- Certains motifs échappent-ils au contrôle du juge en raison d'un principe supérieur, tel que l'autonomie des cultes ?	68
§4.- Substitution de motifs	69
VI.- Retour sur l'objet de l'acte	69
A.- Notion	69
B.- Décision explicite et décision implicite	69
C.- L'objet procède d'une compétence liée ou discrétionnaire	70
D.- Contrôle de l'objet en cas de pouvoir discrétionnaire. La proportionnalité.....	70
§1 ^{er} .- Raison et proportionnalité. Un but et trois étapes	70
§2.- But légitime, question de principe et d'intensité.....	72

§3.- Pertinence ou adéquation de l'objet	75
§4.- Nécessité en raison	76
§5.- Proportionnalité au sens strict et nouveau contrôle du but.....	81
§6.- Un examen de proportionnalité parfois plus global.....	86
VII.- Le but et le détournement de pouvoir.....	87
A.- Notion	87
B.- But du législateur ou de la règle et but de l'acte	87
§3.- Une conception restrictive du détournement de pouvoir	88
VIII.- La motivation formelle des actes administratifs. Une formalité essentielle.....	90
A. Notion de motivation formelle	90
§1er.- Motifs et motivation, à bien distinguer	90
§2.- Source de la motivation formelle des actes administratifs.....	90
B.- La loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs »	90
§1er.- Les objectifs de la loi.....	90
§2.- Champ d'application de l'obligation de motivation formelle	91
a.- Champ d'application <i>ratione personae</i> (Quelles autorités ?)	91
b.- Champ d'application <i>ratione materiae</i> (Quels actes ?).....	91
§3. Consistance de la motivation formelle.....	94
a.- Les considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision	94
b.- Motivation « adéquate »	95
c.- Étendue de la motivation	97
d.- Motifs des motifs. La limite délicate.....	99
e.- Motivation et choix entre plusieurs candidats	100
f.- En synthèse.....	101
§4.- Exceptions à l'obligation de motivation formelle	101
a.- Exceptions énoncées à l'article 4	101
b.- Autres exceptions par d'autres législateurs	101
c.- Le secret du scrutin d'une assemblée collégiale n'est pas une cause d'exception, mais d'aménagements inévitables	101
§5.- La violation de la loi du 29 juillet 1991 et la sanction.....	102
a.- Le moyen pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 n'est pas d'ordre public	102
b.- La formalité est substantielle, mais l'intérêt au moyen est vérifié	102
§6.- Relation de la loi avec d'autres sources de motivation formelle	103
a.- L'article 6 de la loi. Des exigences minimales	103
b.- Sources spécifiques de motivation formelle d'actes individuels	103
C.- Cas où sont visés des actes règles.....	104
Section 3.- L'inertie de l'administration	105
I.- Le silence en lui-même	105
II.- Divers remèdes à la carence administrative.....	105
A.- Aménagements de procédure par l'acte législatif.....	105
B.- La tentation de créer une décision tacite procédant du silence.	106
§1 ^{er} .- Inconvénients	106
§2.- Obstacles de droit constitutionnel et de droit international	106
C.- L'issue universelle ? L'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.....	107
Section 4.- Divulgence et entrée en vigueur de l'acte unilatéral	108
I.- Généralités.....	108
A.- Tableau de la séquence chronologique. Adoption, caractère exécutoire, divulgation, entrée en vigueur et effets	108
B.- Distinctions nécessaires.....	108
II.- La divulgation de l'acte administratif et ses effets	109
A.- Principes.....	109

§1 ^{er} .- La forme déterminée par la loi	109
§2.- La loi doit assurer la permanence de la divulgation	109
B.- Actes juridiques des gouvernements.....	109
§1 ^{er} .- Langue, mode et effets de la divulgation	109
a.- Arrêtés fédéraux.....	109
b.- Arrêtés des entités fédérées	110
§2.- Développements	111
a.- La publication au Moniteur belge et la connaissance suffisante de l'acte.....	111
b.- Actes qui n'intéressent pas la généralité des citoyens. Publication par extrait.....	111
c.- Acte dont la publication ne présente pas d'utilité publique	112
C.- Règlements communaux	112
§1 ^{er} .- Sources législatives	112
§2.- Développements	112
a.- L'affichage. Nécessaire et suffisant.....	112
b.- Affichage (suite). Accessoires et preuve	114
D.- Règlements provinciaux	114
§1 ^{er} .- Sources législatives	114
§2.- Développements	115
a.- La publication au Bulletin provincial.....	115
b.- Une double publication prévue par le décret du 12 février 2004	115
c.- Inconstitutionnalité du double mode de publication	115
III.- La notification des actes individuels des gouvernements et des autorités administratives	116
A.- Le principe général de la notification	116
B.- Précisions sur la notification	117
§1 ^{er} .- Consistance et date	117
§2.- Vices de la notification et vices de l'acte notifié.....	118
§3.- Formes de la notification et transparence administrative.....	118
C.- Incidence d'une publication antérieure au Moniteur belge	119
Section 5.- Exécution de l'acte unilatéral	120
I.- La force de l'acte. Questions anciennes	120
II.- Acte exécutoire	120
A.- Notion	120
B.- Sens multiples.....	120
III.- Privilège du préalable	121
A.- Notion	121
B.- Sens multiples.....	121
IV.- Exécution d'office.....	123
A.- Notion d'exécution d'office	123
B.- Voies principales de l'exécution des actes unilatéraux.....	123
§1 ^{er} .- Considérations générales	123
§2.-Les moyens ordinaires	123
a.- Le recours au juge.....	123
b.- Le titre exécutoire administratif, la contrainte et l'inversion du contentieux.....	123
c.- L'habilitation légale à l'exécution en nature	125
C.- L'exécution d'office sans texte, à titre résiduel, en cas de nécessité et d'urgence	125
Section 6.- Application dans le temps des actes administratifs unilatéraux et loi du	
changement.....	126
I.- Saisir à la fois l'acte et le changement	126
A.- L'appel de la logique et la réalité	126
B. La loi du changement et les actes unilatéraux.....	126

II.- Principes de base.....	126
A.- L'action est pour l'avenir	126
B.- La rétroactivité est prohibée sauf exception.....	126
C.- L'application immédiate est de principe, sauf exception.....	127
D.- Nécessité d'établir ce qu'est une situation en cours d'effets.....	128
III.- L'action rétroactive admise par exception.....	129
A.- L'exception fondée dans la loi, un principe ou une nécessité justifiée	129
B.- Une action rétroactive destructrice à l'initiative de l'administration auteur de l'acte. Le retrait des actes irréguliers	131
§1 ^{er} .- Notion de retrait.....	131
a.- Deux actes.....	131
b.- Développement. Le retrait par exception à plusieurs principes	132
c.- Terminologie	132
§2.- Une première théorie du retrait par le Conseil d'État.....	132
a.- Le retrait succédané de l'annulation fondé sur la loi et un principe général	132
b.- Les conditions du retrait succédané de l'annulation : illégalité et délai.....	133
c.- Exceptions à ces conditions	134
d.- Ordre public	135
e.- Effets du retrait	135
f.- Cette conception du retrait est-elle convaincante ?.....	136
§3.- Remise en cause de cette théorie calquée sur le recours en annulation.....	136
a.- Calquer les conditions du retrait sur l'article 159, Const. ? L'enjeu	136
b.- Délai de retrait, Constitution et sécurité juridique	137
C.- Deux cas d'insertion d'un acte dans le passé	138
§1 ^{er} .- L'attraction d'une situation constituée dans le passé	138
§2.- La continuité du service public	139
IV.- Le changement pour l'avenir	141
A.- Le principe de la modification ou abrogation de l'acte-règle.....	141
§1 ^{er} .- Notion d'abrogation	141
§2.- Légalité de l'abrogation	141
a.- Compétence et droit applicable à l'abrogation	141
§3.- Abrogation explicite et abrogation de plein droit.....	143
B.- Limitations exceptionnelles du pouvoir d'abroger	143
§1 ^{er} .- La confiance légitime placée dans la règle existante.....	143
a.- Principe en ascension	143
b.- Trois illustrations.....	144
§3.- L'incidence du principe de <i>standstill</i> contenu à l'article 23, Const.....	146
§3.- Abrogation et ingérence dans le droit de propriété.....	149
§4.- L'interdiction ou la modalisation légale	150
§5.- L'exigence expresse de compensations.....	150
§6.- L'exigence de formes et de procédures.....	150
B.- Le principe de l'acte-contraire à l'acte individuel.....	151
§1 ^{er} .- Les deux conditions de l'acte-contraire. Présence et maîtrise d'effets durables	151
a.- Les effets durables.....	151
b.- La maîtrise des effets.....	151
§2.- Action de principe en cas d'effets durables et théories limitatives des actes créateurs de droit.....	151
§4.- Cas de réglementation de l'acte contraire, <i>patere legem</i> , règle incomplète	153
§5.- L'absence d'effets durables ou la négation de ceux-ci et le basculement nécessaire dans l'action rétroactive et la théorie du retrait	155
§6.- Intérêts concurrents au changement à prendre en compte (sécurité, confiance, propriété)	155

Chapitre 2.- L'action contractuelle en général.....	157
Section 1^{ère}.- Possibilité et réalité du contrat.....	157
I.- L'action contractuelle de l'administration est-elle possible ?	157
A.- Séparation des pouvoirs et État de droit	157
B.- Inégalité des parties	157
II.- Magie du mot <i>contrat</i>	157
A.- La dissimulation de l'autorité	157
B.- Horizontalisation du droit administratif	158
Section 2.- La compétence d'agir par voie contractuelle et le conflit avec la voie unilatérale	158
I.- Principe et exception.....	158
A.- La voie contractuelle ouverte sans habilitation spécifique	158
B.- Exclusion par exception pour certains objets.....	159
§1 ^{er} .- Fondements de l'exclusion de la voie contractuelle	159
§2.- Examen de la validité de ces fondements	161
C.- Exception à l'exclusion par habilitation spéciale	161
II.- Compétence d'action unilatérale et exclusion du contrat.....	162
A.- Principe d'exclusion du contrat sur l'objet ou l'exercice du pouvoir d'action unilatérale....	162
B.- Illustrations et limites du principe	163
§1 ^{er} .- La fonction publique	163
a.- Relation statutaire présumée et recours au contrat limité	163
b.- L'abandon du principe statutaire en question	166
c.- Paradoxe du changement dans la relation statutaire	166
d.- Caractère comparable du statut et du contrat	167
e.- Acte détachable.....	167
§2.- Relation avec l'usager du service public.....	167
a.- Nature unilatérale présumée et loi du changement	168
b.- La nature réglementaire pour permettre l'opposabilité étendue.....	168
c.- Hésitations entre la qualification unilatérale et contractuelle.....	169
§3.- Action unilatérale et police administrative	171
§4- Action unilatérale et subventions	171
§5.- Option en matière domaniale	171
III.- La sanction. Nullité ou disqualification	172
IV.- La voie du <i>gentlemen's agreement</i> ?	172
Section 3.- Droit applicable à l'action administrative contractuelle	172
I.- Application du droit commun	172
A- Distinction française des contrats administratifs et contrats de l'administration	172
B.- Pas de distinction par principe en droit belge	172
II.- Tempéraments au droit commun.....	173
A.- Encadrement législatif de l'accès au contrat ou de son exécution	173
B.- Principes généraux applicables à la conclusion du contrat	174
§1 ^{er} .- Égalité, transparence et concurrence dans l'accès au contrat en droit interne	174
§2.- Égalité et conditions du contrat en droit interne	176
§3.- Égalité, transparence, concurrence et conclusion du contrat en droit européen.....	177
§4.- Limite de l'obligation de transparence.....	178
C.- Principes généraux applicables à l'exécution du contrat	179
§1 ^{er} .- Résiliation unilatérale pour motif d'intérêt général	179
§2.- Absence de principe habilitant l'administration à modifier unilatéralement le contrat en cours d'exécution	180
§3.- Circonstances imprévisibles, fait du prince	181

§4.- Autres principes généraux du droit administratif	181
Section 4.- Le contentieux contractuel.....	182
I.- De la loi des parties à la création de l'acte détachable	182
A.- Le contrat acte bilatéral et <i>res inter alios acta</i>	182
B.- Création de l'acte détachable	182
§1 ^{er} .- Origine et méthode.....	182
§2.- L'acte détachable, réalité ou construction	183
§3.- Reconnaissance par la loi de l'acte détachable et de la compétence du Conseil d'État	183
§4.- La détachabilité a un champ d'application étendu	184
§5.- En principe, il n'y a pas de détachabilité des actes d'exécution contractuelle.....	184
§7.- Effets de l'annulation de l'acte détachable sur le contrat déjà conclu	187
a.- Difficulté	187
b.- Règles spécifiques au contentieux de la passation des marchés publics.....	187
Section 5.- Partenariat public-privé	188
I.- Notion.....	188
II.- Partenariat public privé institutionnel.....	189
Chapitre 3.- Marchés publics et concessions.....	190
Section 1.- Considérations liminaires.....	190
I.- Importance de la commande publique	190
II.- Objectifs et traits généraux du droit des marchés publics	190
III.- Droit de l'Union applicable	192
A.- Droit dérivé et fondements	192
B.- Principes de droit primaire applicables aux contrats exclus du champ d'application de la réglementation dérivée marchés publics. Jurisprudence TELAUSTRIA	193
V.- Droit belge.....	194
A.- Répartition des compétences	194
B.- Droit belge en vigueur	196
Section 2.- Organisation du droit belge des marchés publics.....	198
I.- La loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics.....	198
A.- Objet de la loi	198
B.- <i>Ratio legis</i>	198
C.- Champ d'application respectif des lois du 17 juin 2016 et du 13 août 2011.....	198
D.- Organisation de la loi du 17 juin 2016	198
E.- Repères. Facteurs de rattachement du droit applicable	199
F.- Marchés non visés par la loi marchés publics 2016.....	200
II.- Définitions importantes.....	201
A.- Le pouvoir adjudicateur.....	201
B.- Le marché public	203
C.- Le marché public de travaux	204
D.- Le marché public de fournitures	204
E.- Le marché public de services.....	204
§1 ^{er} .- Définition et exclusions	204
§2.- Cas particulier des services juridiques	206
§3.- Importance de la situation du service dans ou en dehors de la loi. Conséquences au contentieux.....	208
III.- Principes de droit des marchés publics	208
A.- Champ d'application.	208
B.- Les principes	208
§1 ^{er} .- Principe d'égalité.....	208

§2.- Principe de transparence et publicité	208
§3.- Principe de concurrence.....	209
a.- Prohibition des ententes.....	209
b.- Durée raisonnable	209
§4.- Principe de dénonciation ou d'exclusion des conflits d'intérêts	210
§5.- Principe de forfait.....	210
§6.- Principe du service fait.....	210
§7.- Principe de confidentialité	210
§8.- Principes d'inclusion de valeurs spécifiques.....	210
a. Droit environnemental, social et du travail.....	210
b. Marchés réservés aux personnes défavorisées et handicapées	211
§9.- Principe d'utilisation obligatoire des moyens de communication électroniques.....	211
Section 3.- La procédure de passation	211
I.- Schéma d'une procédure complète	211
II.- Les procédures de passation	212
A.- Présentation des procédures	212
B.- Procédures ouvertes et restreintes	213
C.- Les procédures négociées	213
D.- Autres procédures de passation.....	215
§1er.- Énumération	215
§2.- Illustration. L'intérêt de l'accord-cadre. COVID	215
E.- Marchés publics de faible montant	215
F.- La division du marché en lots	216
III.- Déroulement de la procédure	216
A.- Ordre systématique.....	216
§1er.- Présentation.....	216
§2.- Distinction nette de la phase de sélection et de la phase d'attribution	217
B.- Phase de sélection : Accès, sélection et contrôle de la régularité de l'offre.....	217
§1er.- Accès. Motifs d'exclusion et mesures correctrices.....	217
§2.- Sélection qualitative	218
§3.- Preuve des conditions d'accès et de sélection qualitative. Le document unique de marché européen (DUME)	218
§4.- Contrôle de régularité de l'offre	219
C.- Phase d'attribution.....	220
§1er.- L'attribution ne se fait que sur la base de critères d'attribution	220
§2.- Critères d'attribution.	221
a.- L'offre économiquement la plus avantageuse.....	221
b.- Disparition de l'attribution par adjudication ?	221
§3.- Application des critères	222
a.- Prévisibilité, précision et pondération des critères.....	222
b.- Application de tous les critères et exclusion de nouveaux critères	224
c.- Établissement de sous-critères et de pondération au stade de l'appréciation des offres....	224
§4.- Mode de comparaison des offres	225
§5.- Sanction	226
§6.- Conclusion de la procédure.	227
a.- Renonciation,	227
b.- Attribution, conclusion du marché	227
c.- Utilité de la distinction entre attribution et conclusion	228
IV.- Motivation, information, recours.....	228
Section 4.- Exécution du marché	229
I.- Habilitation au Roi.....	229

II.- Modification du marché et nouvelle passation	229
Section 5.- Relations entre pouvoirs publics, droit de l'Union et contrats publics	230
I.- La structuration de l'administration et les marchés publics.....	230
A- Liberté d'organisation et choix de l'internalisation ou de l'externalisation.....	230
B.- Transfert de compétence exercice de la compétence : deux questions différentes	230
§1 ^{er} .- Transferts de compétence: question en dehors du droit de l'Union	230
§2.- Services et concessions dans le droit des marchés et l'exception in house	231
§3- Droit belge. Associations intercommunales et relation avec la commune	232
II.- La relation <i>in house</i> , exception à l'application du droit des marchés publics	233
A.- Le droit des marchés public applicable aux relations entre adjudicateurs.....	233
B.- Création d'exceptions par la jurisprudence de la Cour de Justice. <i>In house</i> au sens strict et collaboration entre pouvoirs publics	234
C.- Marchés <i>in house</i> et action conjointe dans la loi du 17 juin 2016.....	235
§1 ^{er} .- <i>In house</i> et contrôle analogue	235
§2.- La collaboration entre pouvoirs publics dans la loi du 17 juin 2016.....	236
D.- Création de société d'économie mixte et marché public. La recherche d'un partenaire industriel par l'administration	237
Section 5.- La loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession.....	239
I.- Présentation générale de la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession	239
A.- Portée de la loi.....	239
B.- Organisation de la loi.....	239
C.- Définitions	240
§1 ^{er} .- Définitions comparables	240
§2.- Les concessions visées	240
a.- Concession de travaux	240
b.- Concession de services	241
c.- Exclusion de certains services.....	241
D.- Distinction de la concession et du marché public.....	241
§1 ^{er} .- Critères de distinction	241
§2.- Le risque d'exploitation étendu, critère le plus distinctif	241
II.- Champ d'application de la loi.....	242
A.- Principe	242
B.- Exclusions	243
C.- <i>In house</i>	243
D.- Concessions et contrats mixtes ou destinés à plusieurs activités.....	244
III.- Principes généraux applicables aux concessions	244
A.- Principes généraux similaires.....	244
B.- La passation des concessions.	244
§1 ^{er} .- Notion.....	244
§2.- Transparence et liberté du mode d'attribution	244
§3.- Sélection et exclusions.....	244
§4.- Critères d'attribution	245
§5.- Conclusion de la concession, renonciation	245
IV.- L'exécution des contrats de concession.....	246
Chapitre 4.- Biens, expropriation et servitudes d'utilité publique.....	247
Section 1ère.- L'État et les biens.....	247
I. Introduction	247
A.- Une question cardinale du droit public	247
B.- La souveraineté et les prérogatives de l'État relatives aux choses et aux biens.....	247
II.- Constitution belge et biens	248

A.- La Constitution belge, la propriété acquise et la privation	248
B.- La Constitution belge et les autres prérogatives de souveraineté	248
III.- Convention européenne des droits de l'homme et propriété	250
A.- Un texte, un droit, entre l'être et l'avoir	250
§1 ^{er} .- La CEDH et le Premier protocole additionnel	250
§2.- Interprétation de l'article 1P1 par la Cour européenne	251
a.- L'interprétation systématique. Trois phrases.....	251
b.- La notion de bien protégé. Notion autonome	251
c.- Les conditions de l'atteinte aux droits protégés par l'article 1P1 : la légalité, l'utilité publique et le juste équilibre, avec éventuellement indemnisation	254
B.- Les relations des articles 16 de la Constitution et 1P1. Ensemble indissociable	255
Section 2.- Catégorisation des ingérences dans le droit de propriété.....	256
I.- La privation	256
A.- La privation se distingue des autres ingérences.....	256
B.- Le transfert : critère de distinction de l'expropriation et de la réglementation d'usage/ingérence dans le droit au respect des biens	256
C.- Un transfert forcé.....	257
D.- Le transfert forcé doit-il être à l'initiative de l'autorité et au bénéfice du patrimoine de celle-ci ?	258
II.- Les ingérences qui ne sont pas des privations.....	258
Section 3.- L'expropriation en droit belge.....	260
I.- Cas et manière établis par la loi	260
A.- L'exigence de légalité formelle du droit interne.....	260
B.- Les biens visés	260
C.- La manière. Conditions de réalisation	261
D.- La manière (suite). Garantie judiciaire	261
E.- Les cas. Intervention générale et spéciale de la loi	262
F.- La manière et les cas (suite). Pouvoir de poursuivre et pouvoir d'autoriser. Distinction	265
II.- Réforme de l'État	266
A.- De 1980 à 2014	266
B.- La sixième réforme de l'État	270
C.- Situation contemporaine	270
D.- Communauté germanophone et Région wallonne.....	271
III.- Procédure	272
A.- Généralités	272
§1 ^{er} .- Choix de la procédure	272
a.- La procédure ordinaire et la procédure d'extrême urgence	272
b.- Les législations régionales.....	272
§2.- Négociations amiables	272
a.- Un préalable obligatoire	272
b.- La cession amiable.....	273
B.- Phase administrative	274
§1 ^{er} .- Un arrêté qui vise précisément l'emprise.....	274
§2.- Un encadrement législatif plus ou moins important.....	274
§3.- L'enquête publique.....	274
§4.- Motivation formelle complète. Justification de la nécessité	275
§5.- Motivation et extrême urgence.....	275
§6.- Moment de l'appréciation de l'extrême urgence	276
C.- Phase judiciaire	277
§1 ^{er} .- Procédure très rapide	277
a.- Les délais réglés par la loi du 26 juillet 1962	277

b.- Les délais réglés par le décret wallon du 22 novembre 2018	277
§2.- Introduction de la procédure judiciaire.....	277
a.- Introduction de la procédure dans la loi du 26 juillet 1962	277
b.- Introduction de la procédure dans le décret wallon du 22 novembre 2018.....	278
§3.- Comparution sur les lieux et jugement provisionnel	279
a.- Comparution, exceptions et jugement provisionnel dans la loi du 26 juillet 1962.....	279
b.- Comparutions, exceptions et jugement provisionnel dans le décret du 22 novembre 2018	281
§4.-- Envoi en possession	282
a.- Loi du 26 juillet 1962.....	282
b.- Décret du 22 novembre 2018	283
§5.- Indemnités provisoires	283
a.- Loi du 26 juillet 1962.....	283
b.- Décret du 22 novembre 2018.....	283
§6.- Action en révision	284
a.- Loi du 26 juillet 1962.....	284
b.- Décret du 22 novembre 2018	285
§7.- Action en rétrocession	285
a.- Lois du 17 avril 1835 et du 26 juillet 1962	285
b.- Décret du 22 novembre 2018	287
IV.- Juste et préalable indemnité	288
A.- Une garantie constitutionnelle	288
B.- Indemnisation complète du préjudice subi.....	288
C.- Éléments de préjudice pris en compte.....	289
§1 ^{er} .- Généralités.....	289
§2.- Frais d’avocat de l’exproprié ?.....	290
§3.- Impact de décisions administratives relatives au bien	291
§4.- Cas de pollution du sol	292
D.- Indemnité préalable.....	292
V.- Autres éléments de contentieux de l’expropriation	293
A.- Contrôle juridictionnel de l’arrêté d’expropriation et de la notion d’utilité publique	293
B.- Partage des compétences entre le Conseil d’État et les juridictions de l’ordre judiciaire	293
VI.- Questions spéciales	294
A.- Gel du bien	294
B.- Comité d’acquisition et authentification des actes	294
§1 ^{er} . – Généralités	294
§2.- Bref historique.....	295
§3.- Régionalisation.....	295
C- L’acte administratif en forme authentique	295
Section 4.- Servitudes légales d’utilité publique et indemnisation.....	296
I.- Du principe de non indemnisation à celui du juste équilibre à réaliser par la loi	296
II.- Le nouveau droit subjectif à l’égalité devant les charges publiques	296
A.- Jurisprudence de la Cour constitutionnelle et l’arrêt 132/2015	296
B.- Critique de l’arrêt 132/2015.....	298
Chapitre 5.- Domaine public et domaine privé.....	300
Section 1ère.- Domanialité.....	300
I. - Théorie de la domanialité en général	300
A.- Un régime propre aux pouvoirs publics.....	300
§1.- Distinction et finalité	300
§2.- Théorie ancienne en quête de fondement	300
§3.- Critiques.....	301

B.- Maintien de la distinction dans le nouveau Code civil	301
II.- Domaine privé et domaine public	302
A.- Régime du domaine privé, régime de principe.....	302
§1 ^{er} .- Appartenance d'un bien au domaine privé	302
§2.- Régime du domaine privé	302
B.- Régime du domaine public et critère d'appartenance: <i>l'affectation</i>	302
§.1 ^{er} .- Régime du domaine public.....	302
§2.- Appartenance d'un bien au domaine public. Critère de <i>l'affectation</i>	303
a.- Affectation	303
b.- Affectation à l'usage de tous ou au service public.....	303
c.- Désaffectation	305
§3.- Utilisation collective et utilisation privative du domaine public.....	305
§4.- Servitudes légales d'utilité publique sur le domaine	308
§5.- La question des droits réels sur le domaine public	308
Section 2.- Voiries	309
I.- Généralités.....	309
II.- Voiries publiques.....	309
III.- Voies ouvertes au public.....	309
Section 3.- Domaine et choses communes.....	310
Cinquième partie	311
Les pouvoirs locaux.....	311
Chapitre 1er.- La tradition municipaliste	311
Chapitre 2.- La Réforme de l'État et les pouvoirs locaux.....	312
Section 1ère.- Le sens de l'Histoire	312
Section 2.- Répartition des compétences.....	313
I.- L'organisation communale et provinciale	313
A.- La compétence régionale de principe	313
B.- Par exception, la compétence fédérale	314
C.- Compétences communautaires.....	316
D.- Éléments structurants	316
§1 ^{er} .- Le principe de l'autonomie locale	316
§2.- Égalité renforcée	316
§3.- Coopération institutionnelle	317
II.- Les associations de communes et de provinces régionales et interrégionales	317
III.- La tutelle.....	319
IV.- Conséquence : les lois communales et provinciales sont pour l'essentiel des lois régionales	319
V.- Relations entre la Région wallonne et la Communauté germanophone.....	320
Chapitre 3.- Organisation provinciale en Région wallonne	321
Section 1.- Autorités provinciales	321
I.- Conseil provincial, collège provincial et gouverneur	321
II.- Collège des gouverneurs wallons	323
Section 2.- Les attributions des provinces.....	324
I.- Autonomie et intérêt provincial.....	324
II.- L'intérêt provincial, critère de compétence subsidiaire	324
III.- L'attribution aux provinces de questions d'intérêt général	324
IV.- Matières régionales et provinces	325

V.- Matières fédérales, sécurité, police et province	325
Chapitre 4.- Organisation communale en Région wallonne	326
Section 1^{ère}.- Autorités communales	326
I.- Le corps communal.....	326
II.- Le conseil	326
III.- Le bourgmestre et le collège communal	329
IV.- Responsabilité politique du collège devant le conseil	331
Section 2.- Fonctionnement du corps communal	333
I.- Fonctionnement du conseil communal.....	333
II.- Fonctionnement du collège communal.....	333
III.- Règles communes. Réunions présentielle et fonctionnement à distance.....	334
Section 3.- Répartition des compétences entre les organes de la commune	334
I.- Compétences du conseil communal	334
II.- Compétences du collège et du bourgmestre	335
A.- Compétences attribuées.....	335
B.- Déclaration de politique communale et programme stratégique transversal.....	336
III.- Respect des compétences	336
Section 4.- Fonction publique locale	337
I.- Principes applicables à la fonction publique locale	337
II.- Le directeur général.....	338
A.- Statut	338
B.- Compétences	339
C.- Signature et contreseing	339
III.- Le directeur financier.....	340
Section 5.- L'action en justice de la commune.....	341
I.- L'action en justice de la commune et la condition d'intérêt	341
II.- Compétences du collège et du conseil	341
A.- Actions ordinaires de la commune	341
B.- Action propre d'un organe.....	342
C.- Attributions spécifiques	342
D.- Distinguer l'action en justice et les recours administratifs	343
III.- L'action des habitants.....	343
A.- Fondements historiques	343
B.- Les prérogatives de l'habitant.....	344
C.- Combinaison du droit d'action des habitants avec l'action communale en cessation environnementale.....	345
D.- Garantie constitutionnelle de l'action des habitants.....	346
Section 6.- Consultation populaire communale	346
Chapitre 5.-Autres pouvoirs locaux	346
Section 1^{ère}. Les communes et les provinces ne sont pas les seuls pouvoirs locaux	346
Section 2.- Pouvoirs locaux créés par la loi	346
I.- Pouvoirs locaux et police : la commune et la « zone de police ».....	346
II.- Sécurité civile, communes et zones de secours	349
III.- Une institution locale spécialisée, le centre public d'action sociale (C.P.A.S.).....	349
IV.- Temporel des cultes	353
V.- Polders et wateringues.....	354

Section 3.- Intercommunalisation et association	354
I.- La coopération entre communes, généralités	354
II.- Coopération entre communes avec ou sans structure personnalisée.....	355
III.- Création d'un cadre associatif (suite). Les intercommunales au sens strict	355
IV.- Autres associations des autorités décentralisées par le territoire.....	357
V.- L'habilitation de la commune à recourir à l'ASBL et l'encadrement	358
Table des matières du second volume	359