

Rapport Belge

présenté par

YVES KREINS

Auditeur au Conseil d'État

I. INTRODUCTION

1. L'acte exécutoire

Le plan de travail pour le présent colloque indique qu'il faut entendre par acte exécutoire, l'acte susceptible d'exécution par l'administration.

Quelques précisions s'imposent.

L'acte exécutoire est la décision de l'autorité administrative qui produit unilatéralement des effets juridiques. Cette définition permet d'exclure différents types d'actes de l'administration: en premier lieu, les contrats: ils ne sont pas des actes unilatéraux et ils ne peuvent pas avoir pour effet de produire des conséquences sur des personnes qui n'y sont pas parties; en deuxième lieu, les actes matériels qui ne sont pas des actes juridiques (1); en dernier lieu, les actes qui n'ont pas pour effet de modifier une situation juridique (2). Entrent dans cette dernière catégorie, toute une série d'actes administratifs, tels que les actes préparatoires précédant la décision administrative, les décisions non définitives, les mises en demeure ou avertissements, les actes n'ayant qu'une valeur indicative, les décisions confirmatives, les mesures d'ordre intérieur et, dans certains cas, les circulaires et notes de service.

Parmi les actes administratifs ainsi définis, certains ne sont pas exécutoires: ce sont les décisions qui confèrent uniquement des droits aux administrés sans leur imposer d'obligations (3). Les autres ne le sont que sous certaines conditions qu'il conviendra de préciser dans la suite de ce rapport.

2. Autorités compétentes pour édicter des actes exécutoires

Nous venons de voir que les actes exécutoires qui font l'objet de la présente étude sont des actes administratifs. Il convient dès lors de déterminer les autorités qui sont compétentes pour les édicter. Pour ce faire, la jurisprudence du Conseil d'État a recours à deux critères: le critère organique et le critère fonctionnel.

Le critère organique permet d'exclure le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire pour ne retenir que le pouvoir exécutif. En principe, seules les autorités ressortissant à ce dernier pouvoir peuvent prendre des décisions administratives (4). Il s'agit des organes exécutifs de l'État, des Communautés et des Régions, des organes de la décentralisation territoriale (les provinces, les communes, les agglomérations et les fédérations de communes) et des organes de la décentralisation par service (les organismes publics relevant de l'État, des Communautés et des Régions).

Le critère fonctionnel permet de qualifier d'autorité administrative des personnes privées, lorsqu'elles poursuivent une mission d'intérêt général et qu'elles sont dotées des droits de la puissance publique. Dans le passé, le Conseil d'État se montrait très restrictif lorsqu'il s'agissait d'appliquer ce critère. La jurisprudence récente y recourt beaucoup plus facilement (5).

3. L'activité de l'administration concernant l'exécution de l'acte: les privilèges de l'administration

En droit privé, nul ne peut lier autrui sans le consentement de celui-ci. Tout qui se prétend lésé doit s'adresser à un juge afin d'obtenir d'une part la constatation juridictionnelle de son droit et d'autre part le titre exécutoire qui résulte du jugement et qui lui permettra d'utiliser la contrainte publique.

En droit administratif, la doctrine traditionnelle enseigne que ces principes sont écartés par le privilège du préalable et le privilège de l'exécution d'office.

3.1. Le privilège du préalable

Le privilège du préalable résulte de la présomption de légalité qui s'attache à toute décision administrative. Cette présomption oblige les administrés à exécuter les décisions administratives préalablement à tout jugement sur leur régularité: «*on obéit d'abord et on réclame ensuite*». C'est en ce sens qu'on parle d'«*autorité de la chose décidée*» (6).

Le privilège du préalable place l'administré dans une situation défavorable: d'abord, c'est à lui à prendre l'initiative (7); ensuite, le recours n'est pas suspensif (cf. infra n^{os} 9 et 10).

La doctrine justifie le privilège du préalable par le souci de renforcer et d'accélérer le pouvoir d'action des autorités administratives (8). Si l'on ne présumait pas la légalité des actes administratifs, on paralyserait l'administration qui se verrait contrainte de faire reconnaître son droit avant chaque décision. Certains ajoutent que l'administration doit être présumée agir dans l'intérêt général qui ne peut être mis en échec par des intérêts particuliers (9).

3.2.1. Le privilège de l'exécution d'office

Le privilège de l'exécution d'office réside dans le droit de l'administration d'exécuter directement ses décisions par la contrainte c'est-à-dire en faisant intervenir si nécessaire la force publique, sans devoir recourir au juge

pour obtenir un titre exécutoire. Ce privilège est fondé sur l'idée que les actes de l'administration étant présumés conformes au droit, ils peuvent être exécutés sans que l'intervention d'un juge ne soit requise (10).

Le privilège de l'exécution d'office se justifie, comme le privilège du préalable, par les nécessités de l'intérêt public et en particulier par la règle de la continuité dans les services publics (11).

3.2.2. *Conditions pour l'exercice du privilège de l'exécution d'office*

Deux conditions semblent admises par tous les auteurs belges. D'abord, il faut que l'administré oppose une résistance à l'administration. Ensuite, la mesure doit tendre uniquement à la réalisation de l'opération prescrite par la loi.

En ce qui concerne les autres conditions, il convient de distinguer deux hypothèses: celle où le législateur a expressément prévu des mesures de contrainte et celle où n'est pas le cas.

A. Les mesures de contrainte sont prévues par la loi

Il va de soi que lorsque le législateur a organisé lui-même l'exécution de certaines décisions par la contrainte, l'administration peut y recourir, au besoin en faisant appel à la force publique, en dehors de toute intervention du juge.

Tel est le cas dans de nombreux domaines. A titre d'exemples, on peut citer: la perception des impôts sur les revenus (12), la récupération des sommes dues à l'État (13), la police administrative destinée à assurer l'ordre public, et principalement la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques (14), la police de la circulation routière (15), la protection civile (16), la sécurité dans les mines, les carrières et les carrières souterraines (17), la surveillance des établissements dangereux, insalubres ou incommodes (18), la police de l'agriculture (19).

Cette énumération est loin d'être exhaustive. La législation belge fournit bien d'autres exemples, et notamment dans les deux domaines spécialement analysés dans le cadre du colloque: la protection de l'environnement et la protection des réfugiés politiques.

La législation relative à *la conservation des monuments et sites* dispose que, lorsque sont entamés sans autorisations des travaux de nature à compromettre la conservation d'un édifice ou monument classé ou à en changer l'aspect, le bourgmestre ou le gouverneur peut faire arrêter les travaux par la force publique (20).

L'Exécutif régional (21) arrête le plan *d'assainissement des sites charbonniers désaffectés* et les délais d'exécutions des travaux. Lorsque les travaux n'ont pas été entrepris ou achevés dans les délais fixés, l'Exécutif peut les faire exécuter ou achever. La Région est créancière du propriétaire du site assaini pour un montant égal aux frais déboursés par elle (22).

En matière de *déchets*, les autorités communales, provinciales ou régionales peuvent procéder d'office à l'enlèvement et à l'élimination des déchets abandonnés. Elles peuvent faire appel à la police communale ou à la gendarmerie, aux forces armées ou aux services de la protection civile (23).

La législation relative à *la protection contre les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons* prévoit que le Roi est autorisé à prendre toutes les mesures nécessaires à l'égard des producteurs, fabricants, détenteurs, transporteurs ou utilisateurs d'appareils capables d'émettre, de transmettre ou de recevoir des radiations, lorsqu'un événement imprévu met en péril la santé de la population et l'environnement (24).

En ce concerne les *réfugiés politiques*, le système est le suivant.

L'étranger qui n'est pas en possession des documents requis pour entrer en Belgique (25) peut demander la reconnaissance de la qualité de réfugié dans les huit jours qui suivent son entrée (26). Le ministre de la Justice peut lui refuser l'entrée sur le territoire national, ce qui entraîne son refoulement, si l'intéressé est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale, si sa demande est manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile, s'il est en possession d'un titre de transport valable à destination d'un pays tiers, s'il a été renvoyé ou expulsé du Royaume depuis moins de dix ans ou, enfin, si, après avoir quitté son pays, il a résidé plus de trois mois dans un ou plusieurs pays tiers qu'il a quittés en l'absence de crainte au sens de l'article 1^{er}, A (2) de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève, le 28 juillet 1951 (27).

L'étranger qui est entré régulièrement dans le Royaume peut également demander la reconnaissance de la qualité de réfugié avant que le séjour cesse d'être régulier (28). Le ministre de la Justice peut décider qu'il ne sera pas admis à séjourner en cette qualité dans le pays dans les cas qui lui permettent de refuser l'entrée en Belgique d'une personne qui n'est pas en possession des documents requis (29).

Celui qui a demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié et se n'est pas vu refuser l'entrée sur le territoire national, le séjour ou l'établissement, ne peut recevoir d'ordre de quitter le territoire que s'il est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale et après avis du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (30).

Le ministre de la Justice peut cependant lui enjoindre de résider en un lieu déterminé pendant que sa demande est à l'examen. Dans des circonstances exceptionnellement graves, il peut mettre l'intéressé à titre provisoire à la disposition du gouvernement (31).

Si l'étranger n'est pas reconnu comme réfugié, le ministre lui donne l'ordre de quitter le territoire (32). Celui qui, ayant reçu un tel ordre, n'obtempère pas peut être ramené par la contrainte à la frontière ou être embarqué vers une destination de son choix (33). Il peut être détenu à cette fin pendant le temps strictement nécessaire pour l'exécution de la mesure (34). Le ministre peut également lui enjoindre de résider dans un lieu déterminé ou de demeurer éloigné de certains lieux jusqu'à ce que la mesure d'éloignement du Royaume puisse être exécutée (35).

B. Les mesures de contrainte ne sont pas prévues par la loi

La jurisprudence n'a pas dégagé d'arrêt de principe en la matière (36).

Quant à la doctrine, elle est divisée.

A. Buttgenbach (37) semble se rallier à la théorie française, selon laquelle lorsqu'il y a urgence, l'exécution d'office est toujours autorisée, et lorsqu'il n'y a pas urgence, elle n'est admise que dans les cas où le texte ne prévoit pas de sanctions pénales ou autres (38).

M. Somerhausen (39), approuvé par M.-A. Flamme (40), adopte une position plus extensive et enseigne que «*le principe suivant lequel l'exécution d'office est interdite à l'administration, si l'inexécution d'une obligation par l'administré est sanctionnée pénalement, aboutit en réalité à paralyser l'administration*». Il se réfère à Giron, qui estime que «*le tribunal de répression n'intervient dans ce cas que pour renforcer l'ordre émané de l'administration*» (41).

En revanche, P. Wigny défend une thèse plus restrictive en n'admettant l'exécution d'office qu'en cas d'urgence (42). A. Vander Stichele va dans le même sens et conclut que la décision exécutoire est une notion empruntée à la doctrine étrangère et n'a pas sa place dans le droit administratif belge (43).

A. Vanwelkenhuyzen franchit un pas supplémentaire en défendant l'idée qu'en droit belge, l'exécution d'office n'existe que lorsqu'elle est prévue par un texte légal (44). Il fonde sa conception sur l'article 78 de la Constitution, aux termes duquel «*le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même*».

3.3. *L'exécution forcée*

En ce qui concerne l'exécution forcée, de nombreux textes permettent à l'administration d'empêcher, au besoin par la force, l'administré de commettre certains actes ou de continuer à les commettre, mais il n'existe pas de disposition prévoyant qu'une personne peut être contrainte par la force à accomplir des actes positifs: «*Nemo potest praecise cogi adfactum*». Lorsqu'un administré s'y refuse, deux voies s'ouvrent à l'autorité: un moyen direct: l'exécution d'office que nous venons d'examiner (45) et une série de moyens indirects, tels que les sanctions pénales ou administratives qui seront étudiés ci-après. En outre, l'administration peut évidemment toujours recourir au droit commun et intenter une action en dommages et intérêts devant les tribunaux ordinaires.

4. **Moyens pour obliger l'administré à obéir**

Nous avons vu que de nombreuses dispositions législatives ou décretales donnent à l'administration le pouvoir de prendre d'office, à l'égard de l'administré récalcitrant, les mesures qui s'imposent pour assurer l'exécution de ses décisions. Souvent, ces textes prévoient expressément que l'administration peut faire appel à la force publique (46). Les agents chargés de surveiller l'application des lois et décrets et des décisions administratives prises en vertu de ceux-ci, disposent parfois de prérogatives exceptionnelles, destinées à garantir l'efficacité de leur contrôle: ainsi, en matière de protection de l'environnement, certains textes leur confèrent le droit de pénétrer, de jour et de nuit, dans tous les établissements dont ils ont des raisons de croire qu'ils sont à l'origine d'une atteinte contre l'environnement. S'il existe des indices suffisants de présumer que l'origine de cette atteinte se trouve dans des locaux destinés à l'habitation, ils peuvent procéder à une visite domiciliaire moyennant autorisation d'un juge (47). En outre, dans certains cas, ils sont spécialement habilités à prendre des mesures conservatoires, en apposant des scellés (48) ou même en procédant à des saisies (49) ou à la fermeture provisoire immédiate de l'établissement (50).

À côté de l'exécution d'office, le droit belge confère à l'administration d'autres moyens de pression plus indirects: les sanctions administratives et pénales.

Il ne nous semble pas nécessaire de nous étendre sur les sanctions administratives qui ont fait l'objet du rapport de M. Ligot lors d'un colloque précédent (51).

Quant aux sanctions pénales, elles sont prévues dans toutes les lois et tous les décrets relatifs à la protection de l'environnement (52).

5. Sanction juridique concernant l'exécution

En vertu des articles 92 et 93 de la Constitution, les contestations qui portent sur un droit civil sont toujours de la compétence des cours et tribunaux judiciaires; il en va de même des contestations relatives à un droit politique dès lors que le législateur n'en a pas décidé autrement.

Aux termes de l'article 1382 du Code civil, *«tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer»*.

Selon une jurisprudence et une doctrine bien établies, la victime d'un dommage causé par un agissement fautif peut faire valoir un droit subjectif à sa réparation. Ce sont donc les juridictions ordinaires qui connaissent des actions en responsabilité aquilienne.

Mais, lorsque le dommage a été causé par une autorité publique, un autre principe entre immédiatement en jeu: celui de la séparation des pouvoirs. La jurisprudence relative à l'interprétation de ce principe a très profondément évolué. Pendant longtemps, elle a estimé que la séparation des pouvoirs s'opposait à l'octroi par un juge de dommages et intérêts pour une faute de l'administration, tout au moins lorsque celle-ci posait un acte de souveraineté. Le célèbre arrêt *«La Flandria»* du 5 novembre 1920 a marqué un premier revirement de la jurisprudence, en affirmant la compétence du pouvoir judiciaire, même lorsque l'auteur du dommage est l'Etat ou une personne publique. Mais le principe de la séparation des pouvoirs n'en était pas oublié pour autant. En effet, une nouvelle distinction fut opérée: le juge s'interdisait de censurer les fautes commises au niveau de la décision et limitait sa compétence aux fautes commises au niveau de l'exécution. En abandonnant cette distinction et en élargissant la compétence des tribunaux aux fautes commises au niveau de la décision, l'arrêt de la Cour de Cassation du 7 mars 1963 marque une nouvelle évolution importante de la jurisprudence. Il en résulte que désormais les pouvoirs des cours et tribunaux judiciaires en matière de responsabilité aquilienne sont très étendus.

5.1.1. et 5.1.2. Depuis ses arrêts du 7 mars 1963 (53) et du 26 avril 1963 (54), la Cour de Cassation considère que l'illégalité dommageable censurée par les cours et tribunaux peut consister dans un manquement à l'obligation générale de prudence qu'impose l'article 1382 du Code

civil (55). Dès lors, si l'administration procède à une exécution d'office en manquant à ce devoir de prudence, elle engage sa responsabilité civile et pourra faire l'objet d'une action en réparation devant les tribunaux judiciaires.

5.1.3. Très exceptionnellement, le législateur institue des sanctions consistant dans la nullité d'office (56). Quant à la notion d'acte inexistant, inspirée du droit français, elle est utilisée pour qualifier une décision gravement irrégulière (57). La jurisprudence belge n'y fait appel que très rarement et dans une mesure très limitée: le recours à cette notion permet de justifier le retrait par l'administration, sans limitation dans le temps, d'un acte inexistant (58).

En dépit de sérieuses hésitations de la doctrine, la jurisprudence a admis que sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de responsabilité, la violation de la loi par l'administration constitue une faute (59). Dès lors, si l'administration prend une décision nulle de plein droit ou entachée d'une irrégularité très grave, en principe elle commet une faute et si l'exécution de cette décision cause un préjudice, l'autorité pourra être condamnée à des dommages et intérêts. Elle ne sera exonérée de sa responsabilité que si l'acte incriminé est la conséquence de la force majeure, d'une erreur invincible ou d'un état de nécessité.

Il convient de mentionner ici qu'indépendamment d'une action en responsabilité aquilienne, de nombreuses décisions judiciaires, s'inspirant du droit français, ont enjoint à l'administration de mettre fin à une voie de fait (60). Constitue une voie de fait *«l'acte matériel ou le comportement par lequel l'agent — quel qu'il soit —, empêche la partie plaignante d'exercer un droit évident, usurpe sans titre la propriété d'autrui ou porte atteinte à la liberté individuelle, préférant la violence ou la surprise aux recours juridiques mis à sa disposition»* (61). Toutefois, la doctrine récente doute de l'utilité de cette notion en droit belge (62). Il est vrai que la jurisprudence récente relative à la responsabilité civile de l'administration offre, ainsi que nous allons le voir (points 8 et 9-10), un vaste champ d'application qui dépasse de loin le cadre de la voie de fait.

L'inexistence juridique et la nullité d'office constituent-elles une exception aux privilèges du préalable et de l'exécution d'office qui permettrait à l'administré de refuser d'obéir à la décision?

La section de législation du Conseil d'État (63) a rappelé assez récemment qu' *"il est très généralement admis en droit belge qu'il n'y a pas de nullité de plein droit: tant que le vice d'illégalité n'a pas été reconnu par*

l'autorité compétente — supérieur hiérarchique, autorité de tutelle ou juridiction — l'acte administratif jouit d'une présomption de validité et il lui est dû obéissance (A. Buttgenbach, Manuel de Droit administratif, Larcier, 1966, n° 378). Le Conseil d'Etat décide que, même quand un acte individuel est basé sur un acte réglementaire déjà annulé, cet acte individuel doit faire l'objet d'une annulation formelle: s'il a perdu sa force juridique matérielle, la clarté des relations juridiques et la sécurité dans les rapports de droit exigent que l'existence formelle de la décision lui soit retirée (Arrêts Bosman, n° 19.982 du 18 décembre 1979, Janssens et autres, n°s 19.250 à 19.259 du 14 novembre 1978)» (64).

C'est cette idée qui a inspiré l'article 10 de la loi du 10 mai 1985 relative aux effets des arrêts d'annulation rendu par la Cour d'arbitrage qui dispose que nonobstant l'écoulement des délais légaux, l'acte administratif fondé sur un texte annulé par la Cour d'arbitrage peut faire l'objet des recours légalement organisés dans les six mois à dater de la publication de l'arrêt de la Cour.

5.1.4. Les principes relatifs à la responsabilité de l'autorité qui exécute une décision gravement illégale (*«inexistence juridique»*) valent également lorsque l'administration a pris une mesure d'exécution sans qu'aucune décision ne l'y habilite (*«inexistence matérielle»*). Dans ce cas, il nous semble toutefois que les privilèges du préalable et d'exécution d'office ne trouvent pas à s'appliquer: l'administré n'a pas à obéir à une décision qui n'a jamais été prise et qui n'a aucune existence matérielle.

5.1.5. Les statuts auxquels sont soumis les fonctionnaires leur imposent certaines obligations. Ainsi, les agents de l'État doivent, en toutes occasions, veiller à la sauvegarde des intérêts de l'État. Ils sont également tenus d'exécuter ponctuellement leurs ordres de service (65). Si, lors de l'exécution d'une décision administrative, un agent viole les devoirs qui lui incombent, il pourra être sanctionné disciplinairement selon les règles prévues par le statut qui le régit. S'il commet une infraction, il s'expose à des poursuites pénales. Certaines infractions réprimées par le Code pénal visent d'ailleurs spécifiquement les fonctionnaires: délits de coalition, de concussion, d'abus de pouvoir, de corruption, etc...

En ce qui concerne la responsabilité civile, il convient de distinguer la responsabilité de la personne publique du fait de ses agents de la responsabilité personnelle des fonctionnaires d'une part à l'égard des tiers et d'autre part à l'égard de l'administration.

La base juridique de la responsabilité de la personne publique varie selon que la faute a été commise par un «*agent-organe*» ou par un «*agent-préposé*». Dans le premier cas, l'administration sera responsable directement en vertu de l'article 1382 du Code civil, dans le second cas elle le sera indirectement en vertu de l'article 1384 du Code civil relatif à la responsabilité du commettant.

Est considéré comme un organe, l'agent qui a le pouvoir de disposer d'une parcelle, si minime soit-elle, de la puissance publique ou d'engager cette puissance vis-à-vis des tiers (66). Les actes accomplis par l'organe sont censés être posés par la personne publique elle-même. Pendant longtemps, la jurisprudence a considéré que la responsabilité de la personne publique ne pouvait être engagée qu'à la condition que l'organe ait agi dans les limites de ses attributions (67). La jurisprudence récente a assoupli cette condition et estime que l'autorité doit réparer le dommage même lorsque la faute de l'organe a été commise à l'occasion d'un acte qu'il n'était pas en son pouvoir d'accomplir (68).

La responsabilité des préposés est régie par l'article 1384 du Code civil, qui rend les commettants responsables du dommage causé par les préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés. L'administration sera donc tenue d'indemniser le préjudice résultant de la faute du préposé dès que l'acte a été commis pendant le service et est, fût-ce indirectement ou occasionnellement, en relation avec les fonctions de l'agent (69).

Quant à la responsabilité personnelle des agents à l'égard des tiers, elle coexiste avec celle de la personne publique. Le préjudicié peut donc assigner la personne publique ou son agent ou les deux ensemble, sans évidemment pouvoir prétendre à une réparation supérieure au dommage réellement subi (70).

Si l'administration est condamnée à indemniser un tiers, rien ne l'empêche d'introduire une action récursoire contre l'agent qui a commis la faute. D'ordinaire, elle y renonce et se contente d'appliquer des sanctions disciplinaires. L'administration évite ainsi que ses agents soient condamnés à des réparations dont le montant est souvent disproportionné tant à la faute commise qu'à leurs facultés contributives (71).

Les articles 90, 95 et 134 de la Constitution soumettent la responsabilité pénale et civile des ministres à une procédure spéciale inspirée de l'«*impeachment*» des pays anglo-saxons. L'article 90 de la Constitution dispose que la Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation qui seule a le droit de les juger;

selon le même article, une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux. Cette loi fait toujours défaut et jusqu'à présent un seul ministre a été déféré à la Cour de cassation pour s'être battu en duel avec un député (72).

II. L'INTERVENTION DES TRIBUNAUX DANS L'EXECUTION DE L'ACTE

6. Tribunaux compétents

Lorsque l'exécution de l'acte administratif ne constitue pas une opération matérielle, mais une nouvelle décision administrative, l'administré dispose de trois voies de droit pour contester cette nouvelle décision: le recours en annulation devant le Conseil d'État, l'action en responsabilité devant les cours et tribunaux, l'invocation — tant devant les tribunaux judiciaires que devant le Conseil d'État — de l'article 107 de la Constitution qui impose aux juges de n'appliquer les arrêtés et règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux lois (73).

Le sujet du colloque concerne cependant l'exécution matérielle, «*l'activité exercée postérieurement à la décision administrative*». Si un litige s'élève à ce sujet, le Conseil d'État est incompétent pour en connaître dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir. L'administré devra donc introduire une action en responsabilité devant les cours et tribunaux, la procédure en référé lui permettant d'obtenir le sursis à exécution de la décision. Néanmoins, si le préjudice n'est pas réparable par une action portée devant les cours et tribunaux, le Conseil d'État peut, sous certaines conditions, connaître d'une demande d'indemnité relative à la réparation d'un dommage exceptionnel (voir infra).

7. But de l'intervention judiciaire

On a coutume de dire que le recours en annulation au Conseil d'État est un recours objectif, c'est-à-dire exercé dans l'intérêt de l'ordre juridique (74), ce qui explique que les arrêts du Conseil d'État valent erga omnes (75).

Par contre, les actions devant les cours et tribunaux sont instituées en vue de protéger les droits des citoyens. C'est pourquoi les jugements et arrêts des juridictions judiciaires ne valent qu'entre parties et ne sont revêtues que de l'autorité relative de la chose jugée.

8.1. *Les moyens juridictionnels contre l'exécution irrégulière ou illégale*

Nous examinerons ci-après les moyens dont disposent les particuliers en cas d'exécutions irrégulière d'une décision légale. Si la décision exécutée est elle-même entachée d'illégalité, l'administré peut introduire un recours en annulation au Conseil d'État contre la décision ou demander au juge d'en refuser l'application en vertu de l'article 107 de la Constitution. Mais, telle n'est pas l'hypothèse envisagée en l'occurrence.

Nous avons déjà évoqué l'importante progression jurisprudentielle relative à l'application de l'article 1382 du Code civil. En étudiant l'intervention des tribunaux dans l'exécution de la décision administrative, on découvre un nouvel aspect, tout aussi remarquable de cette évolution.

Traditionnellement, la jurisprudence et la doctrine se fondant sur le principe de la séparation des pouvoirs, enseignaient qu'il était inconcevable que le pouvoir judiciaire puisse, dans le cadre de l'article 1382 du Code civil, ordonner à l'administration d'accomplir un acte nécessaire à la réparation en nature du dommage subi par un particulier (76).

Cette conception fut battue en brèche par l'arrêt de la Cour de cassation du 26 juin 1980, dont les attendus particulièrement clairs méritent d'être reproduits:

«Attendu que la victime d'un dommage résultant d'un acte illicite a le droit d'en exiger la réparation en nature, si elle est possible et ne constitue pas l'exercice abusif d'un droit; que le juge a le pouvoir de l'ordonner, notamment en prescrivant à l'auteur du dommage les mesures destinées à faire cesser l'état de choses qui cause le préjudice.

Attendu que n'échappe pas à l'application de cette règle, l'autorité administrative qui par un acte illicite porte atteinte aux droits civils d'une personne et lui cause de ce fait un dommage.

Que les cours et tribunaux ne s'immiscent pas dans l'exercice des pouvoirs légalement réservés à cette autorité, lorsque aux fins de rétablir entièrement dans ses droits la partie lésée, ils ordonnent la réparation en nature du préjudice et prescrivent à l'administration des mesures destinées à mettre fin à l'illégalité dommageable».

Le tribunal civil de Bruxelles n'hésite pas à appliquer cette théorie. Un agent lui demandait la réparation d'un dommage consistant dans la privation d'une promotion. Le tribunal, pensant que la victime avait un droit à cette promotion, condamna l'Etat à la lui accorder (77).

La doctrine approuve la nouvelle jurisprudence de la Cour de cassation (78). Lorsque la compétence de l'administration est liée, il lui paraît hors de doute que le juge peut lui donner une injonction. Mais lorsque l'administration commet une faute en accomplissant un acte relevant de sa compétence discrétionnaire, certains auteurs (79) se montrent plus réticents et estiment que la réparation en nature est impossible. P. Lewalle (80) cite l'exemple d'un agent illégalement révoqué. Selon lui, on voit mal le juge judiciaire ordonner la réintégration à titre de réparation, car les faits invoqués à l'appui de la révocation justifieraient peut-être une sanction moins grave, telle une suspension. Mais si l'on tient compte de l'évolution très considérable de la jurisprudence judiciaire, il ne faudrait pas s'étonner de voir, dans l'exemple cité, un juge refuser de considérer que l'octroi de dommages et intérêts est la seule voie qui s'ouvre à lui. S'il suit le raisonnement de la Cour de cassation, il risque d'être moins timide (81). Certes, il reconnaîtra qu'il ne lui appartient pas de faire œuvre d'administrateur en dictant le choix de la mesure à l'administration, mais, dans l'état actuel de la jurisprudence; est-il encore inconcevable que le juge ordonne à l'administration de retirer sa décision illégale, l'administration retrouvant ensuite la liberté de choisir une nouvelle mesure ou de s'abstenir d'en prendre une? Le problème ne concerne plus l'exécution de la décision mais la décision elle-même et dépasse donc le cadre de la présente étude. Il n'empêche que la question mériterait d'être approfondie.

Notre étude a trait à l'exécution irrégulière ou illégale d'une décision administrative prise régulièrement. C'est pourquoi nous avons évoqué la responsabilité aquilienne de l'administration, qui représente d'ailleurs de loin la plus importante source de responsabilité des pouvoirs publics. Mais la responsabilité de l'administration peut également être engagée sans que l'on puisse lui reprocher de faute. D'une part, la jurisprudence admet qu'en matière de travaux publics et de voirie, l'autorité qui, sans commettre un fait fautif, rompt l'équilibre établi entre les propriétés voisines et impose à un propriétaire voisin un trouble excédant la mesure des inconvénients ordinaires du voisinage, lui doit une juste et adéquate compensation, rétablissant l'égalité rompue (82). D'autre part, plusieurs lois établissent une responsabilité objective, soit à charge de toute personne, y compris les autorités administratives (83) soit spécifiquement à charge des pouvoirs publics. Entrent par exemple dans cette dernière catégorie, la responsabilité des communes du fait d'émeutes (84) et la responsabilité de l'Etat qui résulte de certaines Conventions internationales approuvées par la Belgique telles que la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés

par les objets spatiaux (85) ou les conventions relatives à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire conclues au sein de l'OCDE (86).

Mentionnons enfin que dans les cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, le Conseil d'État peut se prononcer en équité par voie d'arrêt sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel causé par une autorité administrative (87). Cette compétence est cependant toujours restée très marginale (88).

8.1.1. L'action en responsabilité civile est indépendante du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État et peut donc être intentée même lorsque l'acte exécuté n'a pas été attaqué au contentieux.

8.1.2. Lorsque l'acte exécuté est entaché d'une irrégularité flagrante, il appartient au juge d'apprécier si l'administration a commis une faute. En principe, ce sera le cas et la responsabilité de l'administration sera engagée sur base de l'article 1382 du Code civil. Toutefois, il convient de relever que ce qui est en l'occurrence gravement illégal, c'est la décision. Dans cette hypothèse, l'administré peut également invoquer l'article 107 de la Constitution ou introduire un recours devant le Conseil d'État. La question de savoir si l'introduction de ce recours est soumise au délai légal n'a pas encore été clairement tranchée jusqu'à présent (89). Notons cependant que le Conseil d'État a jugé que la règle imposant un délai pour l'introduction d'un recours devant le Conseil d'État est une règle d'ordre public à laquelle il ne peut être dérogé en l'absence de texte exprès et que, lorsque le législateur a utilisé l'expression «*nul de plein droit*», cette expression ne peut, en l'absence d'indication dans les travaux préparatoires, s'interpréter comme impliquant que la loi ait voulu frapper la violation des règles qu'elle a établies d'une sanction plus sévère que la nullité ordinaire.

8.1.3. Les mêmes observations valent en cas d'exécution d'une décision matériellement inexistante, sauf en ce qui concerne le recours au Conseil d'État. Celui-ci a en effet jugé qu'un recours contre un acte qui n'existe pas matériellement est dépourvu d'objet (91). Dans quelques affaires, l'inexistence matérielle était d'ailleurs à la limite de l'inexistence juridique (92).

8.2. *Autres moyens*

L'administré peut toujours introduire un recours soit auprès de l'autorité qui a exécuté la décision soit auprès de l'autorité supérieure ou de tutelle.

Il arrive que le législateur organise expressément un recours ou dispose que les mesures cessent d'avoir effet si elles ne sont pas confirmées dans un certain délai. C'est souvent le cas en matière de protection de l'environnement (cf. infra: III^e partie). Lorsque le recours n'est pas prévu par la loi ou le règlement, il est purement gracieux.

9-10. *Le caractère non suspensif de l'introduction d'un recours contre un acte administratif. Le sursis à exécution*

Généralités

Il est admis que l'acte administratif ne peut être privé de son caractère exécutoire par le seul fait de l'introduction d'un recours contre cet acte. Cette solution n'est consacrée par aucun texte, mais est justifiée par les privilèges du préalable et de l'exécution d'office (93). Cette règle générale est cependant tempérée par deux types d'exception: d'une part, certains recours ont automatiquement un effet suspensif et d'autre part le juge a, dans certains cas, la faculté d'ordonner le sursis à exécution.

Le relevé des recours auxquels le législateur a attaché un effet suspensif a été fait par feu M. le Conseiller d'État Huberlant dans son rapport pour un colloque précédent (94).

Quant au sursis à exécution, il convient de distinguer deux hypothèses: le sursis à exécution qui peut être ordonné par le Conseil d'État et le sursis à exécution ordonné par le juge des référés.

La doctrine (95) et la section de législation du Conseil d'État ont souligné à de nombreuses reprises la nécessité d'instaurer un sursis à exécution devant la section d'administration du Conseil d'État. Plusieurs propositions et projets de loi en ce sens ont été déposés sur le bureau des Chambres législatives (96). Mais jusqu'à présent, une seule initiative a abouti. L'article 70 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour et l'éloignement des étrangers permet au Conseil d'État d'ordonner à la demande du requérant qu'il soit sursis à l'exécution d'un arrêté de renvoi ou d'expulsion si, à l'appui de son recours, le requérant invoque des moyens qui, dans les circonstances de l'affaire, paraissent sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée et si l'exécution immédiate de celle-ci risque de causer à l'étranger un préjudice grave difficilement réparable. Il convient cependant de souligner que cet article ne vise que les arrêtés de renvoi et d'expulsion, c'est-à-dire des mesures prises à l'égard de personnes ayant déjà obtenu un permis de séjour ou d'établissement.

Le sursis à exécution que prononce le juge des référés trouve son

fondement dans l'article 584 du Code judiciaire, aux termes duquel le président du tribunal de première instance statue au provisoire dans les cas dont il reconnaît l'urgence, en toutes matières sauf celles que la loi soustrait au pouvoir judiciaire.

Pendant longtemps, l'idée a prévalu que le principe de la séparation des pouvoirs interdisait au juge des référés de paralyser l'action administrative en ordonnant un sursis à exécution suspendant la force exécutoire de l'acte administratif. La seule exception admise était le cas où l'administration commettait une voie de fait.

Dans son rapport précité, C. Huberlant relevait déjà avec scepticisme la tendance des juges des référés à dépasser le cadre restrictif de la notion de la voie de fait. Depuis lors, cette tendance s'est rapidement accrue sous l'influence de l'évolution très importante de la jurisprudence relative à l'article 1382 du Code civil. Et il n'a pas fallu attendre longtemps pour voir la Cour de cassation confirmer la nouvelle jurisprudence des juges des référés. Dans ses arrêts du 21 octobre 1982 (97) et du 21 mars 1985 (98), la Cour de cassation admet que la juridiction des référés est compétente pour prescrire à l'autorité administrative les mesures et notamment les défenses nécessaires aux fins de prévenir ou de faire cesser non seulement une voie de fait mais aussi n'importe quelle atteinte paraissant portée fautivement par cette autorité à des droits subjectifs dont la sauvegarde relève des Cours et tribunaux (99). Le caractère évident et grave de l'illégalité imputée à l'autorité n'est donc plus une condition nécessaire de l'intervention du juge des référés (100). Dans son arrêt du 21 octobre 1982, la Cour de cassation insiste sur le fait que le pouvoir judiciaire n'est pas seulement compétent pour réparer mais également pour prévenir toute lésion fautive d'un droit civil.

Il n'est guère étonnant que depuis ces deux arrêts de principe, on assiste à une multiplication des jugements en référé dans tous les domaines de l'action administrative (101). Parallèlement à cette multiplication, on observe un élargissement de la notion de l'urgence qui est une des conditions auxquelles est subordonnée la compétence du juge des référés: le juge tend à déduire de l'effet non suspensif du recours au Conseil d'État le caractère urgent d'une demande de surseoir à l'exécution d'un acte administratif (102).

9.1. *Possibilité d'une demande de sursis autonome*

Devant le Conseil d'État, il n'est pas possible d'obtenir le sursis à exécution d'un arrêté de renvoi ou d'expulsion, sans introduire de recours

contre l'arrêté. Aux termes de l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, le sursis à exécution présuppose l'existence d'un recours en annulation au fond, de telle sorte que la demande de sursis à exécution n'est pas recevable lorsque l'arrêté de renvoi ou d'expulsion n'est pas attaqué (103) ou lorsque le recours contre cet arrêté est tardif (104).

En revanche, l'action engagée devant le juge des référés est indépendante de l'action au fond (105). Il faut d'ailleurs se demander si cet aspect, ne comporte pas de graves inconvénients. On peut, en effet, imaginer qu'après une décision du juge des référés qui le satisfait, le bénéficiaire s'abstienne d'introduire un recours au conseil d'État. L'administration devra respecter l'ordonnance, même si elle a été prise par un juge qui n'est pas rompu au droit administratif et qui plus est dans le cadre d'une procédure rapide limitée au contrôle des apparences de la légalité. Que restera-t-il à faire à l'administration? Ce sera à elle à saisir le juge pour lui demander de pouvoir exécuter la décision. Un tel procédé aboutit à un renversement complet de notre système.

9.2. *Demande de sursis à exécution d'un acte déjà exécuté*

Lorsqu'un arrêté de renvoi ou d'expulsion a été exécuté avant l'introduction régulière de la demande d'annulation de cet arrêté, le Conseil d'État juge qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le sursis à exécution (106).

Quant aux juges des référés, ils sont saisis le plus souvent lorsque la décision a déjà été exécuté. Dans ce cas, ils n'hésitent pas à ordonner à l'administration de remettre les choses dans leur état initial, ou à tout le moins d'arrêter l'exécution de la mesure qu'ils jugent illégale. De même, ils enjoignent à l'administration de prendre une mesure, lorsqu'elle s'y refuse d'une manière qu'ils jugent illégale (107).

9.3. *Effet suspensif de la requête du sursis*

L'introduction au Conseil d'État d'une demande de sursis à exécution d'un arrêté de renvoi ou d'expulsion suspend l'exécution de l'arrêté pendant toute la durée de la procédure. Afin d'éviter qu'entre l'introduction de cette demande et sa notification au ministre de la Justice par le Conseil d'État, le ministre n'exécute l'arrêté, il est prévu que l'étranger doit notifier une copie de la demande de sursis à exécution au ministre de la Justice (108).

Quant à la saisine du juge des référés, elle ne suspend pas l'exécution de la mesure administrative. Cependant, il faut souligner que la procédure

est très rapide. En principe, le délai de citation est au moins de deux jours (109). Si, néanmoins, le cas requiert célérité, le président peut permettre de citer un jour férié, de jour à jour ou même d'heure à heure (110). Les ordonnances sont de plein droit exécutoires par provision. L'appel et l'opposition sont privés d'effet suspensif (111).

9.4. *Sursis prononcé d'office*

Devant le Conseil d'État, le sursis à exécution d'un arrêté de renvoi ou d'expulsion n'est jamais ordonné d'office. La loi prévoit que le requérant doit en formuler expressément la demande (112).

Le juge des référés ne peut lui non plus ordonner de sursis à exécution d'une décision administrative, sans que la partie ne l'ait sollicité, sous peine de statuer *ultra petita* et de violer les droits de la défense.

9.5. *Portée et effets du jugement ordonnant le sursis*

Ce n'est pas parce que le Conseil d'État a ordonné de surseoir à l'exécution d'un arrêté de renvoi ou d'expulsion qu'il doit l'annuler. Néanmoins, l'octroi du sursis à exécution fournit une indication importante. En effet, la loi impose au Conseil d'État de n'ordonner cette mesure que si, à l'appui de son recours en annulation, le requérant invoque des moyens qui, dans les circonstances de l'affaire, paraissent sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée (113). C'est ce qui explique l'extrême prudence avec laquelle le conseil d'État a jusqu'à présent usé de son pouvoir d'ordonner qu'il soit sursis à l'exécution d'un arrêté de renvoi ou d'expulsion (114).

Jusqu'il y a peu, on considérait que le juge des référés était incompétent pour aborder le fond du litige (115). La cour de cassation vient d'abandonner cette thèse restrictive et considère maintenant que le juge des référés peut non seulement examiner les droits des parties, mais également prendre les mesures de protection ou de sauvegarde que justifient des apparences de droit suffisantes (116). Mais l'ordonnance du juge des référés n'a aucune autorité de chose jugée à l'égard du juge du fond qui tranchera ultérieurement la demande (117).

9.6. *Recours contre le jugement de sursis*

Pas plus que les autres arrêts du Conseil d'État, les arrêts ordonnant ou refusant d'ordonner le sursis à exécution d'un arrêté de renvoi ou d'expul-

sion ne sont pas susceptibles d'une voie de recours. Il existe cependant une exception à ce principe: les arrêts par lesquels le Conseil d'État décide de ne pouvoir connaître de la demande pour le motif que celle-ci entre dans les attributions des autorités judiciaires et les arrêts par lesquels il rejette un déclinatoire fondé sur le motif que la demande relève des attributions de ces autorités, peuvent être déferés à la Cour de cassation (118).

Les ordonnances du juge des référés sont susceptibles d'opposition et d'appel (119). Les arrêts statuant sur les appels peuvent faire l'objet d'une pourvoi en cassation.

10. Effets de l'annulation lorsque l'acte annulé a déjà été exécuté

10.1. L'arrêt du Conseil d'État qui prononce l'annulation de l'acte administratif le fait disparaître *ex tunc*. L'acte annulé est donc censé n'avoir jamais existé. Dès lors, si l'acte a été exécuté, l'administration devra en principe rétablir la situation ancienne, avec toutes les conséquences positives ou négatives que cela implique.

10.2. Cette règle subit toutefois certains tempéraments qu'imposent l'équité et les impératifs de la sécurité juridique. C'est ainsi que le fonctionnaire dont la nomination a été annulée devrait en principe restituer le traitement qui lui a été payé. La jurisprudence, se fondant sur l'équité, estime que l'intéressé doit être rémunéré pour les services rendus et considère que cette rémunération correspond aux traitements perçus (120). Ainsi encore, la jurisprudence récente du Conseil d'État admet qu'un fonctionnaire doit être considéré comme étant légalement investi de ses fonctions jusqu'à l'arrêt d'annulation de sa nomination. Les actes qu'il a accomplis avant l'arrêt d'annulation demeurent valables (121).

10.2.1. Lorsqu'un administré obtient l'annulation d'une décision qui a été exécutée mais dont il s'avère qu'il est impossible de faire disparaître les effets, il pourra demander aux tribunaux judiciaires de lui accorder la réparation du préjudice subi. Pour l'obtenir, il devra établir l'existence d'un dommage résultant d'une faute de l'administration. Nous avons vu que la jurisprudence considère actuellement que toute illégalité constitue une faute (122). Il ne restera donc à l'administré qu'à prouver le dommage et à établir le lien de causalité avec l'excès de pouvoir.

10.3. Dans son rapport pour le IV^{ème} Colloque, M. Vander Stichele a exposé combien étaient limités les moyens de coercition dont dispose le juge pour obliger l'administration à exécuter ses arrêts et jugements et par conséquent pour obliger l'administration à revenir sur des mesures déjà

exécutées (123). Une des raisons en est l'immunité d'exécution dont jouissent les personnes morales de droit public. Nous nous bornerons donc à indiquer quelques éléments nouveaux intervenus depuis lors: l'introduction de la loi uniforme Benelux sur l'astreinte, l'important mouvement doctrinal en faveur de l'assouplissement du principe de l'immunité d'exécution, qui n'est pas sans influence sur la jurisprudence et sur certaines initiatives parlementaires et, enfin, une affaire intéressante devant la Commission européenne des droits de l'homme.

Une loi du 31 janvier 1980 (124) rend applicable en Belgique la loi uniforme Benelux relative à l'astreinte et introduit dans le Code judiciaire les articles 1385 bis et suivants selon lesquels le juge peut, à la demande d'une partie, condamner l'autre partie, pour le cas où il ne serait pas satisfait à la condamnation principal au paiement d'une astreinte. Dans une affaire où il avait à connaître d'une décision d'un jury d'examen qui refusait de tenir-compte d'une premier arrêt d'annulation, le Conseil d'État ne se borna pas à annuler la nouvelle décision du jury, mais, se fondant sur les nouvelles dispositions du Code judiciaire, il condamna les membres du jury au paiement d'une astreinte pour le cas où le jury ne prendrait pas une décision rétablissant la légalité, dans le délai et de la manière précisés dans l'arrêt (125). La Cour de cassation a cassé cet arrêt, au motif que tout litige concernant le rétablissement dans un droit lésé de manière illicite ressortit exclusivement à la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, que dès lors le Conseil d'État n'était pas compétent pour statuer sur le rétablissement dans ses droits demandé par la requérante et que, partant, il n'était pas davantage compétent pour condamner les membres du jury récalcitrant à payer une astreinte au cas où ils ne se conformeraient pas à cette décision (126). La controverse n'en est cependant pas terminée pour autant: un arrêt récent du Conseil d'État (127) vient de poser à la Cour de justice Benelux la question préjudicielle de savoir si la loi uniforme relative à l'astreinte doit être interprétée en ce sens qu'elle habiliterait le Conseil d'État, lorsqu'il annule un acte administratif pour excès de pouvoir par un arrêt revêtu d'une autorité de chose jugée qui implique que l'autorité compétente pour exécuter l'arrêt d'annulation s'abstienne de prendre un acte inconciliable avec cette annulation, à condamner cette autorité au paiement d'une astreinte pour le cas où elle méconnaîtrait cette obligation.

Reste évidemment toujours la question: que se passe-t-il si l'autorité refuse de payer l'astreinte?

Un important mouvement doctrinal se dessine en faveur de l'aménagement du principe de l'immunité d'exécution des personnes morales de droit

public, dans les cas où l'exécution forcée ne porterait pas atteinte au fonctionnement normal de l'administration (128). De plus en plus nombreux sont les auteurs qui se prononcent en faveur de l'exécution forcée à l'encontre de l'administration, lorsqu'elle porte sur des fonds publics pour lesquels des crédits sont prévus au budget (129) ou sur des biens du domaine privé de l'administration dont la saisie ne met pas réellement en danger la continuité et la régularité du service public (130). Diverses propositions sont avancées, notamment l'octroi au juge du pouvoir d'apprécier si les nécessités du service s'opposent à l'exécution forcée, la généralisation de la tutelle de substitution à l'égard des autorités décentralisées, la création d'un fonds pour l'exécution des décisions juridictionnelles et l'augmentation des moyens de pression politique, tels que l'inscription distincte au budget des crédits pour l'exécution des décisions de justice, l'instauration d'un ombudsman, la publication des contrôles, etc. ... (131).

Il n'est pas étonnant que cette nouvelle tendance doctrinale exerce une certaine influence sur la jurisprudence. Certes, dans son arrêt du 26 juin 1980 (132), la Cour de cassation a dénié au juge le pouvoir d'autoriser la victime à se substituer à l'autorité administrative qui resterait en défaut d'exécuter les travaux qu'elle a été condamnée à effectuer pour mettre fin à l'illégalité dommageable. Il n'empêche que l'on commence à voir des juges faire allusion aux nouvelles thèses doctrinales (133) et parfois même les épouser (134).

Il faut également relever une proposition de loi récemment déposée qui tend à permettre la saisie des biens du domaine privé des personnes morales de droit public si le juge estime que la mesure sollicitée est, compte tenu des intérêts en présence, compatible avec les impératifs de la continuité du service public (135).

Nous terminerons notre rapide tour d'horizon en évoquant l'affaire Sequaris, qui a soulevé le problème de la compatibilité de l'immunité d'exécution avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Madame Sequaris avait obtenu une condamnation judiciaire de l'État à lui verser une somme provisionnelle de deux millions de francs (136). N'arrivant pas à obtenir l'exécution du jugement, elle saisit la commission européenne des droits de l'homme en faisant valoir la violation de l'article 1er du premier Protocole additionnel garantissant le respect de la propriété et de l'article 13 de la Convention, selon lequel toute personne dont les droits reconnus par la Convention ont été violés a le droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que

la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Après que la commission eut déclaré la requête recevable, un accord transactionnel intervint aux termes duquel l'Etat belge s'engage à payer à la plaignante le principal de deux millions de francs et les intérêts (137).

Cette affaire ne permet cependant pas de tirer de conclusions définitives. D'une part, il est douteux que l'article 13 ait un effet direct en ce qui concerne l'effectivité du recours (138). D'autre part, il faut se demander si l'immunité d'exécution ne constitue pas une limitation implicite aux droits garantis par la Convention à l'instar de ce qui a été jugé pour l'immunité parlementaire ou pour la responsabilité du législateur (139).

En ce qui concerne la responsabilité disciplinaire, pénale et civile des autorités et des fonctionnaires, nous nous permettons de renvoyer au point 5.1.5. du présent rapport.

III. La protection de l'environnement et la protection des réfugiés politiques

A. La protection de l'environnement

Nous nous bornerons à indiquer ci-après quelques règles spéciales qui constituent des aménagements aux principes exposés dans le cadre des deux premières parties de ce rapport.

Ces règles sont généralement récentes. On ne s'étonnera pas qu'elles émanent d'autorités différentes. En effet, depuis la réforme de l'Etat belge, la protection de l'environnement — au sens large — relève pour une grande part des Régions (140). La protection des monuments et sites a cependant été confiée aux Communautés (141).

La législation relative à la *conservation des monuments et des sites* prévoit que si, malgré les offres d'intervention des autorités publiques, les intéressés refusent de faire exécuter les travaux nécessaires pour prévenir la destruction ou la détérioration d'une immeuble classé, le gouvernement peut les faire exécuter d'office et obtenir en justice le remboursement de la dépense, dans la mesure où elle a profité aux intéressés (142).

En vue d'assurer la *protection des bois et des forêts*, l'Exécutif régional (143) a le droit de s'opposer à toute coupe anormale ou excessive dans les bois et forêts appartenant à des particuliers et dont la conservation import à l'intérêt général. Le propriétaire peut introduire un recours contre la décision de l'Exécutif devant une commission présidée par un magistrat. La

décision de la Commission ouvre un recours au Conseil d'État. Dès la signification de l'interdiction aux intéressés, les abattages doivent être complètement suspendus. Ils ne peuvent être repris, le cas échéant, qu'après autorisation spéciale de l'Exécutif. Cette autorisation peut subordonner la coupe à des engagements à prendre par le propriétaire notamment pour le reboisement. En cas d'inexécutions des engagements, l'administration des eaux et forêts peut faire procéder d'office à l'exécution de travaux aux frais des propriétaires, faire suspendre l'exploitation par mesure provisoire et mettre sous séquestre, aux frais du contrevenant, les bois abatus et non enlevés. Elle peut requérir à cet effet la force publique (144).

En ce qui concerne *l'aménagement du territoire et l'urbanisme* (145), les fonctionnaires compétents peuvent ordonner l'interruption des travaux qui ne sont pas conformes au permis délivré ou qui sont exécutés sans permis. L'ordre doit à peine de péremption, être confirmé dans les cinq jours par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué. L'intéressé peut, par la voie du référé, demander la suppression de la mesure au président du tribunal de première instance. Les fonctionnaires compétents sont habilités à prendre toutes mesures, en ce compris la mise sous scellés, pour assurer l'application immédiate de l'ordre d'interrompre, de la décision de confirmation, ou, le cas échéant, de l'ordonnance du président.

En outre, ceux qui ont exécuté des travaux en enfreignant les dispositions légales concernant les plans particuliers d'aménagement, les permis de bâtir et les permis de lotir peuvent se voir condamner par le tribunal non seulement à une peine d'amende ou d'emprisonnement (146), mais également à la remise en état des lieux ou l'exécution d'ouvrages ou travaux d'aménagement (147). Le jugement ordonne que lorsque les lieux ne sont pas remis en état ou lorsque les travaux et ouvrages ne sont pas exécutés dans le délai prescrit, l'administration et éventuellement la partie civile pourront pourvoir d'office à son exécution. L'administration ou le particulier qui exécute le jugement a le droit de vendre les matériaux et objets résultants de la remise en état des lieux, de les transporter, de les entreposer et de procéder à leur destruction. Le condamné est contraint au remboursement de tous les frais d'exécution, déduction faite du prix de la vente des matériaux et objets, sur présentation d'un état taxé et rendu exécutoire par le juge des saisies.

En matière de *lutte contre le bruit* (148) et *contre la pollution de l'atmosphère* (149) et *des eaux souterraines* (150), les agents compétents peuvent interdire provisoirement l'utilisation d'installations et d'appareils qui ne sont pas en état de fonctionner de manière conforme aux lois et à leurs

arrêtés d'exécution, y apposer les scellés et prendre à leur égard toutes les mesures urgentes que la situation commande. Ils peuvent requérir l'assistance de l'autorité communale pour l'accomplissement de leur mission. Ces mesures doivent être ratifiées dans un délai de huit ou de quinze jours par un fonctionnaire supérieur (151). Un recours auprès de l'Exécutif (152) est ouvert à tout intéressé contre les décisions de ratification. Ce recours n'est pas suspensif. La décision de l'Exécutif peut être attaquée devant le Conseil d'État.

Les autorités communales et, en cas de carence de ces autorités ou en cas d'urgence impérieuse, les fonctionnaires compétents peuvent prescrire les mesures urgentes qu'impose une pollution grave de l'atmosphère ou des eaux souterraines (153). Lorsqu'elles concernent les eaux souterraines, ces mesures cessent d'avoir effet à l'expiration d'un délai de trente jours, si dans le cours de celui-ci elles n'ont pas été confirmées par l'Exécutif. La décision de l'Exécutif peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'État.

La législation relative à la *lutte contre la pollution des eaux de surface* permet au directeur d'une société d'épuration et aux agents compétents de requérir les autorités communales de prendre les mesures urgentes que l'existence ou l'imminence d'une pollution grave rendent nécessaires (154). L'exécution de ces réquisitions est assurée à l'intervention soit du gouverneur de la province soit du commissaire d'arrondissement du ressort. Ceux-ci prennent toutes mesures pour qu'il y soit donné suite sur-le-champ et à cet effet ils disposent de la police et de la gendarmerie. Les mesures cessent d'avoir effet à l'expiration d'un délai de trente jours, si dans le cours de celui-ci elles n'ont pas été confirmées par l'Exécutif dont la décision peut être soumise à la censure du Conseil d'État. Un système différent a été instauré pour la Région wallonne (155). En cas de pollution grave et soudaine des eaux ou de menace immédiate de pollution grave, l'Exécutif dont faut-il le rappeler, les décisions peuvent être attaqués devant le Conseil d'État, peut prendre d'office toutes les mesures nécessaires pour éviter ou réduire la pollution; il peut aussi charger le gouverneur de la province ou le bourgmestre de prendre les mesures d'urgence qu'il leur indique. L'Exécutif détermine la date à laquelle prennent fin les mesures d'urgence. Il peut créer un service d'intervention immédiate dont il règle l'organisation et les missions.

Enfin, les établissements dont l'exploitation peut être une cause de *danger, d'insalubrité ou d'inconfort* sont soumis à un régime d'autorisation (156). Si un danger met en péril la sécurité ou la santé du personnel ou des voisins et que le chef d'entreprise refuse d'obtempérer aux instructions,

le bourgmestre ou, le cas échéant, le fonctionnaire compétent peut ordonner la cessation du travail, mettre les appareils sous scellés et procéder à la fermeture provisoire immédiate de l'établissement (157). Dans ce cas, le chef d'entreprise intéressé peut exercer un recours non suspensif auprès de l'Exécutif. Le bourgmestre ou le fonctionnaire compétent peut prendre les mêmes mesures lorsque les conditions qui règlent l'exploitation de l'établissement ne sont pas respectées (158).

Dans la Région wallonne, les fonctionnaires compétents peuvent mettre sous scellés ou saisir les déchets et les moyens de transport qui ont servi à commettre des infractions au décret du Conseil régional wallon du 5 juillet 1985 relatif aux *déchets*. Ils peuvent interdire de déplacer le moyen de transport et les déchets qu'il contient pendant un délai n'excédant pas 72 heures. La mise sous scellés et la saisie doivent être confirmées, à peine de nullité, par le juge au tribunal de police dans les 48 heures (159). Dans l'exercice de leur fonction, les fonctionnaires peuvent requérir l'assistance de la police communale (160).

En ce qui concerne *la protection contre les radiations ionisantes* (161), les autorités compétentes peuvent, en cas d'infraction à la loi, prendre d'office toutes mesures propres à rendre inoffensives les sources de radiations ionisantes qui constitueraient un danger pour la santé de la population et pour l'environnement. Elles peuvent, en ce qui concerne les moyens de transport et les emballages qui ne répondent pas à la législation, prendre toutes les mesures urgentes requises et notamment en interdire l'utilisation, y apposer les scellés ou les confisquer. Ces mesures cessent d'avoir effet à l'expiration d'un délai de dix jours, à moins qu'elles ne soient ratifiées dans ce délai par un fonctionnaire dirigeant. La décision de ce fonctionnaire peut être soumise à la censure du Conseil d'État.

B. La protection des réfugiés politiques

Les règles relatives à la reconnaissance du statut de réfugié politique font l'objet de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui vient d'être modifiée en ce qui concerne les réfugiés par la loi du 14 juillet 1987.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi, la qualité de réfugié était reconnue par le ministre des Affaires étrangères ou par l'autorité internationale à laquelle il a délégué sa compétence.

Le ministre des Affaires étrangères a délégué sa compétence de reconnaître la qualité de réfugié au délégué en Belgique du Haut Commissaire des

Nations Unies pour les réfugiés (162). En ce qui concerne les recours contre les décisions de ce dernier, le Conseil d'État s'est déclaré incompétent pour en connaître, estimant que ce fonctionnaire international n'est pas une autorité administrative belge (163). Il est en effet désigné par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, qui est élu par l'assemblée générale, et n'est en aucune manière soumis au pouvoir hiérarchique d'un ministre belge.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 14 juillet 1987 précitée, la qualité de réfugié est reconnue par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (164), qui est nommé pour une période de cinq ans par le Roi, par arrêté délibéré en conseil des ministres, sur proposition du ministre de la Justice (165). La loi dispose qu'il prend ses décisions en toute indépendance (166). Les décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ne sont susceptibles de recours qu'auprès de la Commission permanente de recours des réfugiés (167). Les chambres de cette Commission se composent chacune d'un juge ou d'un conseiller qui en assume la présidence, d'un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, d'un fonctionnaire du ministère de la Justice, d'un avocat et du représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés qui participe au délibéré avec voix consultative (168). Les décisions de la Commission permanente de recours des réfugiés ne sont susceptibles que du recours ouvert par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État contre les décisions contentieuses administratives (169). Dans ce cadre, le Conseil d'État ne peut ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de la décision (170).

Les autres décisions administratives prises dans le cadre de la législation sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers peuvent donner lieu à différents recours.

La décision du ministre de la Justice de refuser l'entrée dans le Royaume à un étranger qui se déclare réfugié peut faire l'objet d'une demande urgente de réexamen (171). Pendant la durée du réexamen, aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée (172). La nouvelle décision du ministre peut être attaquée devant le Conseil d'État, mais ce recours n'est pas suspensif. Lorsque la décision prise par le ministre vise à reconduire l'étranger à la frontière du pays qu'il a fui et où, selon sa déclaration, sa vie ou sa liberté serait menacée, l'étranger peut introduire un recours suspensif devant le président du tribunal de première instance. La demande est introduite et la procédure se déroule «selon les formes du référé», mais la décision n'est susceptible ni d'opposition ni d'appel (173).

Les ordres de quitter le territoire peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État qui ne peut toutefois ordonner de surseoir à l'exécution. La nouvelle loi du 15 juillet 1987 prévoit expressément que ces décisions ne sont pas susceptibles d'une demande en référé devant le président du tribunal de première instance (174).

Les mesures de sûreté telles que l'obligation de résider dans un lieu déterminé ou de demeurer éloigné de certains endroits peuvent donner lieu à une demande de levée de la mesure à adresser au ministre de la Justice (175) et à un recours au Conseil d'État.

Les mesures de sûreté privatives de liberté peuvent faire l'objet d'un recours devant la chambre du conseil du tribunal correctionnel qui se conforme aux dispositions légales relatives à la détention préventive (176).

CONCLUSION

«Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui, par la faute duquel il est arrivé, à le réparer» (Article 1382 du Code civil).

Depuis l'important revirement de jurisprudence provoqué en 1920 par le célèbre arrêt *«La Flandria»*, c'est principalement autour de cette disposition que s'articule l'intervention des tribunaux dans l'exécution de l'acte administratif. Ces dernières années, la jurisprudence judiciaire en a considérablement élargi le champ d'application. L'arrêt de la Cour de cassation du 13 mai 1982 (177) établit que sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de responsabilité, toute illégalité équivaut à une faute. Le même arrêt consacre la compétence du juge judiciaire pour réparer tout dommage causé par l'autorité publique qu'il s'agisse de la lésion d'un droit civil ou politique ou de la lésion d'un simple intérêt (178). L'arrêt de la Cour de cassation du 26 juin 1980 (179) énonce que le juge judiciaire peut condamner l'administration à réparer le dommage en nature. Selon l'arrêt de la Cour de cassation du 23 mars 1984 (180), le juge judiciaire, et lui seul, peut enjoindre à l'autorité de rétablir la légalité. Pour cela, le juge judiciaire dispose de moyens importants, tels que le pouvoir de condamner au paiement d'une astreinte qui a été introduit dans le Code judiciaire par l'adoption de la loi uniforme Benelux sur l'astreinte. De plus, les juges judiciaires n'hésitent plus à ordonner le sursis à exécution, surtout que dans ses arrêts des 21 octobre 1982 (181) et 21 mars 1985 (182), la Cour de cassation a estimé que l'octroi du sursis à exécution n'est pas limité au cas où l'administration se rend coupable d'une voie de fait.

La protection de l'administré s'en trouve nettement renforcée et l'on ne peut que se réjouir de cet aspect.

Il est cependant surprenant de constater qu'une matière à laquelle est consacrée un colloque des Conseils d'État européens est en Belgique l'apanage des juridictions judiciaires et il ne faut pas se cacher que la situation créée par l'évolution rapide de la jurisprudence judiciaire en ce domaine soulève d'importantes questions à commencer par savoir si elle correspond à la volonté du législateur, lorsqu'en 1946 il créa le Conseil d'État et lorsqu'en 1980 il lui conféra le pouvoir d'ordonner le sursis à exécution de certaines décisions en matière d'étrangers.

Le problème ne peut pas être éludé. Mais la répartition des compétences entre les juridictions ordinaires et le Conseil d'État n'est pas le thème de ce rapport. Peut-être cette question fera-t-elle l'objet d'un prochain colloque.

REFERENCES

(1) On notera cependant qu'un agissement matériel peut comporter un acte administratif: sous certaines conditions, le silence de l'administration est réputé constituer une décision de rejet: cf. article 14, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

(2) Y sont assimilés les actes qui refusent de modifier une situation juridique.

(3) Cf. à ce sujet B. JADOT, Le sursis à exécution face aux prérogatives de l'administration, A.P.T., 1982, p. 247 à 248.

(4) Encore faut-il exclure ces autorités lorsqu'elles participent au fonctionnement des deux autres pouvoirs.

(5) L'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État en ce qui concerne les Universités libres est particulièrement intéressante à ce sujet. Cf. les arrêts FUSS n° 15.326, WATTIER, n° 15.327 et NEJZATEN n° 15.328 du 1er juin 1972, SCHEUERMANN n° 19.776 du 27 juillet 1979, FRANSSSENS n° 21.467 du 16 octobre 1980 et DE CREE n° 26.712 du 24 juin 1986.

(6) Cette expression empruntée à VEDEL se retrouve souvent dans la doctrine belge A. VANDER STICHELE, Exécutoire bestuurlijke beslissing, R. W., 1960-1961 col. 1748; M. A. FLAMME, Droit administratif, première partie, P. U. B. 1983-1984, p. 6; MAST, Précis de droit administratif belge, 1966, p. 6; A. VANWELKENHUYZEN, La maxime «*nul ne peut se faire justice à soi-même*», ses limites et ses sanctions en droit public belge, Revue de l'administration et du droit administratif belge, 1967, p. 174; JADOT, art. cit., p. 246 et s.

(7) Plusieurs auteurs (A. BUTTGEBACH, Droit administratif, 1966, n° 377; P. WIGNT, Droit administratif, 1962, p. 161; A. MAST, op. cit., n° 8; J. DEMBOUR, Droit administratif, 1978, n° 221) ajoutent que c'est à l'administré à supporter le fardeau de la preuve: «*actori incombis probatio*». Cette position doit cependant être nuancée en ce qui concerne la procédure devant le Conseil d'État qui revêt un caractère inquisitorial: cf. les articles 16 et suivants de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État.

- (8) FLAMME, op. cit., première partie, p. 6.
- (9) VANDER STICHELE, art. cit., col. 1749; J. SAROT, Le caractère suspensif ou non suspensif des recours juridictionnels dirigés contre les autorités administratives, rapport belge pour le XI^{ème} congrès de l'Académie internationale de droit comparé, 1981, p. 23-24.
- (10) B. JADOT, art. cit., p. 247.
- (11) A. VANWELKENHUYZEN, art. cit., p. 175.
- (12) Articles 207, 300 et 301 du Code des impôts sur les revenus.
- (13) Article 3 de la loi domaniale du 22 décembre 1949.
- (14) Articles 67 et 68 de la Constitution; articles 128, 129 et 139 de la loi provinciale et la loi du 5 juin 1934 modifiant les articles 1er et 2 de la loi du 6 mars 1818 «*concernant les peines à infliger pour des contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales*» et l'article 2 de la loi du 1er mai 1849 «*sur les tribunaux de police simple et correctionnelle*»; décrets du 14 décembre 1789 et des 16-24 août 1790; article 90 de loi communale.
- (15) Article 4.4 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant le règlement général sur la police de la circulation routière.
- (16) Article 7 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.
- (17) Arrêté royal du 5 mai 1919 portant règlement général de police sur les mines, minières et carrières souterraines, modifié par l'arrêté de l'Exécutif flamand du 15 décembre 1982.
- (18) Règlement général pour la protection du travail, articles 20 et suivants.
- (19) Article 13 de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage; articles 5 et 9 de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime; articles 5 et 97 de l'arrêté royal du 16 octobre 1981 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux remplacé par l'arrêté royal du 19 novembre 1987.
- (20) Articles 4, alinéa 2, et 10 de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites. Pour les monuments et sites situés dans la région de langue néerlandaise cf. article 11, § 4 du décret du Conseil flamand du 3 mars 1976.
- (21) L'Exécutif régional est substitué au Ministre des Travaux publics en vertu de l'article 83, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.
- (22) Articles 3 à 5 de l'arrêté royal n° 2 du 18 avril 1967 sur l'assainissement des sites charbonniers désaffectés. Cet arrêté est abrogé en ce qui concerne la Région wallonne par la loi du 27 juin 1978, article 18.
- (23) Articles 54 et 55 du décret du Conseil flamand du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets et les articles 16 et 28 du décret du conseil régional wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets.
- (24) Article 6 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons.
- (25) Pour être autorisé à entrer dans le royaume, l'étranger doit être porteur soit des documents requis en vertu d'un traité international, d'une loi ou d'un arrêté royal, soit d'un passeport valable ou d'un titre de voyage en tenant lieu, revêtu d'un visa ou d'une autorisa-

tion en tenant lieu (article 2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).

(26) Article 50 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, modifiée par la loi du 14 juillet 1987.

(27) Article 52, §§ 1 et 2 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, modifié par la loi du 14 juillet 1987.

(28) Article 51 de la loi du 15 décembre précitée, modifiée par la loi du 14 juillet 1987.

(29) Article 52, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 précitée, modifiée par la loi du 14 juillet 1987. Toutefois, il existe un cas qui permet de refuser l'entrée sur le territoire national mais qui ne peut être invoqué pour opposer un refus de séjourner en qualité de réfugié: le cas où l'étranger est en possession d'un titre de transport valable à destination d'un pays tiers.

(30) Article 53 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, modifiée par la loi du 14 juillet 1987.

(31) Article 54 de la même loi.

(32) Article 77 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

(33) À l'exclusion des Pays-Bas et du Luxembourg, sauf s'il est de nationalité néerlandaise ou luxembourgeoise.

(34) Article 27 de la loi du 15 décembre 1980.

(35) Article 30 de la même loi.

(36) Comme c'est le cas en France: cf. le célèbre arrêt du 2 décembre 1902, Société immobilière de Saint-Just.

(37) BUTTGENBACH, *op. cit.*, n° 377.

(38) P. DELVOLVE, *L'acte administratif*, Sirey, 1983, p. 274-275, et A. DE LAM BADER, *Traité de droit administratif*, 1ère édition, Paris, 1984, T. I., p. 367-369.

(39) Note d'observation dans la *Revue communale de Belgique*, 1964, p. 119 et s.

(40) FLAMME, *op. cit.*, première partie, p. 15.

(41) Dictionnaire, v° Exécution des actes de l'autorité, n°s 3 et s.

(42) P. WIGNY, *op. cit.*, p. 160.

(43) A. VANDER STICHELE, *art. cit.*, col. 1754-1755.

(44) A. VANWELKENHUYZEN, *art. cit.*, p. 179.

(45) On pourrait y ajouter les réquisitions.

(46) Voyez p. ex. en matière de protection de l'environnement: la loi du 28 décembre 1931 relative à la protection des bois et forêts appartenant à des particuliers, la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, le décret du Conseil flamand du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation antipollution, le décret du conseil régional wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets.

(47) Voyez p. ex.: la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contra la pollution atmosphérique (art. 6), la loi du 26 mars 1971 précitée (art. 37), la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit (art. 9), la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques (art. 22), le décret du Conseil flamand du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets (art. 59), le décret du Conseil flamand du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines (art. 11), le décret du Conseil régional wallon du 5 juillet 1985 précité (art. 44), le décret du Conseil régional wallon du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution (art. 66).

(48) Voyez p. ex.: le règlement général pour la protection du travail approuvé par les

arrêtés du Régent des 11 février 1946 et 27 septembre 1947, la loi du 29 mars 1958 relative à la protection contre les radiations ionisantes, la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (art. 68), la loi du 28 décembre 1964 précitée, la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux souterraines, la loi du 18 juillet 1973 précitée, le décret du Conseil flamand du 28 juin 1985 précité.

(49) Voyez p. ex., la loi du 22 juillet 1974 précitée (art. 23), le décret du Conseil régional wallon du 5 juillet 1985 (art. 44).

(50) Cf. les lois citées dans la note (48).

(51) III^{ème} colloque des Conseils d'État et des tribunaux administratifs suprêmes des pays membres des Communautés européennes.

(52) Cf. à titre d'exemples les textes mentionnés dans la III^{ème} partie *«La protection de l'environnement et la protection des réfugiés politiques»*.

(53) Pas. 1963, I, 745 et s.

(54) Pas. 1963, I, 905.

(55) Cass. 11 avril 1969, Pas. 1969, I, 702; 27 novembre 1980, Pas. 1981, I, 361.

(56) Cf. p. ex., l'article 90 de la loi provinciale, l'article 51 de la loi du 28 décembre 1973 relative aux propositions budgétaires 1973-1974, l'article 10 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales l'article 8 de l'arrêté royal du 27 avril 1977 relatif aux opérations portant sur des moyens d'action en matière d'information (abrogé par l'arrêté royal du 12 mars 1981), l'article 58 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

(57) P. LEWALLE, L'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps Fac. Droit Liège, 1975, p. 40, pour des exemples cf.: recueil des arrêts du Conseil d'État, tables permanentes, v^o, Acte inexistant ou nul.

(58) J. R. DE LATTE, Le retrait des actes administratifs, Ann. Fac. Droit Liège, 1965, p. 110 et s.; M.-A. FLAMME, op. cit., 1^{ère} partie, p. 7.

A. MAST., L'annulabilité, la nullité et l'inexistence des actes juridiques en droit belge, Travaux de l'Association Henri CAPITANT, T. XIV, p. 821 et s.

(59) F. DE VISSCHER, Quelques réflexions sur le pouvoir d'injonction du juge judiciaire à l'égard de l'administration, J. T., 1981, p. 682; D. DEOM, De la réparation en nature du préjudice causé par les pouvoirs publics, A. P. T. 1981, p. 128; Cass. 13 mai 1982, J. T. 1982, 772 avec les conclusions de M. l'Avocat général VELU résumant les diverses thèses développées par la jurisprudence et la doctrine.

(60) Cf. les exemples cités par J. M. POUPART, in Les voies de fait et la juridiction des référés, Annales de droit, 1974, p. 342 à 344 et par M.-A. FLAMME, op. cit., deuxième partie, p. 164 à 167.

(61) J. M. POUPART, art. cit., p. 321.

(62) M.-A. FLAMME, op. cit. deuxième partie, p. 168 et s., B. JADOT, art. cit., p. 276.

(63) Avis sur le projet de loi relatif aux effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage sur les décisions judiciaires et sur les décisions contentieuses administratives, document du Sénat 579, 1983-1984, n^o 1, p. 11 et 12.

(64) Dans le même sens: arrêt GEORGE n^o 23 088 du 30 mars 1983. Voyez également J. SALMON, Conseil d'État, Bruylant, Bruxelles, 1987, p. 312 à 318.

(65) Article 7 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

(66) Cass. 27 mai 1962, Pas. 1963, I, 1034.

(67) Cass. 15 Janvier 1946, R. J. D. A., 75, obs. J. M. MARX.

(68) Cass. 19 décembre 1980, R. C. J. B., 1984, obs. R. O. DALCQ.

(69) Cass. 10 mars 1961, Rev. adm., 1962, 267.

(70) Sur la nature des fautes engendrant la responsabilité personnelle des agents cf. DEMBOUR, qui estime qu'elle n'est engagée qu'en cas de faute lourde (Droit administratif, Liège, 1978, p. 214 et 215). Contra M.-A. FLAMME, Droit administratif, P. U. B., 1981-1982, 4ème partie, p. 87 et 88.

(71) Voyez cependant l'article 96 du statut des agents de l'Etat. Il est vrai que la constitutionnalité et la légalité de cette disposition peuvent être très sérieusement mises en doute.

(72) Cass. 12 juillet 1865, Pas., I, 258.

(73) Voyez le rapport de M. LEROY pour le 10ème Colloque des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes des États membres des Communautés européennes.

(74) P. LEWALLE, Contentieux administratif, Ulg. 1982, p. 127.

(75) Les Nouvelles, Droit administratif, T. VI, Le Conseil d'État, Bruxelles, 1975, n.º 1811.

(76) A. ALLEN, Rechter en bestuur in het belgische publiekrecht, I, 1984 (Centre interuniversitaire de droit public), p. 371 et surtout la note 2.

(77) Trib. civ. Bruxelles, 28 juin 1984, R. G. A. R., 1985, n.º 10.962.

(78) F. DE VISSCHER, Quelques réflexions sur le pouvoir d'injonction du juge judiciaire à l'égard de l'Administration, J. T. 1981, p. 683; D. DEOM, De la réparation en nature du préjudice causé par les pouvoirs publics, A. P. T. 1981, p. 128 à 131; F. DELPEREE, La prévention et la réparation des dommages causés par l'administration, R. C. J. B., 1983, p. 177 et s.; P. LEWALLE, La responsabilité des pouvoirs publics en droit belge, antécédents et perspectives, in L'administration face à ses juges, Éditions du jeune barreau de Liège, 1987, p. 32 à 35.

(79) F. DE VISSCHER, art. cit., p. 683; D. DEOM, art. cit., p. 131; P. LEWALLE, art. cit., p. 32 à 35.

(80) P. LEWALLE, art. cit., p. 35.

(81) F. DE DELPEREE, art. cit., p. 193; B. JADOT, art. cit., p. 255 à 257; voyez également le raisonnement développé par le procureur général KRINGS dans ses conclusions précédant l'arrêt du 23 mars 1984 (R. W., 1984-1985, col. 15-43).

(82) Cass., aud. plén., 6 avril 1960, 2 arrêts, R. C. J. B., 1960, p. 257, concl. MAHAUX et obs. DABIN; J. T. 1960, p. 340, note DEMEULDER; R. G. A. R., 1960, n.º 6.557, note O. DALCQ; Cass., 5 mars 1981, I, 728; Cass., 9 juin 1983, R. N. B., 1984, p. 205; Cass., 26 mai 1983, R. W., 1983-1984, col. 1133, note DERINE.

(83) La responsabilité de l'employeur en matière d'accidents de travail, la responsabilité du concessionnaire en matière de dégâts miniers, la responsabilité du capteur en matière de captage d'eau souterraine, etc...

(84) Décret du 10 vendémiaire an IV sur la police intérieure des communes.

(85) Loi du 13 juillet 1976 portant approbation de la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par les objets spatiaux, faite à Londres, Moscou et Washington le 29 mars 1972.

(86) Loi du 22 juillet 1985 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire et les conventions mentionnées à l'article 1er de la loi.

(87) Article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

(88) Voyez P. TAPIE et M. LEROY, L'évolution du contentieux administratif en Belgique, J. T., 1982, p. 224.

(89) Avis du Conseil D'Etat précité, doc. du Sénat 579, 1983-1984, n.° 1, p. 12.

(90) Arrêt GEORGE, n.° 23.088 du 30 mars 1983.

(91) Arrêts BESANÇON, n.° 16.783 du 19 décembre 1974, et VANAENROYDE, n.° 18.761 du 14 février 1978.

(92) Arrêts NOIRHOMME, n.° 7.181 du 26 janvier 1959, et C. A. P. de GEEL, n.° 14.845 du 29 juin 1971.

(93) B. JADOT, art. cit., p. 245 et 246.

(94) Voir les documents du 4ème Colloque des Conseils d'État et des juridictions suprêmes en matière administrative des pays membres des Communautés européennes, rapport de C. HUBERLANT sur «*Le problème du sursis à exécution des décisions administratives en Belgique*», p. 19 à 21 et 31 à 34.

(95) Pour un aperçu des études doctrinales cf. l'avis du conseil d'État sur une proposition de loi insérant dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État un article 14bis prévoyant une procédure de référé en matière administrative, document de la chambre 570/2, sess. 1985-1986, p. 2. Mais voyez également D. LINDEMANS, Het kort geding tegen de overheid, R. W., 1983, col. 222-223; J. VAN COMPERNOLLE et G. DE LEVAL, Le référé administratif, une institution en sursis? in L'administration face à ses juges, précité, p. 203 et s.

(96) Pour un aperçu de ces propositions et projets, cf. l'avis du conseil d'État précité, p. 2 et 3.

(97) Pas. 1983, I, 251.

(98) Pas. 1985, I, 908.

(99) Conclusions de M. l'Avocat général VELU, Pas. 1985, I 917. Toutefois, J. SALMON insiste sur le fait que le dommage ne doit pas nécessairement consister dans la lésion d'un droit, mais peut consister dans la lésion d'un intérêt (Conseil d'État, Bruylant, Bruxelles, 1987, p. 27 à 29). En ce sens, P. LEWALLE, art. cit., p. 12, et l'arrêt de la Cour de cassation du 13 mai 1982 (J. T., 1982, p. 772).

(100) Conclusions de M. l'Avocat général VELU, Pas. 1985, I 918.

(101) Pour un aperçu voyez: D. LINDEMANS, Het kort geding tegen de overheid, R. W., 1983, col. 218, et C. DOYEN, Exposé de la jurisprudence, in l'administration face à ses juges, précité, p. 173 à 175.

(102) Réf. Arlon, 13 janvier 1984 et 24 mai 1984, J. L., 1984, p. 387; Bruxelles, 11 décembre 1986, J. T., 1987, p. 89.

(103) Arrêt SENTURK, n.° 22.179 du avril 1982.

(104) Arrêts NIESSEN, n.° 21.602 du 26 novembre 1981, KOYALODI, n.° 22.180 du 2 avril 1982, MOUHANAD EL, n.° 23.145 du 21 avril 1983.

(105) G. DE LEVAL et J. VAN COMPERNOLLE, L'évolution du référé: mutation ou renouveau?, J. T., 1985, p. 518, n.° 4. A. FETTWEIS, Manuel de procédure civile, Faculté de droit de Liège, 1985, p. 325.

(106) Arrêt SANGANA, n.° 22.239 du 7 mai 1982.

(107) Voyez les nombreux exemples cités in FLAMME, op. cit., deuxième partie, p. 164 à 166, et in C. DOYEN, art. cit., p. 173 à 175.

(108) Article 5 de l'arrêté royal du 22 juillet 1981 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État en cas de recours contre des décisions prévues par

la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

(109) Article 1035, al. 2, du Code judiciaire.

(110) Article 1036, du Code judiciaire.

(111) Article 1039, al. 2, du Code judiciaire.

(112) Article 70 de la loi du 15 décembre 1980 précité.

(113) *Idem*

(114) Les décisions ordonnant le sursis à exécution sont très peu nombreuses. Pour un relevé cf. D. VANDER MEERSCH, *L'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*, J. T., 1987, p. 593-594.

(115) Cass. 15 février 1972, Pas. 1972, I, 469.

(116) Arrêts des 9 septembre 1982, J. T., 1982, p. 727, 21 octobre 1982, Pas. 1983, I, 127 et 29 septembre 1983, J. T., 1984, p. 330.

(117) Article 1039 du Code judiciaire.

(118) Article 33 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

(119) Articles 1039 et 1040 du Code judiciaire.

(120) Conclusions du procureur général CORNIL avant l'arrêt de la Cour de cassation du 11 janvier 1952, Pas. 1952, I, 248 et s.; arrêts BELGIAN BUNKERING, n.° 834 du 17 avril 1951, ROSIER et LORTHIOIR, n.° 4904, du 25 janvier 1956.

(121) Arrêt DARCIS, n.° 3592 du 14 juillet 1954.

(122) Cf. supra n.° 5.

(123) A. VANDER STICHELE, *De l'exécution des décisions juridictionnelles en matière administrative*, Documents du quatrième colloque des Conseils d'État et des juridictions suprêmes en matière administrative des pays membres des Communautés européennes, p. 10 et s.

(124) Loi du 31 janvier 1980 portant approbation de la Convention Benelux du 26 novembre 1973 visant à introduire dans la législation des parties une loi relative à l'astreinte.

(125) Arrêt ZOETE, n.° 22.446 du 8 juillet 1982.

(126) Cass. 23 mars 1984, Pas. I, 863.

(127) Arrêt SERVAIS, n.° 27.479 du 28 janvier 1987.

(128) A. ALEN, *De gedwongen tenuitvoerlegging tegen de Staat*, noot bij Rb. Brussel, 12 juli 1976, T. B. P., 1978, 164 e.v.; K. BAERT, *De uitvoeringsimmunitieit van publiekrechtelijke rechtspersonen*, R. W., 1976-77, 2369 e.v.; G. DE LEV AL, «*L'efficacité des saisies exécutions*», J. T., 1985, 138; M. DONY, *L'interdiction totale des voies d'exécution à l'égard des personnes publiques est-elle justifiée?*, A. P. T., 1985, 82; J. LAENENS, *Gerechtsdeurwaarders en debiteurs in crisistijd*, R. W., 1985-1986, 1818; J. LEBRUN et D. DEOM, *L'exécution des créances contre les pouvoirs publics*, J. T., 1983, 261; P. L'ECLUSE, *De absolute uitvoeringsimmunitieit van publiekrechtelijke rechtspersonen: tijd voor correcties*, noot bij Gent, 14 oktober 1985, Jura Falconis, 1985-86, 289 e.v.; M. QUINTIN, *L'immunité d'exécution des personnes morales de droit public*, note inédite; A. VAN OEVELEN, *Tot hoever mag het door de Raad van 5 verleend rechtsherstel bij een vernietigingsarrest reiken? Enige beschouwingen bij een cassatiearrest van 23 maart 1984*, R. W., 1984-1985, 1436; F. VAN VOLSEM et D. VAN HEUVEN, *Heeft het beginsel van de absolute uitvoeringsimmunitieit van publiekrechtelijke rechtspersonen nog een toekomst?*, R. W., 1987-1988, 209.

(129) DELVA, art. cit.; K. BAERT, art. cit., A. ALEN, art. cit.

- (130) K. BAERT, art. cit.; A. ALLEN, art. cit.
- (131) J. LEBRUN et D. DEOM, art. cit. pp. 48 à 61; M. PAQUES, Servitude légale d'utilité publique et indemnisation, A. P. T., 1983, III, p. 434 et 435; F. VAN VOLSEM et D. VAN HEUVEN, art. cit., p. 217 et 218.
- (132) Pas. 1980, I, 1341.
- (133) Réf. Gand, 29 novembre 1976, R. W. 1976-1977, 2418.
- (134) Réf. Bruxelles, 12 juillet 1976, T. B. P., 1978, p. 164; jugement du 22 juin 1978 rendu par le tribunal de première instance de Dinant cassé par l'arrêt de la Cour de cassation du 26 juin 1980, juge des saisies, Bruxelles, 5 juin 1986, R. R. D., 1986, 335.
- (135) Proposition de loi insérant un article 1412bis dans le Code judiciaire déposée par M. CEREXHE (document du Sénat 450, 1986-1987, n.° 1).
- (136) Jugement prononcé le 4 novembre 1980 par le tribunal de première instance de Verviers.
- (137) Rapport de la commission du 13 juillet 1983. Document du Conseil de l'Europe, n.° 81.042/06.2.
- (138) P. LEMMENS, De uitvoeringsimmunititeit van publiekrechtelijke rechtspersonen in stijd met de rechten van de mens?, T. B. P., 1983, m, p. 167; M. QUINTIN, L'immunité d'exécution des personnes morales de droit public, note inédite, p. 19 à 21; F. VAN VOLSEM et D. VAN HEUVEN, art. cit., p. 217.
- (139) Idem. À noter que la Commission européenne des droits de l'homme a déclaré recevable une autre plainte tout à fait analogue: cf. à ce sujet F. VAN VOLSEM et D. VAN HEUVEN, art. cit., p. 217.
- (140) Article 6, § 1er, I, II, III, V, 2.°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.
- (141) Article 4, 4.°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.
- (142) Article 2, alinéa 2, de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites. Cette disposition n'est toutefois pas applicable à la région de langue néerlandaise (article 16, § 1er du décret du Conseil flamand du 3 mars 1976).
- (143) L'Exécutif régional est substitué au Ministre de l'Agriculture en vertu de l'article 83, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.
- (144) Loi du 28 décembre 1931 relative à la protection des bois et forêts appartenant à des particuliers.
- (145) Article 68 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, modifié par la loi du 22 décembre 1970 (auquel correspond l'article 70 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme) et par le décret du Conseil flamand du 28 juin 1984.
- (146) Article 64 de la loi du 29 mars 1962 modifié par la loi du 22 décembre 1970 (auquel correspond l'article 66 du Code wallon précité) et par le décret du Conseil flamand du 28 juin 1984.
- (147) Article 65 de la loi du 29 mars 1962, modifié par la loi du 22 décembre 1970 (auquel correspond l'article 67 du Code wallon précité) et par le décret du Conseil flamand du 28 juin 1984.
- (148) Article 10 de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit.
- (149) Articles 8 et 9 de la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique.
- (150) Articles 9 et 10 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux souterraines et

article 13 du décret du Conseil flamand du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines.

(151) Le décret du Conseil flamand du 24 janvier 1984 précité n'impose pas la ratification, mais prévoit que ces mesures cessent d'avoir effet à l'expiration d'un délai de trente jours, si elles n'ont pas été sanctionnées dans ce délai par l'exécutif flamand (article 13).

(152) Article 83, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(153) Article 9 de la loi du 28 décembre 1964 précitée, article 10 de la loi du 26 mars 1971 précitée et article 13 du décret du Conseil flamand du 24 janvier 1984 précité.

(154) Article 40 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

(155) Article 43 du décret du Conseil régional wallon du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

(156) Règlement général pour la protection du travail approuvé par les arrêtés du Régent des 11 février 1946 et 27 septembre 1947. En ce qui concerne la Région flamande, cf. le décret du Conseil flamand du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation antipollution et particulièrement les articles 1, 30, § 4, 31 et 34.

(157) Règlement général pour la protection du travail, article 21.

(158) *Idem*, article 22.

(159) Article 44 du décret du Conseil régional wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets.

(160) *Idem*.

(161) Article 5 de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes, modifié par la loi du 14 juillet 1983.

(162) Arrêté ministériel du 22 février 1954 portant délégation au Représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies de la compétence attribuée au Ministre des Affaires étrangères par l'article 5 de la loi du 26 juin 1953 portant approbation de la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951.

(163) Arrêts LUSNJANI, n.° 19.151, du 21 septembre 1978, et BURTYNSKY, n.° 19.327 du 13 décembre 1978. Cette position a été critiquée par le professeur SUETENS. Selon lui, lorsqu'une autorité étrangère prend, sur base de la législation belge, un acte unilatéral, cet acte relève de la compétence du Conseil d'État, même lorsque cette autorité n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique d'un ministre belge (R. W., 1979-1980, col. 1843, et R. W., 1978-1979, col. 1846).

(164) Article 49 de la loi du 15 décembre 1980 précitée, modifié par la loi du 14 juillet 1987. L'étranger qui désire obtenir le statut de réfugié doit en faire la déclaration à un fonctionnaire belge qui la porte à la connaissance du Ministre de la Justice. Celui-ci en informe immédiatement le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (articles 50 et 51 de la loi du 15 décembre 1980, modifiés par la loi du 14 juillet 1987).

Pendant une période de trois mois à partir de l'entrée en vigueur de la loi de 14 juillet 1987, les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié, adressées au représentant en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, sont transmises immédiatement au Ministre de la Justice (Article 23 de la loi du 14 juillet 1987).

(165) Article 57/3 de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 14 juillet 1987.

(166) Article 57/2 de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 14 juillet 1987.

(167) Article 57/11 de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 14 juillet 1987.

- (168) Article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 14 juillet 1987.
- (169) Article 57/23 de la même loi.
- (170) Cette possibilité n'existe que pour les recours contre les arrêtés de renvoi ou d'expulsion (article 70 de la même loi).
- (171) Articles 63/2 et suivants de la même loi.
- (172) Article 63/5 *de* la même loi.
- (173) Article 70bis de la même loi.
- (174) Article 63 de la même loi.
- (175) Article 68 de la même loi.
- (176) Articles 71 et 72 de la même loi.
- (177) J. T., 1982, p. 772 et s., avec les conclusions de l'avocat général VELU; R. C. J. B., 1984, p. 10 et s., obs. R. O. DALCQ.
- (178) P. LEWALLE, art. cit., p. 12.
- (179) R. C. J. B., 1983, p. 173 et s., obs. F. DELPEREE.
- (180) R. W., 1984-1985, col. 15-43, avec les conclusions du procureur général KRINGS.
- (181) Pas. 1983, I, p. 251.
- (182) J. T., 1985, p. 697.