

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

L'actualité des principes généraux de droit administratif et de bonne administration en droit administratif

Henrard, Pierre-François; De Jonghe, Delphine

Published in:

Actualité des principes généraux en droit administratif, social et fiscal

Publication date:

2015

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Henrard, P-F & De Jonghe, D 2015, L'actualité des principes généraux de droit administratif et de bonne administration en droit administratif: questions choisies. dans *Actualité des principes généraux en droit administratif, social et fiscal*. Recyclage en droit, vol. 2015/3, Anthemis, Limal, pp. 7-49.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

L'actualité des principes généraux de droit administratif et de bonne administration en droit administratif : questions choisies

Delphine DE JONGHE

Conseillère juridique

Assistante chargée d'enseignement à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Pierre-François HENRARD

Avocat au barreau de Bruxelles

Assistant à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Introduction

1. *Concepts* – «Les principes généraux du droit sont souvent présentés comme des règles de droit non écrites, de caractère général, qui sont “dégagées” surtout par le juge à partir des prémisses de notre ordre juridique, mais qui ont *a priori* une valeur supplétive par rapport à la loi. Aucun des éléments qui précèdent ne permet toutefois de qualifier correctement les principes généraux du droit sans un commentaire nuancé, tant et si bien que tous ceux qui s’y intéressent commencent par faire le deuil d’une définition concise de la notion»¹.

Ce qui vaut pour les principes généraux du droit en général vaut également pour les principes généraux de droit relevant plus spécifiquement du droit administratif. Mais ce constat ne découragera pas le chercheur en droit administratif; il le stimulera au contraire!

Reconnus comme véritables sources du droit, les principes généraux du droit ne présentent pas tous le même degré de généralité. Si certains s’appliquent de manière transversale à toutes les branches du droit, d’autres voient leur portée

¹ S. SEYS, D. DE JONGHE et F. TULKENS, «Les principes généraux du droit», in *Les sources du droit administratif revisitées*, Recyclage en droit, Limal, Anthemis, 2013, p. 105, n° 3.

limitée à l'une (ou plusieurs) d'entre elles. Il est, en effet, des principes qui ont vocation, de par leur objet, à être mobilisés davantage dans un domaine que dans un autre² ou qui sont reconnus comme tels par un type de juridiction et non par un autre³.

En tant que droit « jeune » et non codifié, le droit administratif constitue un terrain propice à l'émergence et au développement de principes généraux du droit en tous genres. En réaction à l'élargissement croissant du champ d'action des autorités publiques, on a vu en eux « un contrepoids au pouvoir discrétionnaire parfois excessif dont dispose l'administration »⁴, voire une sorte de code de conduite pour l'administration.

Cette tendance à l'encadrement de l'action administrative a notamment mené à la naissance progressive, au sein de la famille des principes généraux que l'on rencontre en droit administratif, d'une catégorie particulière, celle des principes généraux dits « de bonne administration », également désignés sous l'acronyme B.B.B. ou A.B.B.B. en référence à leur origine néerlandaise, (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*)⁵. Outre qu'elle apparaît comme éminemment peu étanche par rapport aux autres principes généraux du droit applicables en droit administratif, cette famille de principes reste encore très floue, contient des éléments susceptibles de se superposer et est en perpétuelle émergence⁶.

2. *Valeur normative* – On a coutume de conférer aux principes généraux de droit administratif⁷, en tant que principes généraux du droit « tout court » qui régissent l'activité administrative, une valeur législative. Mais sitôt dit, sitôt contredit : ces principes, même s'ils priment les dispositions réglementaires, seraient tout de même subordonnés à la loi ! Puisqu'un principe général de droit ne peut pas faire échec à la loi, il n'a pas, à proprement parler, valeur de loi. Plus exacte est donc la formule qui place le principe général au niveau « infralégislatif et supraréglementaire »⁸.

² Voy. p. ex., le principe de la comparaison des titres et mérites des candidats à un emploi public, qui, parce qu'il est censé garantir l'égalité d'admissibilité des citoyens aux emplois publics (Constitution, art. 10, al. 2), est spécifique au droit administratif.

³ Voy. p. ex., le principe *patere legem quam ipse fecisti*, reconnu comme principe général de droit par le Conseil d'État, mais non par la Cour de cassation.

⁴ D. BATSELÉ, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 54-55, n° 85.

⁵ Voy. pour une savante analyse du concept de principes généraux de bonne administration et de leur place dans la hiérarchie des normes, P. POPELIER, « *Beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie van de normen* », in *Beginselen van behoorlijk bestuur*, sous la direction d'I. OPDEBEEK et M. VAN DAMME, Administratieve rechtsbibliotheek, Bruges, die Keure, 2006, pp. 2-33.

⁶ Voy. *ibid.*, pp. 8-10, n° 6.

⁷ Et, dès lors, aussi aux principes généraux de bonne administration.

⁸ La formule est de Paul Martens. Il existe, bien entendu, des exceptions et des nuances, dans le détail desquelles nous ne rentrerons pas. Cf. S. SEYS, D. DE JONGHE et F. TULKENS, *op. cit.*, pp. 116 et s., n° 16 et s.

Traduisant cette position d'entre-deux, les qualificatifs de « subsidiaire » et de « supplétif » sont souvent utilisés pour décrire les principes généraux du droit dans leurs rapports avec le niveau législatif. Nous y reviendrons à propos des différents principes analysés dans la présente contribution.

Quoi qu'il en soit, en tant qu'ils encadrent l'exercice de la fonction administrative, les principes généraux de droit administratif doivent nécessairement se voir reconnaître une valeur à tout le moins supraréglementaire, sous peine de perdre toute effectivité et, par conséquent, tout leur sens⁹.

3. *Précisions préalables* – Nous tenons à préciser d'emblée que notre travail d'analyse n'aura nullement l'ambition de « faire le tour de la question » relative aux principes généraux en matière administrative ; il n'a pas été pensé dans une perspective aussi englobante, large et détaillée qu'ont pu l'être d'autres *opus* sur le sujet, tel l'ouvrage *Beginselen van behoorlijk bestuur* rédigé sous la direction des professeurs I. Opdebeek et M. Van Damme¹⁰, à qui la matière doit beaucoup. La présente contribution est construite à partir de « principes choisis », en référence à la formule des « questions choisies », vus dans une perspective concrète et récente. Elle abordera respectivement le principe de la confiance légitime (section 1), les principes de minutie et de prudence (section 2) et le principe de l'audition préalable (qui constitue une émanation particulière du principe de minutie) (section 3).

Section 1

Le principe de la confiance légitime

4. Le principe de la confiance légitime (*vertrouwensbeginsel*), généralement référencé parmi les principes de bonne administration¹¹, oblige l'autorité à respecter ou, à tout le moins, à tenir compte, lorsqu'elle adopte un acte administratif, des attentes légitimes qu'elle a, par son action, créées dans le chef du citoyen. Ce principe repose en effet sur l'idée que le citoyen doit pouvoir

⁹ Il existe actuellement une tendance croissante à remettre en cause la place classique des BBB dans la hiérarchie des normes. Certains les élèveraient volontiers au rang supralégislatif, voire constitutionnel (cf. S. SEYS, D. DE JONGHE et F. TULKENS, *op. cit.*, p. 146, n° 39). À nouveau, de plus amples considérations sur le sujet déborderaient de l'objet de la présente contribution. Cf. notamment, à cet effet, P. POPELIER, *op. cit.*, pp. 28-33, n° 35-42.

¹⁰ I. OPDEBEEK et M. VAN DAMME (sous la direction de), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Administratieve rechtsbibliotheek, Bruges, die Keure, 2006.

¹¹ Voy. notamment : P. MARCHAL, *Principes généraux du droit*, Répertoire pratique du droit belge, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 136 ; M. VAN DAMME et A. WIRTGEN, « Het rechtszekerheid- en vertrouwensbeginsel », in *Beginselen van behoorlijk bestuur*, *op. cit.*, p. 349 ; C.E., 15 juillet 2014, *N.V. Aannemingsbedrijf L. Janssens*, n° 228.083 ; C.E., 13 mars 2014, *N.V. Danis*, n° 226.731 ; C.E., 5 décembre 2013, *Majoie*, n° 225.708 ; C.E., 18 septembre 2012, *N.V. Lyreco Belgium*, n° 220.639 ; C.E., 10 avril 2012, *N.V. Intrum*, n° 218.840.

compter sur ce qu'il n'a pu interpréter autrement que comme une ligne de conduite claire, bien définie et constante de l'autorité ou sur des promesses, concessions ou assurances précises que celle-ci lui aurait faites dans un cas concret¹². Il constitue un tempérament à la loi du changement¹³.

5. Afin de dresser le plus fidèlement possible les contours de ce principe tels qu'ils ressortent de la jurisprudence du Conseil d'État, nous évoquons successivement ci-dessous le statut de ce principe (§ 1), son champ (§ 2) ainsi que ses conditions d'application (§ 3). Nous terminerons par quelques illustrations de son application dans la jurisprudence récente du Conseil d'État (§ 4).

§ 1. Statut du principe de confiance légitime dans la jurisprudence du Conseil d'État

6. *Un principe général de droit à part entière* – Bien que parfois « assimilé au principe de sécurité juridique ou vu comme une de ses composantes »¹⁴, le principe de confiance légitime n'en demeure pas moins un principe général à part entière, dont la violation est susceptible d'être examinée de manière autonome par le Conseil d'État. La haute juridiction administrative ne fait d'ailleurs pas souvent allusion au principe de sécurité juridique lorsqu'elle définit et applique le principe de confiance légitime¹⁵, à l'inverse des cours et tribunaux qui contrôlent généralement le respect des attentes légitimes par le biais du seul principe général de sécurité juridique¹⁶.

¹² Voy. notamment: C.E., 26 mai 2015, *Stevens*, n° 231.330; C.E., 7 mai 2015, *Meyer*, n° 231.148; C.E., 7 mai 2015, *Dhalen*, n° 231.146; C.E., 20 février 2015, S.C.A. *B.J.P. Catering*, n° 230.262; C.E., 21 janvier 2015, *Lagae*, n° 229.890; C.E., 2 décembre 2014, S.A. *Immoel*, n° 229.409; C.E., 15 juillet 2014, N.V. *Aannemingsbedrijf L. Janssens*, n° 228.083; C.E., 20 mars 2014, *Noville*, n° 226.838; C.E., 13 mars 2014, N.V. *Danis*, n° 226.731.

¹³ P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, v° « Légitime confiance », p. 149.

¹⁴ C. PARMENTIER, « Le principe de confiance légitime confronté au principe de légalité en droit fiscal », obs. sous Mons, 22 novembre 2013, *J.L.M.B.*, 2015, p. 83; en ce sens également: P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 136; W. VANDENBRUWAENE, « Beginselen van behoorlijk bestuur: eindelijk grondwettelijke waarde? », note sous Cass., 1^{er} mars 2010, *R.W.*, 2010-2011, p. 1094; M. VAN DAMME et A. WIRTGEN, *op. cit.*, p. 320.

¹⁵ Le principe de sécurité juridique est souvent limité, dans la jurisprudence du Conseil d'État, aux exigences générales de la prévisibilité et de l'accessibilité du contenu du droit, de telle manière que le requérant puisse raisonnablement prévoir les conséquences d'un acte particulier au moment où celui-ci est accompli (C.E., 19 septembre 2011, *Evonet Belgium*, n° 215.194; C.E., 18 mai 2011, S.A. *Clear Channel Belgium*, n° 213.318; C.E., 21 février 2011, V.Z.V. *Vlaamse Dierenartsenvereniging et consorts*, n° 211.392; C.E., 2 juillet 2010, *De Orde van vlaamse balies et consorts*, n° 206.397; C.E., 14 décembre 2009, N.V. *Neekens*, n° 198.874).

¹⁶ Lequel « implique notamment que le citoyen doit pouvoir faire confiance à ce qu'il ne peut concevoir autrement que comme étant une règle fixe de conduite et d'administration » (Mons, 4 juin 2010, *T.F.R.*, 2010, p. 794; voy. également: Cass., 1^{er} mars 2010, *R.W.*, 2010-2011, p. 1092).

7. *Un principe général de droit ayant valeur législative* – La question de la place de ce principe général de droit dans la hiérarchie des normes, si elle est toujours sujette à débat en doctrine et dans la jurisprudence des cours et tribunaux¹⁷, paraît en revanche avoir été, de longue date, tranchée de manière très claire par le Conseil d'État. La haute juridiction administrative rappelle en effet de manière constante que le principe ne peut être invoqué à l'encontre et empêcher l'application de dispositions de valeur législative¹⁸, ce qui donne à penser que le Conseil d'État lui attribue une valeur législative subsidiaire et supplétive¹⁹ et non une valeur constitutionnelle²⁰.

Le Conseil d'État va toutefois plus loin et précise en outre régulièrement que le principe ne peut davantage conduire au non-respect de dispositions de valeur réglementaire²¹, ce qui, si l'on raisonne toujours du point de vue de la hiérarchie des normes, signifierait que le principe de confiance légitime n'aurait, selon le Conseil d'État, tout au plus qu'une valeur réglementaire. Rien ne justifie toutefois que le principe de confiance légitime occupe un rang inférieur aux autres principes de bonne administration, généralement considérés comme étant de valeur législative²².

Sans doute faut-il expliquer cette apparente contradiction par le fait que le Conseil d'État, à tout le moins lorsqu'il affirme que le principe ne peut permettre d'écarter l'application d'une disposition de valeur réglementaire, ne se prononce en réalité pas sur un conflit entre un principe général de droit et un

¹⁷ Voy., à cet égard, la contribution relative au principe de confiance légitime en droit fiscal.

¹⁸ Voy. notamment, récemment: C.E., 20 février 2015, S.C.A. *B.J.P. Catering*, n° 230.262; C.E., 20 février 2014, *Godart et consorts*, n° 226.501; C.E., 7 novembre 2013, B.V.B.A. *Meulders & Z.N.*, n° 225.360; C.E., 3 juillet 2013, S.A. *Brussels Airlines*, n° 224.232; C.E., 12 mars 2013, *Claeys*, n° 222.827; C.E., 22 novembre 2012, *Broncart et Cullus*, n° 221.487; C.E., 14 mars 2012, *Pype*, n° 218.464; C.E., 16 juin 2011, B.V.B.A. *Mida*, n° 213.886; C.E., 30 juin 2011, *Dejalle*, n° 214.317; C.E., 27 janvier 2011, *Stessens*, n° 210.759; C.E., 24 juin 2010, *Van Hoecke*, n° 205.693; C.E., 15 juin 2010, *Boekaerts*, n° 205.174.

¹⁹ Ou pour être plus précis un niveau « infralégislatif et supraréglementaire » (P. MARTENS, « Y a-t-il des principes généraux de valeur constitutionnelle? », in *Mélanges Jacques van Compernelle*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 393).

²⁰ W. VANDENBRUWAENE, *op. cit.*, p. 1095. L'auteur mentionne toutefois comme exception à cette consécration par le Conseil d'État de la primauté de la loi sur le principe de confiance légitime, la théorie du retrait des actes administratifs en vertu de laquelle l'autorité ne peut retirer un acte créateur de droit irrégulier que dans certaines conditions bien déterminées (dans le même sens: R. Tjys, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Anvers – Cambridge, Intersentia, 2012, p. 44).

²¹ Voy. notamment, récemment: C.E., 20 février 2015, S.C.A. *B.J.P. Catering*, n° 230.262; C.E., 20 février 2014, *Godart et consorts*, n° 226.501; C.E., 22 mars 2013, C.V.B.A. *Typografics*, n° 222.953; C.E., 7 février 2012, S.A. *Belgian Posters*, n° 217.752; C.E., 27 janvier 2011, *Stessens*, n° 210.759; C.E., 16 juillet 2009, *Filippov*, n° 195.346. La Cour de cassation paraît déjà avoir été dans le même sens (Cass., 17 mai 1999, S970063F).

²² En ce sens: C.E., 7 novembre 2013, B.V.B.A. *Meulders & Z.N.*, n° 225.360; P. MARCHAL, *op. cit.*, pp. 44 et 103; J. JAUMOTTE, « Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative », in *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, sous la direction de B. BLERO, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 603; P. GOFFAUX, *op. cit.*, p. 148.

règlement mais se limite à préciser qu'une des conditions d'application de ce principe n'est pas remplie, à savoir celle de la légitimité de l'attente de l'administré ou celle de l'absence de motif justifiant de revenir sur l'attente créée dans le chef de l'administré (voy. *infra*, section C). Le Conseil d'État laisse en quelque sorte entendre qu'une attente n'est en principe pas légitime si elle implique la violation d'une disposition de valeur législative ou réglementaire²³.

8. *Un principe général de droit ne touchant pas à l'ordre public* – L'on doit encore souligner que le principe de légitime confiance n'est pas considéré comme touchant à l'ordre public et ne peut donc pas être soulevé d'office par le Conseil d'État ou à n'importe quel stade de la procédure, par le requérant²⁴.

§ 2. Champ d'application du principe de confiance légitime

9. *Dans le cadre de l'exercice de compétences discrétionnaires ou liées* – Tout d'abord, comme tous les principes de bonne administration, le principe de confiance légitime trouve surtout à s'appliquer lorsque la compétence exercée par l'autorité est discrétionnaire²⁵. C'est en effet, par nature, dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, que l'autorité est susceptible de créer une attente légitime sur la manière dont elle exerce et exercera ce pouvoir, que ce soit par une ligne de conduite constante, des promesses ou des assurances précises données²⁶.

À première vue, l'on serait tenté de dire que le principe ne devrait en revanche pas présenter d'intérêt lorsqu'il est question d'une compétence liée²⁷⁻²⁸. L'autorité n'ayant aucun pouvoir d'appréciation quant à la manière d'exercer ses compétences lorsque celles-ci sont liées, elle ne pourrait en effet promettre à l'administré l'adoption d'une décision autre que celle prévue par les dispositions législatives ou réglementaires sans violer celles-ci en même temps. Or, ainsi que nous venons de le rappeler, la jurisprudence du Conseil d'État et, pour partie au moins, la jurisprudence des cours et tribunaux²⁹ ont précisément pour effet qu'aucune confiance légitime ne peut être invoquée à l'encontre de la loi ou du règlement.

²³ En ce sens: C.E., 6 septembre 2010, *Mahieu*, n° 207.230.

²⁴ C.E., 17 décembre 2013, *François*, n° 225.865; C.E., 12 mars 2013, *Leclercq*, n° 222.815.

²⁵ P. POPELIER, *op. cit.*, pp. 12 et 23; en ce sens: C.E., 20 février 2015, *S.C.A. B.J.P. Catering*, n° 230.262.

²⁶ En ce sens: C.E., 20 février 2015, *S.C.A. B.J.P. Catering*, n° 230.262.

²⁷ En ce sens notamment: J. CONRADT, « Les principes de bonne administration dans la jurisprudence du Conseil d'État », *A.P.T.*, 1999, p. 280.

²⁸ La question ne devrait logiquement pas se poser devant le Conseil d'État qui n'est, en principe, amené à contrôler que les actes administratifs accomplis dans le cadre d'une compétence discrétionnaire.

²⁹ Voy., à cet égard, la contribution relative au principe de confiance légitime en matière fiscale.

L'application de ce principe en cas de compétence liée ne doit cependant pas pour autant être totalement exclue. L'attente créée par l'administration pourrait en effet, par exemple, être relative à la manière d'apprécier la preuve des faits sur la base desquels elle exerce sa compétence liée et, dès lors, ne pas automatiquement s'inscrire en violation de la loi ou du règlement.

10. *Dans le cadre de l'adoption d'actes administratifs réglementaires ou individuels* – Ensuite, le principe de légitime confiance est applicable à l'autorité aussi bien lorsqu'elle fait usage de son pouvoir réglementaire que lorsqu'elle adopte une décision individuelle.

Le principe de légitime confiance, tel que défini ci-dessus (n° 4)³⁰, trouve son terrain de prédilection en ce qui concerne les actes administratifs individuels. C'est en effet à l'occasion de l'adoption de tels actes que l'autorité est la plus susceptible de donner l'apparence de suivre une ligne de conduite bien précise, de faire des promesses ou de donner des informations suscitant des attentes dans le chef de l'administré.

L'invocation d'attentes légitimes de la part d'un administré ou d'un groupe d'administrés se conçoit en revanche moins aisément lorsqu'il est question de l'exercice du pouvoir réglementaire. Les actes réglementaires peuvent en effet, par nature, être modifiés en tout temps par l'autorité, dans le respect des dispositions législatives encadrant le pouvoir réglementaire, et l'administré ne peut donc, en règle, légitimement s'attendre à ce que ceux-ci restent inchangés³¹ ou à ce qu'ils s'inscrivent dans la continuité d'une prétendue ligne de conduite antérieure de l'autorité en la matière³². Pour autant, une atteinte au principe de confiance légitime n'est pas inenvisageable dès qu'il est question d'un règlement³³. L'absence

³⁰ Et donc compris dans un sens plus restreint que le principe de sécurité juridique au sens large.

³¹ C.E., 31 janvier 2012, *Deckers*, n° 217.610; C.E., 4 mars 2011, *N.V. Grefra et consorts*, n° 211.812; C.E., 28 septembre 2007, *Korst*, n° 175.143. Ainsi, les agents d'une autorité « ne peuvent escompter que leur statut restera inchangé depuis leur nomination ou leur désignation jusqu'à la fin de leur carrière » (C.E., 21 décembre 2010, *XXX*, n° 210.000. Également en ce sens: C.E., 18 février 2014, *Union nationale des services publics (UNSP) – secteur Finances*, n° 226.451; C.E., 27 mai 2002, *Van Raemdonck*, n° 107.005).

³² La preuve d'une ligne de conduite suivie par l'autorité dans le cadre de l'adoption de ses règlements pourrait d'ailleurs s'avérer compliquée. En ce sens: C.E., 9 janvier 2015, *A.S.B.L. Avala*, n° 229.779: « La circonstance que de nombreux règlements communaux édictant des mesures de police sont assortis de sanctions pénales ou administratives n'a pas pour effet de créer une règle ou un "droit commun" dont les conseils communaux ne pourraient s'écarter que moyennant une motivation spécifique sur ce point ».

³³ Voy. C.E., 19 mars 2001, *Vervliet*, n° 94.090 et C.E., 14 octobre 2004, *Jonckers*, n° 136.032, cités par P. GORFAUX, *op. cit.*, p. 149. D. D'HOOGHE fait également allusion à l'hypothèse dans laquelle un règlement prévoit lui-même sa durée d'application (D. D'HOOGHE, « Bestuurlijke vrijheid geklemd tussen de beginselen inzake rechtszekerheid, wettigheid en veranderlijkheid », *R.W.*, 1993-1994, p. 1095). En ce sens également: C.E., 31 janvier 2012, *Deckers*, n° 217.610.

d'une disposition transitoire³⁴ peut ainsi, dans certains cas, s'inscrire en violation du principe de confiance légitime, à moins que l'autorité ne puisse faire valoir des raisons impérieuses d'intérêt général³⁵.

11. Dans le cadre de l'administration active – Enfin, l'on peut également relever, en qui concerne le champ d'application du principe de confiance légitime, que, comme tout principe de bonne administration, il ne trouve à s'appliquer qu'à l'administration active³⁶, à l'exclusion des juridictions, notamment administratives³⁷.

§ 3. Conditions d'application du principe de confiance légitime

12. Trois conditions d'application³⁸ – Il ressort traditionnellement³⁹ de la jurisprudence du Conseil d'État que trois conditions doivent être réunies pour que la violation du principe de confiance légitime puisse être démontrée. Il revient ainsi à l'administré de démontrer « une erreur de l'administration, une attente légitimement suscitée à la suite de cette erreur et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance »⁴⁰. Ces conditions sont souvent formulées de manière différente dans la jurisprudence des chambres néerlandaises du Conseil d'État qui parlent, quant à elles, d'avantages (*voordeel*)

³⁴ Ayant pour objet, par exemple, de maintenir l'application du règlement précédent pendant un certain temps aux personnes qui avaient déjà accompli certaines démarches en raison de ce précédent règlement.

³⁵ C.E., arrêt du 13 octobre 2011, *Op De Beeck*, n° 215.734. La section de législation du Conseil d'État va dans le même sens lorsqu'elle transpose aux actes réglementaires le raisonnement tenu par la Cour constitutionnelle, selon lequel l'absence de disposition transitoire lors de la modification d'une législation est susceptible de s'inscrire en violation des articles 10 et 11 de la Constitution s'il est porté une atteinte excessive au principe de confiance légitime (D. VAN EECKHOUTTE, F. VANNESTE, J. VAN NIEUWENHOVE et I. VERHEVEN, « Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2013-2014) », *T.V.W.*, 2015, pp. 146-147). Voy. notamment: C.C., 8 mai 2013, n° 63/2013, B.4.1.

³⁶ Pour une réflexion sur les catégories d'autorités administratives et d'actes administratifs auxquels s'appliquent les principes de bonne administration, voy. F. VANDENDRIESSCHE, « Het toepassingsgebied van de beginselen van behoorlijk bestuur », in *Beginselen van behoorlijk bestuur*, *op. cit.*, pp. 46 et s.

³⁷ Voy. notamment: C.E., 2 décembre 2014, *Faiz*, n° 229.428; C.E., 16 mars 2009, *XXX*, n° 191.444.

³⁸ Pour un examen critique de ces conditions, voy. N. GEELHAND, « Le principe de la croyance légitime en droit administratif et en droit fiscal », *R.C.J.B.*, 1995, pp. 496 et s.

³⁹ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2014, p. 67.

⁴⁰ C.E., 10 janvier 2014, *Burlet*, n° 226.017; C.E., 29 janvier 2013, *Vaes*, n° 222.296. Voy. également: C.E., 3 juin 2010, *N.V. Baeck & Jansen*, n° 204.655; C.E., 27 mai 2008, *Godard*, n° 183.464; C.E., 26 février 2007, *XXX*, n° 168.263. Ces trois conditions sont rarement mentionnées dans la jurisprudence des cours et tribunaux. Pour un exemple: C. trav. Bruxelles, 10 février 2012, R.G. n° 2010/AB/00566, F-20120210-13; C. trav. Bruxelles, 9 décembre 2011, R.G. n° 2010/AB/503, F-20111209-7; Bruxelles, 22 mai 2003, R.G. n° 1999/AR/716, F-20030522-1.

procurés par l'erreur, à la place ou en plus de l'attente légitime suscitée par l'erreur⁴¹.

S'il a déjà été jugé que n'était pas recevable le moyen qui n'invoquait pas de manière précise ces trois conditions d'application⁴², il convient de noter que, dans de nombreux cas, le Conseil d'État ne fait pas état de la nécessaire réunion de ces trois conditions cumulatives et omet de vérifier la condition de l'erreur dans le chef de l'autorité⁴³. Le débat se limite alors à la question de savoir si l'administration a bien adopté un comportement de nature à susciter des attentes légitimes dans le chef de l'administré et si elle s'en est écartée sans motif.

13. Première condition : une erreur commise par l'administration – L'administré doit donc, premièrement, être en mesure de démontrer l'existence d'une erreur commise par l'administration. Il ressort de l'application combinée des deux premières conditions d'application du principe que c'est l'acte, la pratique ou la ligne de conduite ayant créé une attente dans le chef de l'administré qui doit être erronée et non l'acte attaqué qui se départirait de cette ligne de conduite ou pratique antérieure⁴⁴.

Ainsi comprise, force est de constater que la première condition de mise en œuvre du principe de confiance légitime en limite fortement les hypothèses d'application, d'autant plus si l'on considère, comme le fait le Conseil d'État, que ce principe ne peut conduire à écarter une disposition de valeur législative ou réglementaire (voy. *supra*, n° 7). Aucune violation du principe de confiance légitime ne pourrait en effet être invoquée dès lors que la décision, la ligne de conduite constante ou la promesse de l'autorité, ayant suscité une attente dans le chef de l'administré :

- soit, n'était entachée d'aucune erreur⁴⁵, l'autorité ayant consciemment et volontairement suivi cette ligne de conduite par le passé, dans le cadre d'une compétence discrétionnaire;
- soit, était entachée d'une erreur de droit⁴⁶.

⁴¹ Voy. notamment: C.E., 6 septembre 2010, *Mahieu*, n° 207.230; C.E., 3 juin 2010, *N.V. Baeck & Jansen*, n° 204.655; C.E., 6 septembre 2006, *XXX*, n° 162.331.

⁴² C.E., 27 mai 2008, *Godard*, n° 183.464.

⁴³ Voy. notamment: C.E., 20 février 2015, *S.C.A. B.J.P. Catering*, n° 230.262; C.E., 13 mars 2014, *Oter*, n° 226.764; C.E., 7 novembre 2013, *B.V.B.A. Meulders & Z.N.*, n° 225.360; C.E., 28 juin 2010, *A.S.B.L. Association générale de l'industrie du médicament (Pharma.be) et consorts*, n° 205.919. Dans ce dernier arrêt, le Conseil d'État se penche ainsi davantage sur le caractère constant de la pratique alléguée par l'administré que sur le caractère erroné de cette pratique.

⁴⁴ C.E., 29 janvier 2013, *Vaes*, n° 222.296.

⁴⁵ C.E., 29 janvier 2013, *Vaes*, n° 222.296.

⁴⁶ Voy. not. C.E., 12 mars 2013, *Glaeys*, n° 222.827; C.E., 26 décembre 2004, *Alaj*, n° 137.723. Il est à noter à cet égard que, dans le cadre de l'appréciation de la violation du principe de confiance légitime, le Conseil

Seuls les cas où la pratique antérieure, la promesse ou l'information de l'administration était simplement erronée sans, en même temps, violer une disposition légale, seraient susceptibles d'offrir un terrain propice à l'application du principe. Il en irait ainsi notamment des cas où l'erreur consiste en la transmission, par l'autorité, d'informations ne correspondant pas à la réalité⁴⁷ ou en l'adoption d'une attitude constante ayant des conséquences pratiques que l'autorité ne souhaite pas et dont elle ne prend conscience qu'après un certain temps.

14. *Critique de la première condition* – L'imposition de cette première condition nous paraît toutefois critiquable à plusieurs égards⁴⁸.

Tout d'abord, elle s'inscrit en contradiction avec la définition généralement donnée par le Conseil d'État du principe de confiance légitime. L'objectif de celui-ci est en effet que l'administré puisse compter sur ce qu'il ne peut interpréter autrement que comme une ligne de conduite constante de l'autorité. La notion d'erreur de l'administration ne semble dès lors pas s'inscrire dans la philosophie du principe. L'on n'aperçoit pas en quoi les attentes générées par une erreur de l'administration devraient être davantage protégées que celles suscitées par une pratique, promesse ou information régulière, correcte et totalement assumée par l'autorité.

Ensuite, cette condition conduit au paradoxe suivant: la légitime confiance créée par une pratique antérieure parfaitement régulière ne pourrait être invoquée (à tout le moins sur la base du principe qui nous intéresse) pour remettre en cause un acte administratif à l'occasion duquel l'autorité s'est écartée, par erreur, de cette ligne de conduite. De même, la légitime confiance créée par l'application d'un règlement, qui serait abrogé sans mesure transitoire, ne pourrait être invoquée à partir du moment où aucune erreur n'avait été commise lors de l'adoption de celui-ci.

Enfin, cette condition est critiquable en ce qu'elle contraint l'administré à devoir convaincre le Conseil d'État de l'existence d'une erreur commise antérieurement par l'administration et, dans le même temps, du caractère légitime de l'attente que celle-ci a créé dans son chef (voy. *infra*), ce qui paraît contradictoire.

Comme déjà dit, rares sont toutefois les cas dans lesquels le Conseil d'État fait expressément application de cette condition⁴⁹ et encore plus rares sont

d'État a déjà accepté d'examiner la légalité de la décision antérieure ayant créé l'attente légitime, alors même que le délai de recours contre celle-ci était expiré (C.E., 12 mars 2013, *Claeys*, n° 222.827).

⁴⁷ En ce sens: C.E., 10 janvier 2014, *Burlet*, n° 226.017.

⁴⁸ Dans le même sens: N. GEELHAND, *op. cit.*, p. 496.

⁴⁹ C.E., 10 janvier 2014, *Burlet*, n° 226.017: « Les services communaux commettent dès lors une erreur en procédant à l'affichage à une date différente de celle mentionnée dans l'avis comme constituant

ceux dans lesquels l'absence d'erreur de l'administration est avancée par le Conseil d'État comme motif de non-violation du principe. L'on ne peut dès lors qu'encourager la haute juridiction à abandonner clairement l'exigence de cette première condition.

15. *Deuxième condition: une attente légitime suscitée par l'administration*⁵⁰ – L'administré doit, deuxièmement, démontrer l'existence d'une attente légitime créée dans son chef par un comportement bien déterminé de l'administration⁵¹. Il lui revient donc d'apporter, de manière concrète et convaincante, la preuve de l'existence d'une attente, d'un comportement de l'autorité ayant suscité l'attente⁵² et du caractère légitime de celle-ci⁵³.

S'agissant du comportement de l'autorité susceptible de susciter une attente, celui-ci pourra prendre aussi bien la forme d'une action que d'une abstention, pour autant que cette dernière soit circonstanciée⁵⁴. Concrètement, l'administré pourra ainsi se prévaloir de ses attentes, s'il parvient à démontrer qu'il tire celles-ci de règlements, de circulaires ou directives⁵⁵, d'une ligne de conduite constante déduite d'une succession d'actes individuels allant dans le même sens⁵⁶, de promesses, ou encore d'informations ou assurances précises données sans réserve, à propos d'un cas concret⁵⁷. Encore faudra-t-il, bien entendu que ces comportements de l'autorité soient antérieurs à l'acte attaqué⁵⁸ et qu'ils émanent de l'autorité ayant adopté celui-ci et non d'une autorité distincte⁵⁹.

le premier jour du délai de recours. Toute personne raisonnable peut légitimement croire que la date mentionnée dans l'avis d'affichage comme étant celle du début du délai de recours est également celle du premier jour de l'affichage ».

⁵⁰ La jurisprudence néerlandophone parle, quant à elle, d'un avantage obtenu par l'administré en raison de l'erreur de l'administration. Voy. notamment: C.E., 6 septembre 2010, *Mahieu*, n° 207.230; C.E., 3 juin 2010, *N.V. Baeck & Jansen*, n° 204.655; C.E., 6 septembre 2006, XXX, n° 162.331.

⁵¹ C.E., 15 juillet 2014, *N.V. Aannemingsbedrijf L. Janssens*, n° 228.083; C.E., 18 janvier 2010, *Govaerts*, n° 199.593.

⁵² C.E., 10 septembre 2014, *S.P.R.L.U. Solheid Location*, n° 228.320; C.E., 18 septembre 2012, *N.V. Lyreco Belgium*, n° 220.639; C.E., 19 avril 2012, *Basile et Ricchiuti*, n° 218.969; C.E., 10 avril 2012, *N.V. Intrum*, n° 218.840; C.E., 14 décembre 2009, *N.V. Neekens*, n° 198.874.

⁵³ C.E., 3 juin 2014, *Decoster*, n° 227.616; C.E., 18 septembre 2012, *N.V. Lyreco Belgium*, n° 220.639; C.E., 10 avril 2012, *N.V. Intrum*, n° 218.840.

⁵⁴ En ce sens: D. D'HOOGHE, *op. cit.*, p. 1093.

⁵⁵ J. CONRADT, *op. cit.*, p. 277.

⁵⁶ C.E., 13 juin 2002, *A.S.B.L. Fonds de pensions complémentaire de la Banque Bruxelles Lambert*, n° 107.819, rapport de l'auditeur M. Nihoul, A.P., 2003, p. 139.

⁵⁷ C.E., 20 février 2015, *S.C.A. B.J.P. Catering*, n° 230.262.

⁵⁸ C.E., 7 mai 2015, *Meyer*, n° 231.148.

⁵⁹ C.E., 7 mai 2015, *Meyer*, n° 231.148; C.E., 7 mai 2015, *Dhalen*, n° 231.146; C.E., 13 mars 2014, *N.V. Danis*, n° 226.731; C.E., 17 décembre 2013, *S.A. Monsera*, n° 225.866; C.E., 27 octobre 2011, *Vanvinckenroye*, n° 216.096; C.E., 30 avril 2009, *Colders et consorts*, n° 192.890. Voy. toutefois C.E., 10 janvier 2014, *Burlet*, n° 226.017: dans cet arrêt, l'attente légitime avait été suscitée par la commune alors que l'acte attaqué émanait de la Région wallonne. La Région wallonne avait déclaré le recours administratif contre un

En ce qui concerne cette dernière précision, il a déjà été jugé qu'une attente suscitée par un collège communal ou par le fonctionnaire délégué était une attente suscitée par une autorité distincte de la Région wallonne⁶⁰.

S'agissant du caractère légitime de l'attente, répondent à ce critère les attentes qu'un citoyen a pu raisonnablement déduire de l'action de l'autorité. En d'autres termes, si le juge estime qu'un citoyen normalement prudent et diligent aurait dû savoir que les attentes suscitées ne pourraient éventuellement pas être honorées, le principe de légitime confiance ne peut être invoqué⁶¹. Il en ira notamment ainsi s'il s'avère que l'administré a transmis des informations incorrectes ou incomplètes⁶², est de mauvaise foi ou que le changement d'attitude de l'autorité était prévisible⁶³. N'est également pas considérée comme légitime, la croyance de l'administré selon laquelle l'autorité aurait renoncé à l'application correcte de la loi ou du règlement, même lorsque la pratique de l'administration a été constante par le passé⁶⁴ (voy. *supra*, n° 7).

16. *Troisième condition : l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur l'attente suscitée* – Même en présence d'une ligne de conduite ou d'une promesse clairement établie et démontrée par l'administré, l'administration n'est pas pour autant automatiquement tenue d'honorer la confiance suscitée. La troisième condition d'application du principe de légitime confiance est en effet que l'administration ne doit pas être en mesure de faire valoir des motifs justifiant qu'elle s'écarte ponctuellement ou définitivement de sa ligne de conduite ou encore qu'elle revienne sur la promesse faite dans un cas concret⁶⁵. En d'autres termes, le principe de légitime confiance n'est violé que si c'est de manière injustifiée que l'autorité déçoit les espoirs suscités chez l'administré⁶⁶.

L'existence d'un motif pour revenir sur une attente créée légitimement ne devrait en principe pas suffire à elle seule. Encore faut-il que ce motif puisse

permis d'environnement irrecevable au motif que le point de départ du délai de recours mentionné dans l'avis d'affichage par la commune, que le requérant avait pris en compte, était erroné. Le Conseil d'État a néanmoins conclu à la violation du principe de confiance légitime.

⁶⁰ C.E., 17 décembre 2013, *S.A. Monsera*, n° 225.866 : « Le fonctionnaire délégué est certes un agent de la Région wallonne. Il dispose toutefois, quand il se prononce sur une demande de certificat ou donne un avis sur une demande de permis, d'une attribution légale de compétence si bien que la décision du Ministre sur recours est celle d'une autorité distincte disposant d'un pouvoir d'appréciation autonome ».

⁶¹ C.E., 21 janvier 2015, *Lagae*, n° 229.890 ; C.E., 22 mars 2013, *C.V.B.A. Typografics*, n° 222.953 ; C.E., 10 mai 2010, *Reynders*, n° 203.822 ; D. D'HOOGHE, *op. cit.*, p. 1095.

⁶² D. D'HOOGHE, *op. cit.*, p. 1095.

⁶³ C.E., 17 décembre 2013, *S.A. Monsera*, n° 225.866.

⁶⁴ C.E., 12 mars 2013, *Claeys*, n° 222.827 ; C.E., 5 janvier 2010, *Fremault*, n° 199.340.

⁶⁵ En ce sens : C.E., 13 juin 2002, *A.S.B.L. Fonds de pensions complémentaire de la Banque Bruxelles Lambert*, n° 107.819, rapport de l'auditeur M. Nihoul, A.P., 2003, p. 139.

⁶⁶ C.E., 5 décembre 2013, *Majoie*, n° 225.708 ; C.E., 7 novembre 2013, *B.V.B.A. Meulders & Z.N.*, n° 225.360 ; C.E., 24 novembre 2011, *Van Bruaene*, n° 216.428 ; C.E., 12 janvier 2006, *N.V. Gijbsbrechts*, n° 153.633.

être qualifié de grave⁶⁷ ou impérieux⁶⁸. Il est toutefois déjà arrivé, dans certains cas, que le Conseil d'État se contente de motifs simplement apparents ou admissibles⁶⁹.

La légalité est à cet égard, à tout le moins dans la jurisprudence du Conseil d'État, vue comme un motif permettant de revenir sur la confiance créée⁷⁰.

§ 4. Illustrations⁷¹

17. Ont notamment été considérées comme circonstances pouvant donner lieu à violation de ce principe général de droit :

- le fait que l'autorité prenne en compte comme point de départ d'un délai de recours une date différente de celle mentionnée dans l'avis d'affichage comme premier jour du délai de recours, au motif que, dans les faits, l'affichage avait eu lieu plus tôt que ce qui était indiqué dans l'avis lui-même⁷² ;
- le fait que la Communauté française conseille clairement, sur son site internet, aux diplômés de l'année de venir sur place déposer leur demande d'équivalence et qu'elle y mentionne le dépôt du dossier sur place comme première possibilité, avant d'évoquer la possibilité de l'envoi du dossier par la poste tout en signalant l'inconvénient, à savoir qu'aucune attestation de dépôt ne sera délivrée. Compte tenu de cette attitude, la Communauté française ne peut donc pas opposer à une étudiante le fait qu'elle ait préféré déposer personnellement sa demande plutôt que de l'envoyer par la poste⁷³ ;
- le fait que le ministre de la Justice prévoie dans un arrêté d'extradition que son exécution est postposée tant que la personne doit encore comparaître devant les juridictions belges et décide, par la suite, de procéder à l'exécution d'urgence de cet arrêté alors même que le requérant démontre devoir encore comparaître à une audience⁷⁴.

⁶⁷ C.E., 10 janvier 2014, *Burlet*, n° 226.017 ; C.E., 29 janvier 2013, *Vaes*, n° 222.296. Voy. également : C.E., 3 juin 2010, *N.V. Baeck & Jansen*, n° 204.655 ; C.E., 27 mai 2008, *Godard*, n° 183.464 ; C.E., 26 février 2007, *XXX*, n° 168.263.

⁶⁸ C.E., 19 mars 2001, *Vervliet*, n° 94.090. Voy. également, pour le législateur : C.C., 21 novembre 2013, n° 160/2013 ; C.C., 8 mai 2013, n° 63/2013.

⁶⁹ C.E., 20 février 2015, *S.C.A. B.J.P. Catering*, n° 230.262 ; C.E., 17 décembre 2013, *S.A. Monsera*, n° 225.866.

⁷⁰ G. MAES, « Aan wie heeft, wordt gegeven. Over het vertrouwensbeginsel bij gedogend bestuursopreken », *A.J.T.*, 1999-2000, p. 709. En ce sens également : C.E., 12 mars 2013, *Claeys*, n° 222.827.

⁷¹ Pour d'autres illustrations, voy. également : J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 859 et s. ; J. CONRADT, *op. cit.*, pp. 277-278.

⁷² C.E., 10 janvier 2014, *Burlet*, n° 226.017.

⁷³ C.E., 18 décembre 2008, *Kiaku*, n° 188.991.

⁷⁴ C.E., 13 mars 2014, *Oter*, n° 226.764.

18. N'ont en revanche notamment pas été considérées comme des circonstances pouvant donner lieu à une violation du principe :

- le fait qu'une situation irrégulière n'avait, par le passé, pas donné lieu à contestation de l'autorité. Ainsi, s'agissant d'une demande de permis de régularisation pour une construction érigée sans permis d'urbanisme préalable, le Conseil d'État a considéré que « La circonstance que la situation créée n'a pas donné lieu à contestation par le passé n'a pas pour effet de conférer un droit à la régularisation »⁷⁵ ;
- le fait que l'autorité ait permis à un chef de corps de la police locale de continuer à exercer son mandat au-delà du terme prévu de cinq ans, « dès lors que le refus de renouvellement de son mandat s'imposait en vertu de la loi »⁷⁶ ;
- le fait que les promesses dont le requérant se prévaut ne sont pas antérieures à la délivrance de l'acte attaqué mais concomitantes à celle-ci⁷⁷ ;
- le fait que l'autorité n'ait pas, lors d'une procédure de nomination, appliqué les mêmes critères que lors d'une procédure précédente. En d'autres termes, le principe n'empêche pas l'autorité, lors d'une nouvelle procédure de nomination, de modifier les critères appliqués par rapport à la procédure précédente, ni de modifier la valeur relative de ceux-ci⁷⁸ ;
- le fait que l'autorité n'ait pas, lors de l'élaboration du cahier spécial des charges d'un nouveau marché public, repris exactement les mêmes dispositions que celles présentes dans le cahier spécial des charges d'un marché public précédent ayant le même objet⁷⁹ ;
- le fait que l'autorité ait satisfait à la demande du requérant dans le cadre d'un arrêté ministériel arrêtant provisoirement le périmètre d'un site à réaménager mais n'y ait plus satisfait lors de l'adoption du périmètre définitif de réaménagement du site⁸⁰ ;
- le fait que le Conseil d'État ait, à plusieurs reprises, annulé une décision d'un ministre pour des raisons bien déterminées qui pourraient être présentes dans le cas particulier du requérant⁸¹ ;
- le fait pour l'État belge d'avoir consulté une fois les représentants du secteur pharmaceutique lors de l'adoption d'un arrêté royal, sans que la loi ne lui impose de le faire, cette seule consultation ne pouvant être consi-

⁷⁵ C.E., 22 janvier 2015, *Vandamme*, n° 229.948 ; dans le même sens : C.E., 15 juin 2010, *Boekaerts*, n° 205.174.

⁷⁶ C.E., 3 juin 2010, *Staelen*, n° 204.707.

⁷⁷ C.E., 7 mai 2015, *Meyer*, n° 231.148.

⁷⁸ C.E., 26 mai 2015, *Stevens*, n° 231.330.

⁷⁹ C.E., 29 janvier 2009, *N.V. Mewaf International*, n° 189.935.

⁸⁰ C.E., 27 octobre 2011, *Soors*, n° 216.095.

⁸¹ C.E., 6 septembre 2006, *XXX*, n° 162.331.

dérée « comme constituant une « pratique constante » qui ferait naître une obligation de répétition à la charge des pouvoirs publics » lors de la modification de cet arrêté⁸² ;

- l'existence d'un avis non contraignant d'un conseil de recours quant à une proposition de licenciement à la fin d'un stage, qui est favorable à un requérant (à propos de l'invocation d'une attente légitime d'être nommé)⁸³ ;
- le fait que le président du comité de direction ne suive pas un avis, qui n'est d'ailleurs pas prévu par la réglementation, du chef de service du requérant, lequel ne peut avoir créé d'attentes légitimes dès lors qu'il n'a aucune compétence de décision⁸⁴ ;
- le fait qu'une autorisation ait été précédemment délivrée à l'administré à partir du moment où celui-ci n'a lui-même pas respecté cette autorisation et où cette autorisation était irrégulière⁸⁵ (à propos du non-renouvellement d'une autorisation).

À travers ces différentes illustrations, qui s'inscrivent dans la continuité de la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État relative au principe de confiance légitime, l'on constate donc bien que l'attention de la haute juridiction administrative est davantage centrée sur l'existence d'un comportement ayant suscité des attentes légitimes que sur le caractère erroné de ce comportement.

Section 2

Le devoir de minutie ou principe de prudence

19. Tel qu'il est généralement appréhendé par le Conseil d'État⁸⁶, le devoir de minutie⁸⁷ (*zorgvuldigheidsbeginsel* ou *zorgvuldigheidsplicht*) ou principe de

⁸² C.E., 28 juin 2010, *A.S.B.L. Association générale de l'industrie du médicament (Pharma.be) et consorts*, n° 205.919.

⁸³ C.E., 13 octobre 2008, *Geeraerts*, n° 186.998.

⁸⁴ C.E., 25 mars 2013, *Vanbruwaene*, n° 222.971.

⁸⁵ C.E., 12 mars 2013, *Claeys*, n° 222.827.

⁸⁶ L'on vise par là le devoir de minutie ou le principe de prudence au sens strict, qui peut être distingué (au moins partiellement) des autres principes de bonne administration. Le principe de prudence est en effet souvent présenté en doctrine comme englobant, dans son sens large, beaucoup d'autres (voire l'ensemble des) principes de bonne administration tels que le principe du raisonnable, le principe de l'audition préalable, etc. (M. DE GROOT, « Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap bij het formele onderzoek van de voorstellen bij overheidsopdrachten », *T.B.P.*, 2014/1, p. 5 ; R. TIJS, *op. cit.*, p. 264 ; S. DENYS, *Advisering in het bestuursrecht door publiekrechtelijke organen*, Bruges, die Keure, 2008, p. 53). Il est également, de manière plus large encore, parfois abordé sous l'angle du devoir général de prudence tiré de l'article 1382 du Code civil qui impose à l'autorité de se comporter comme toute autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances le ferait, et auquel toute violation des principes de bonne administration peut finalement être ramenée (K. LEUS, « Het zorgvuldigheidsbeginsel », in *Beginselen van behoorlijk bestuur*, *op. cit.*, pp. 104 et s.). Voy. au sujet de la notion d'autorité normalement prudente et diligente, la contribution de Youri Mossoux relative aux principes du raisonnable et de proportionnalité.

⁸⁷ Il s'agit de la dénomination la plus souvent utilisée. Il est parfois également fait allusion au principe de minutie (C.E., 26 novembre 2014, *Wilms*, n° 229.345). Voy. au sujet de la notion d'autorité normalement

prudence (*voorzichtigheidsbeginsel*)⁸⁸, qui « ressortit aux principes généraux de bonne administration »⁸⁹⁻⁹⁰, signifie que l'administration doit préparer ses décisions de manière soigneuse et doit prendre en considération tous les éléments pertinents du dossier⁹¹.

20. Après avoir brièvement évoqué le statut de ce principe (§ 1) ainsi que son champ d'application (§ 2), nous approfondissons ci-dessous les obligations concrètes qu'implique ce devoir de préparation soigneuse des décisions (§ 3), pour ensuite terminer par quelques illustrations de son application dans la jurisprudence du Conseil d'État (§ 4).

§ 1. Statut du devoir de minutie ou principe de prudence dans la jurisprudence du Conseil d'État

21. *Un principe général de droit dont la violation peut être invoquée devant le Conseil d'État ?* – La question de l'existence d'un principe général de droit de minutie ou de prudence, au regard duquel la validité des actes administratifs pourrait être examinée, est controversée dans la jurisprudence du Conseil d'État⁹². Si l'invocation du devoir de minutie comme règle de droit à l'appui du moyen n'est jamais remise en question par la plupart des chambres francophones et néerlandophones de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, il ressort en revanche de la jurisprudence presque constante de la XV^e chambre que celle-ci considère que le devoir de minutie⁹³ « n'est pas une règle de droit positif, mais seulement une ligne de conduite à suivre en vue d'éviter de com-

prudente et diligente, la contribution de Youri Mossoux relative aux principes du raisonnable et de proportionnalité.

⁸⁸ Le devoir de minutie et le principe de prudence paraissent en effet recouvrir une même réalité dans la jurisprudence du Conseil d'État (voy. à cet égard : S. SEYS, D. DE JONGHE ET F. TULKENS, *op. cit.*, p. 143, note 205).

⁸⁹ Voy. notamment : C.E., 24 mars 2015, S.P.R.L. *Van Daele*, n° 230.609 ; C.E., 16 février 2015, *Lejeune*, n° 230.216 ; C.E., 22 janvier 2015, *Dejonghe et consorts*, n° 229.961 ; C.E., 21 décembre 2011, S.C.R.L. *Ferme du Chêne au feu*, n° 216.987 ; C.E., 21 avril 2009, S.P.R.L. *Castronovo*, n° 192.484.

⁹⁰ Voir « auquel peut s'identifier le principe de bonne administration » (C.E., 10 septembre 2014, S.P.R.L.U. *Solheid Location*, n° 228.320).

⁹¹ C.E., 10 septembre 2014, S.P.R.L.U. *Solheid Location*, n° 228.320.

⁹² L'existence du principe général de prudence dans son sens le plus large, consacré par l'article 1382 du Code civil, est quant à lui bien entendu reconnu par la Cour de cassation (A. BOSSUYT, « Les principes généraux du droit en droit administratif et droit public, dans la jurisprudence de la Cour de cassation », in *Au-delà de la loi ? Actualités et évolutions des principes généraux du droit*, sous la direction de S. GILSON, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2006, p. 185).

⁹³ De même que le devoir de prudence, le « principe de bonne administration de la préparation avec soin des décisions administratives », l'obligation de procéder à un examen sérieux du dossier.

mettre des illégalités, qui, elles, sont la violation de règles de droit »⁹⁴⁻⁹⁵. Un moyen pris de la violation du seul devoir de minutie ne sera donc jamais déclaré recevable par la XV^e chambre de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, celle-ci estimant qu'une décision en tout point légale ne peut être annulée « au motif que son élaboration aurait été bâclée »⁹⁶.

22. *Un principe général de droit ayant valeur législative (lorsqu'il est reconnu)* – La question de la place du devoir de minutie dans la hiérarchie des normes ne fait quant à elle pas débat. Celui-ci a, en tant que principe de bonne administration, une valeur législative subsidiaire et supplétive⁹⁷ et ne peut donc être appliqué à l'encontre d'une disposition législative⁹⁸.

23. *Un principe général de droit ne touchant pas à l'ordre public* – L'on relève également que le devoir de minutie n'est pas considéré comme touchant à l'ordre public et ne pourra donc notamment pas être soulevé d'office par le Conseil d'État ou à n'importe quel stade de la procédure, par le requérant⁹⁹.

§ 2. Champ d'application du devoir de minutie ou principe de prudence

24. *Actes administratifs réglementaires et individuels – compétences discrétionnaires et liées* – Le principe s'applique aussi bien en matière réglementaire¹⁰⁰ qu'aux actes individuels et aussi bien aux compétences discrétionnaires¹⁰¹ qu'aux compétences liées¹⁰². L'autorité doit en effet veiller avec un soin égal à la bonne préparation de ses décisions quelle que soit sa marge d'appréciation et quel que soit le nombre de personnes concernées par ses actes. Il paraît toutefois clair que les obligations qu'implique le devoir de minutie seront moins étendues

⁹⁴ C.E., 13 février 2015, *Longlez*, n° 230.209 ; C.E., 25 mars 2014, S.A. *Strabag Belgium*, n° 226.883 ; C.E., 5 mars 2014, S.A. *Air Liquide Benelux*, n° 226.612 ; C.E., 26 mars 2013, S.C.R.J. *Warakzai*, n° 222.988. Voy. également, dans ce sens : C.E., 28 novembre 2014, A.S.B.L. *Union des Classes Moyennes de la Province de Liège et consorts*, n° 229.394 ; C.E., 6 avril 2012, *Frédéric*, n° 218.836 ; C.E., 8 février 2011, S.C.A. *Shurgard self storage*, n° 211.127 ; C.E., 15 janvier 2010, A.S.B.L. *Fédération belge des entreprises de distribution et consorts*, n° 199.529. *Contra* : C.E., 6 juin 2007, *Vanderbeque et Dockier*, n° 171.850.

⁹⁵ La XIII^e chambre a également rendu au moins un arrêt en ce sens : C.E., 14 mars 2011, *Appeltans et consorts*, n° 212.006. Il ne s'agit toutefois pas d'une jurisprudence constante (voy. notamment : C.E., 16 février 2009, S.C.R.J.S. *Élevage piscicole de la Strange*, n° 190.517).

⁹⁶ C.E., 17 janvier 2014, S.A. *Guinée*, n° 226.117 ; C.E., 15 janvier 2010, A.S.B.L. *Fédération belge des entreprises de distribution et consorts*, n° 199.529. Voy. également, en ce sens : M. LEROY, *Contentieux administratif*, Limal, Anthemis, 2011, pp. 438-439.

⁹⁷ Ou pour être plus précis un niveau « infralégislatif et supraréglementaire » (P. MARTENS, *op. cit.*, p. 393).

⁹⁸ C.E., 21 décembre 2006, *Bols*, n° 166.211.

⁹⁹ En ce sens (implicitement) : C.E., 22 février 2012, *Taelman*, n° 218.146.

¹⁰⁰ C.E., 19 septembre 2011, *Evonet Belgium*, n° 215.194.

¹⁰¹ C.E., 19 septembre 2011, *Evonet Belgium*, n° 215.194.

¹⁰² C.E., 3 mai 2010, *Daern*, n° 203.566.

lorsqu'il sera question d'un acte réglementaire ou d'une compétence liée que lorsqu'il s'agira d'un acte individuel ou d'une compétence discrétionnaire.

25. *Dans le cadre de l'administration active* – Le principe ne s'applique naturellement qu'aux actes de l'administration active et non aux décisions juridictionnelles, notamment administratives¹⁰³.

§ 3. Obligations découlant du devoir de minutie ou principe de prudence

26. *Différents types d'obligation* – L'autorité est, en vertu de son devoir de minutie, tenue de « procéder à une recherche minutieuse des faits, [de] récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et [de] tenir compte de tous les éléments du dossier » afin qu'elle puisse « prendre sa décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce »¹⁰⁴.

Le devoir de minutie implique donc des obligations à la fois dans le cadre de la préparation de la décision (aspect formel¹⁰⁵) et dans le cadre de la prise de décision elle-même (aspect matériel¹⁰⁶).

27. *Préparation de la décision – devoir de recherche et de vérification des aspects factuels et juridiques*¹⁰⁷ – Dans le cadre de la préparation de la décision, l'autorité est, tout d'abord, tenue à un devoir de recherche et de vérification minutieuses des faits sur lesquels repose sa décision. Toute décision de l'administration doit en effet, en vertu du devoir de minutie, reposer sur des faits concrets, vérifiés, établis, recherchés de manière minutieuse et complète¹⁰⁸. L'autorité doit faire en sorte que tous les aspects factuels et juridiques pertinents du dossier soient

¹⁰³ C.E., 12 mars 2013, *Belgische Staat*, n° 222.809; C.E., 18 janvier 2013, *N.V. BK Invest*, n° 222.143; C.E., 29 juin 2012, *XXX*, n° 220.109.

¹⁰⁴ C.E., 24 mars 2015, *S.P.R.L. Van Daele*, n° 230.609; C.E., 16 février 2015, *Lejeune*, n° 230.216; C.E., 22 janvier 2015, *Dejonghe et consorts*, n° 229.961; C.E., 12 décembre 2013, *Delfosse*, n° 225.801; C.E., 12 décembre 2012, *Fellah*, n° 221.713; C.E., 17 septembre 2012, *Brohez et Dechamps*, n° 220.622; C.E., 21 décembre 2011, *S.C.R.L. Ferme du Chêne au feu*, n° 216.987; en ce sens également: C.E., 26 novembre 2014, *Wilms*, n° 229.345; C.E., 16 février 2009, *S.C.R.I.S. Élevage piscicole de la Strange*, n° 190.517.

¹⁰⁵ A. VAN MENSEL, *Het Beginsel van Behoorlijk Bestuur*, Gand, Mys & Breesch, 1997, p. 89; R. TIJS, *op. cit.*, p. 264; S. DENYS, *op. cit.*, p. 53.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Un lien étroit existe à ce niveau avec le principe *audi alteram partem*, celui-ci ayant notamment pour fonction d'assurer l'information adéquate de l'administration (J. CONRADT, *op. cit.*, pp. 270-271), même en l'absence de mesure grave (P. GOFFAUX, *op. cit.*, v° « Audition préalable », p. 30).

¹⁰⁸ En ce sens: C.E., 6 février 2015, *De Feyter*, n° 230.132; C.E., 21 janvier 2015, *Lagae*, n° 229.890; C.E., 26 novembre 2014, *Wilms*, n° 229.345; C.E., 29 avril 2014, *Abbeel*, n° 227.205; C.E., 22 mars 2013, *C.V.B.A. Typografics*, n° 222.953; C.E., 29 janvier 2013, *Van Hyfte*, n° 222.290; C.E., 22 novembre 2012, *De Wolf*, n° 221.475; C.E., 22 mars 2010, *Hellemans*, n° 202.182.

inventoriés, contrôlés, examinés en détail, et corrigés si nécessaire¹⁰⁹, de telle manière qu'elle soit suffisamment informée pour décider en connaissance de cause¹¹⁰.

Si ce devoir d'information sur les éléments pertinents du dossier repose en premier lieu sur l'autorité¹¹¹, celui-ci n'est toutefois pas illimité. Il ne revient en effet pas à l'autorité de rechercher, en toute hypothèse, l'ensemble des éléments nécessaires pour prendre sa décision. Une certaine proactivité est ainsi parfois requise dans le chef de l'administré, notamment en matière de police permissive, pour amener les éléments démontrant qu'il remplit les conditions pour obtenir le permis ou l'autorisation qu'il demande¹¹². Le Conseil d'État estime alors que le devoir de minutie ne va pas jusqu'à contraindre l'administration à remédier aux manquements de l'administré lorsqu'il ne produit pas une pièce pourtant requise¹¹³. Il en va de même lorsqu'il s'avère que les pièces déposées par l'administré ne sont plus à jour. Le Conseil d'État a en effet déjà considéré à plusieurs reprises qu'il revenait à l'administré, lorsqu'il doit savoir que les pièces qu'il a déposées et qui concernent sa propre situation ne sont plus d'actualité, de prendre l'initiative de les produire, d'autant plus si l'autorité lui donne l'occasion de faire valoir ses observations et donc d'apporter des informations nouvelles sur sa situation actuelle¹¹⁴.

L'administré qui invoque la violation de ce devoir de recherche devra identifier les éléments non connus, non demandés ou non pris en compte par l'autorité et expliquer en quoi ceux-ci pourraient avoir influencé la décision¹¹⁵.

28. *Préparation de la décision – devoir de récolte des renseignements nécessaires à la prise de décision* – L'autorité est, ensuite, toujours dans le cadre de la préparation de la décision, tenue de récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision. Ce devoir, s'il recouvre en partie le devoir de recherche décrit ci-dessus (n° 27), s'en distingue à notre sens en ce qu'il peut, par exemple, impliquer l'obligation pour l'autorité de demander un avis, non prescrit par un texte,

¹⁰⁹ C.E., 16 juin 2011, *B.V.B.A. Mida*, n° 213.886.

¹¹⁰ C.E., 24 mars 2015, *S.P.R.L. Van Daele*, n° 230.609; C.E., 6 février 2015, *De Feyter*, n° 230.132; C.E., 21 janvier 2014, *Hermans et consorts*, n° 226.148; C.E., 22 mars 2013, *C.V.B.A. Typografics*, n° 222.953; C.E., 29 janvier 2013, *Van Hyfte*, n° 222.290; C.E., 22 novembre 2012, *De Wolf*, n° 221.475; C.E., 22 mars 2010, *Hellemans*, n° 202.182.

¹¹¹ En ce sens: C.E., 12 mars 2013, *Belgische Staat*, n° 222.809.

¹¹² C.E., 12 mars 2013, *Belgische Staat*, n° 222.809.

¹¹³ C.E., 27 février 2013, *S.P.R.L. ABC Études et Constructions*, n° 222.651; C.E., 24 avril 2008, *Hennekes*, n° 182.303.

¹¹⁴ C.E., 12 mars 2013, *Belgische Staat*, n° 222.809; C.E., 6 juin 2007, *Vanderbeque et Dockier*, n° 171.850. En ce sens également: C.E., 31 janvier 2014, *B.V.B.A. Boskouter*, n° 226.312.

¹¹⁵ C.E., 13 novembre 2009, *N.V. Stadium Fenix et consorts*, n° 197.783.

notamment lorsqu'elle ne dispose pas de l'expertise requise pour apprécier les faits et intérêts en jeu de manière adéquate¹¹⁶.

29. *Prise de décision – devoir de prise en compte et mise en balance de tous les éléments et intérêts en jeu* – Le devoir de minutie contraint enfin l'autorité, dans le cadre de l'adoption de sa décision, à prendre en compte tous les éléments et intérêts en jeu pertinents du dossier et à mettre ceux-ci rigoureusement en balance au regard de l'objectif poursuivi par la décision¹¹⁷⁻¹¹⁸. L'autorité ne pourra donc appliquer de manière automatique une ligne de conduite qu'elle se serait fixée sans avoir égard aux données factuelles et juridiques concrètes du dossier¹¹⁹.

§ 4. Illustrations¹²⁰

30. Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de préciser de manière plus concrète que le devoir de minutie impliquait, dans le chef de l'autorité, l'obligation de :

- fonder sa reconnaissance ou son refus de reconnaissance de l'équivalence d'un diplôme étranger sur des « études bien documentées, basées sur des renseignements fiables et pertinents »¹²¹ qu'elle devra, en cas de contestation produire au Conseil d'État¹²² ;
- d'organiser, en matière disciplinaire, une audition de témoins pour pouvoir juger de manière minutieuse l'existence ou non des faits et leur qualification disciplinaire, lorsque la personne poursuivie disciplinairement nie les faits ou leur qualification, demande cette audition de témoins et lorsqu'aucune raison appropriée ne justifie de refuser une telle audition¹²³.

¹¹⁶ S. DENYS, *op. cit.*, p. 54.

¹¹⁷ C.E., 29 avril 2013, *Vanderstraeten*, n° 223.313 ; C.E., 22 janvier 2013, *Van Riet*, n° 222.168 ; C.E., 18 février 2013, *Hermans et consorts*, n° 222.543 ; C.E., 19 septembre 2011, *Evonet Belgium*, n° 215.194 ; C.E., 28 septembre 2009, *A.S.B.L. Unamec et consorts*, n° 196.411.

¹¹⁸ En cela, le principe de prudence est fortement lié au principe du raisonnable et au principe de proportionnalité. Voy. à ce sujet, la contribution de Y. Mossoux.

¹¹⁹ D. CUYPERS, « Beginselen van behoorlijk bestuur in personeelsmateries: zowel voor ambtenaren als voor overheidscontractanten ? », in *Le statut juridique du personnel des services publics en évolution*, sous la direction de R. JANVIER et A. DE BECKER, Bruges, die Keure, 2015, p. 28.

¹²⁰ Pour d'autres illustrations, voy. notamment: K. LEUS, *op. cit.*, pp. 115 et s. ; J. CONRADT, *op. cit.*, pp. 269-270 ; A. VAN MENSEL, *op. cit.*, pp. 100 et s.

¹²¹ Portant sur l'organisation des études, le niveau de l'institution qui a délivré le diplôme étranger, les prestations exigées d'une manière générale du titulaire de ce diplôme étranger, le mode d'appréciation de ces prestations, la valeur juridique accordée au diplôme dans le pays étranger et le prestige qu'il confère à son titulaire.

¹²² C.E., 12 novembre 2014, *Chanhoum*, n° 229.125.

¹²³ C.E., 22 mars 2010, *Hellemans*, n° 202.182.

31. A déjà été considérée comme manquant à son devoir de minutie ou au principe de prudence, l'autorité qui :

- ne prend pas en compte, lors de l'appréciation de la candidature du requérant, les rapports d'évaluation les plus récents et qui ne s'interroge pas sur l'actualité des rapports sur lesquels elle se fonde¹²⁴ ;
- en présence de deux attestations apparemment contradictoires émanant du service public fédéral finances (l'une déposée avec son offre par le soumissionnaire, l'autre obtenue directement par l'autorité), ne prend pas l'initiative de lever le doute et décide de s'appuyer sur l'attestation obtenue directement par elle sans s'assurer qu'elle dispose de toutes les informations nécessaires pour statuer en connaissance de cause¹²⁵ ;
- ne répond (et n'examine) pas suffisamment à l'objection formulée par le requérant dans le cadre d'une enquête publique¹²⁶ ;
- n'examine pas l'ensemble des rapports qui lui sont soumis¹²⁷ ;
- ne prend pas en compte une lettre dans laquelle la requérante expose ses moyens de défense et n'effectue donc pas « toutes les démarches nécessaires afin de s'assurer du bien-fondé des reproches qui avaient été adressés à la requérante »¹²⁸ ;
- ne répond pas aux critiques formulées par le requérant contre un avis sur lequel l'autorité se fonde et ne s'informe pas davantage par rapport au fondement des critiques ainsi formulées¹²⁹ ;
- ne se base que sur la présence d'un cachet de la poste pour déterminer la date d'envoi d'une demande de subsides alors qu'aucun texte ne prévoit que le cachet de la poste serait le seul moyen de preuve de la date de l'envoi et que le requérant est en mesure de démontrer sans contestation possible la date de l'envoi de sa demande¹³⁰.

32. N'a en revanche pas été considérée comme violant ces principes l'autorité qui :

- ne demande pas la production de pièces supplémentaires lorsqu'il s'avère que les pièces déposées par l'administré ne sont plus à jour mais que l'administré aurait dû savoir que les pièces qu'il a déposées et qui concernent sa propre situation ne sont plus d'actualité¹³¹ ;

¹²⁴ C.E., 20 janvier 2015, *Potjes*, n° 229.862.

¹²⁵ C.E., 24 avril 2015, *S.P.R.L. Anvas Security*, n° 230.969.

¹²⁶ C.E., 18 février 2013, *Hermans et consorts*, n° 222.543.

¹²⁷ C.E., 17 septembre 2012, *Brohez et Dechamps*, n° 220.622.

¹²⁸ C.E., 12 décembre 2012, *Fellah*, n° 221.713.

¹²⁹ C.E., 16 février 2009, *S.C.R.I.S. Élevage piscicole de la Strange*, n° 190.517.

¹³⁰ C.E., 9 octobre 2009, *Gemeente Holsbeek*, n° 196.771.

¹³¹ C.E., 12 mars 2013, *Belgische Staat*, n° 222.809.

- ne demande pas à un soumissionnaire à un marché public de produire une référence qu'il n'a pas communiquée d'initiative alors qu'il était tenu de le faire en vertu du cahier spécial des charges¹³² ;
- se fonde uniquement sur les pièces du dossier pénal, dans la mesure où il ressort de ces pièces qu'il existe des motifs suffisants pour fonder la décision¹³³ ;
- ne suit pas l'avis de la section de législation du Conseil d'État, lequel n'est pas contraignant¹³⁴ ;
- ne suit pas l'argumentation du requérant mais rencontre celle-ci de manière motivée, sans qu'il soit démontré que ces motifs ne sont pas le résultat d'un examen minutieux¹³⁵ ;
- prend une décision dans un dossier dans lequel plusieurs personnes sont intervenues, à partir du moment où celles-ci ont toujours eu les pièces du dossier à disposition¹³⁶ ;
- ne réexamine pas le dossier lorsque l'administré lui communique de nouvelles données après l'adoption d'une décision devenue définitive¹³⁷.

Il ressort de ces différentes illustrations que le devoir de minutie constitue bien, pour le Conseil d'État (à l'exception de la XV^e chambre), un principe général de droit impliquant des obligations pour l'administration, à la fois dans le cadre de la préparation et de la prise de décision, dont la violation est susceptible, à elle seule, de justifier l'annulation de l'acte attaqué.

Section 3

Le principe de l'audition préalable

33. Le principe de l'audition préalable, d'équitable procédure, ou encore du droit d'être entendu, plus couramment appelé, dans le jargon des administrativistes, *audi alteram partem* ou *hoorplicht*¹³⁸, implique que, lorsqu'elle envisage de prendre une décision portant fortement atteinte aux intérêts (matériels ou moraux) d'une personne (physique ou morale), l'autorité administrative entend préalablement l'intéressé en ses explications, quant aux faits en question et à la mesure envisagée.

¹³² C.E., 27 février 2013, *S.P.R.L. ABC Études et Constructions*, n° 222.651.

¹³³ C.E., 22 novembre 2012, *De Wolf*, n° 221.475.

¹³⁴ C.E., 7 juillet 2011, *De Bruyn*, n° 214.501.

¹³⁵ C.E., 21 septembre 2009, *Govaerts*, n° 196.247.

¹³⁶ C.E., 17 juillet 2009, *De Metsenaere*, n° 195.367.

¹³⁷ C.E., 2 octobre 2006, *Eggers*, n° 163.027.

¹³⁸ Une partie de la doctrine voit toutefois des nuances entre ces différentes expressions. Cf. I. OPDEBEEK, « Hoofdstuk 5. De hoorplicht », in *Beginselen van behoorlijk bestuur*, op. cit., p. 237, n° 307. Nous ne nous y attarderons pas.

34. Après avoir évoqué les contours du principe (§ 1), de même que ses caractéristiques et ses spécificités par rapport au principe du respect des droits de la défense *sensu stricto* (§ 2) et enfin les obligations concrètes qu'il contient (§ 3), nous développerons de nombreuses illustrations de l'application par le Conseil d'État du principe *audi alteram partem* (§ 4), avant de préciser en quoi celui-ci n'est pas absolu (§ 5).

§ 1. Le statut du principe de l'audition préalable

35. *Un principe général de droit à part entière mais de portée incertaine* – Le principe de l'audition préalable, qui veut que l'autorité administrative soit tenue d'entendre préalablement l'intéressé destinataire de la mesure envisagée, est un principe général de droit – plus précisément un principe général de bonne administration – qui vise les modalités d'élaboration des actes administratifs de portée individuelle¹³⁹.

Il est traditionnellement enseigné que le principe de l'audition préalable implique que l'administration ne peut prendre à l'égard de quiconque une mesure grave fondée sur son comportement personnel et de nature à léser gravement ses intérêts (moraux ou matériels) sans lui avoir préalablement donné l'occasion de faire, effectivement et utilement, valoir son point de vue¹⁴⁰.

D'une partie de la doctrine et la jurisprudence modernes, il ressort que ce principe devrait être appliqué que la mesure grave projetée soit *en lien ou non avec le comportement de l'administré*. Ce vent nouveau résulte de la place grandissante que les principes généraux de bonne administration prennent en droit administratif et souffle jusque dans les hémicycles parlementaires. Une initiative parlementaire, connue sous le nom de « proposition de loi générale d'administration », désormais caduque, a notamment repris l'idée d'un élargissement du principe aux cas où une mesure négative est susceptible d'affecter la situation de l'administré, sans qu'il soit nécessaire que lui soit personnellement reproché un comportement personnel déficient¹⁴¹. Mais disons-le d'emblée :

¹³⁹ Même si le Conseil d'État a déjà permis une ouverture du principe aux actes à caractère réglementaire dans des circonstances particulières, en l'occurrence lorsque l'acte attaqué vise un groupe déterminé ou déterminable de destinataires (cf. C.E. (VI^e ch.), 16 mai 2007, *S.C.S. Océane*, n° 171.269), s'attirant la critique d'une partie de la doctrine (cf. B. MARCO, « Le principe *audi alteram partem* et les actes de la police administrative générale », 3 avril 2008, www.avcb-vsgb.be, pp. 5-7) et l'approbation d'une autre (cf. F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBUŁOWSKI, « Les droits de la défense et les actes unilatéraux de l'administration : où l'unilatéralité ne va pas sans contradiction », in *Les droits de la défense*, sous la direction de P. MARTENS, C.U.P., vol. 146, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 82-83, n° 33).

¹⁴⁰ I. OPDEBEEK, op. cit., p. 235, n° 306.

¹⁴¹ Proposition de loi générale d'administration (C.D.&V.), *Doc. parl.*, Ch., 2003-2004, n° 51-496/1, art. 4.2.1. et 4.2.2.

l'exigence ainsi étendue aux décisions qui ne découlent pas directement du comportement de leur destinataire, mais qui lui sont simplement défavorables (« *waardoor de rechtstoestand van de bestuurd negatief wordt beïnvloed* »¹⁴²), ne fait pas l'unanimité, notamment au sein même du Conseil d'État¹⁴³.

36. *La ratio legis du principe* – Institué dans l'intérêt de l'administration, la *ratio legis* du principe de l'audition préalable est de permettre à l'autorité d'avoir une connaissance exacte des situations dans lesquelles elle est appelée à intervenir. En ce sens, le principe de l'audition préalable peut être rapproché du devoir de minutie¹⁴⁴, voire même d'une simple expression du bon sens...

À elle seule, cette explication permet, selon nous, de justifier qu'il soit fait application du principe même dans les situations où le comportement personnel de l'intéressé n'est pas en cause.

Mais lorsque la mesure que l'administration s'apprête à prendre est justifiée par le comportement personnel de son destinataire – ce qui est le plus souvent le cas –, l'objectif précité se double d'un autre, vu sous l'angle de l'administré cette fois : il s'agit non seulement de mettre l'autorité en mesure « de statuer en pleine et entière connaissance de cause », mais également de « permettre à l'administré de faire valoir ses moyens compte tenu de la gravité de la mesure que ladite autorité s'apprête à prendre à son égard »¹⁴⁵. À bien y regarder, toutefois, l'on en revient toujours à l'objectif premier, dès lors que fournir l'occasion à l'intéressé de faire valoir son point de vue revient à mettre l'autorité à même d'exercer son pouvoir d'appréciation en toute connaissance de cause¹⁴⁶...

37. *Un principe général de droit non écrit de valeur législative* – Le principe de l'audition préalable constitue une obligation découlant, le plus souvent, d'un principe général de droit *non écrit*. Celui-ci doit être considéré comme étant

¹⁴² I. OPDEBEEK, *op. cit.*, p. 262, n° 346, qui fait référence à C.E. (XIII^e ch.), 1^{er} octobre 1999, *S.P.R.L. Chez Munir et Flore*, n° 82.611.

¹⁴³ Cf., p. ex., en matière de fonction publique traitée en chambre francophone : C.E. (VIII^e ch.), 5 décembre 2013, *Dubuffet*, n° 225.721, p. 7 ; C.E. (VIII^e ch.), 8 février 2013, *Dehaze*, n° 222.434, pp. 5-6 ; C.E. (VIII^e ch.), 8 janvier 2013, *Revercez*, n° 221.954, p. 4 ; et en matière d'autorisation administrative traitée en chambre flamande : C.E. (VII^e ch.), 31 octobre 2013, *Geraerts*, n° 225.291, p. 10, n° 7 ; C.E. (VII^e ch.), 26 septembre 2013, *Top-Baekelandt et C.S.T.S.*, n° 224.836, p. 29, n° 17 ; C.E. (VII^e ch.), 14 février 2013, *Remmerie*, n° 222.502, p. 11, n° 11.

¹⁴⁴ B. MARCO, *op. cit.*, p. 2 ; I. OPDEBEEK, *op. cit.*, p. 242, n° 316.

¹⁴⁵ C.E. (XIII^e ch.), 10 novembre 2009, *Pagnier*, n° 197.693, p. 5. Ce qui suppose naturellement de l'avoir informé de la mesure qu'elle envisage de prendre (cf. p. ex. C.E. (XIII^e ch.), 27 octobre 2003, *S.A. Spiminvest et S.P.R.L. Étang des Forges*, n° 124.706, p. 15)... Une telle définition « à double volet » apparaît également dans l'arrêt récent du C.E. (VI^e ch.), 16 septembre 2015, *Boon*, n° 232.211, p. 8, qui ne concerne toutefois pas un cas dans lequel le comportement de l'intéressé est mis en cause...

¹⁴⁶ Cf. les termes de C.E. (VIII^e ch.), 5 mars 2012, *Renardy*, n° 218.302, p. 31 ; C.E. (VIII^e ch.), 5 mars 2012, *Mathy*, n° 218.303, p. 31.

de niveau législatif. Cela peut être déduit tant de la jurisprudence du Conseil d'État¹⁴⁷, que de la doctrine administrative¹⁴⁸ ou de la « production normative » qui impose elle-même expressément l'audition préalable dans des domaines déterminés, qui est de plus en plus fréquente et qui est, en règle générale, de niveau législatif.

C'est toutefois de manière subsidiaire et *supplétive* que le principe est doté d'une valeur législative. En effet, il ne peut pas opérer *contra legem*, c'est-à-dire qu'il ne peut valoir face à une règle écrite de valeur législative portant sur la même question¹⁴⁹.

Dans le cas où l'obligation d'entendre est inscrite dans un texte normatif spécifique, il n'y a plus lieu de mobiliser le principe général de bonne administration. Celui-ci peut toutefois être utilement invoqué à titre complémentaire, si l'obligation prévue dans la disposition écrite n'est pas plus amplement détaillée ou plus exigeante, et ce de manière à y adjoindre les garanties que le principe général offre aux administrés¹⁵⁰.

38. *Texte législatif* – Il est, en effet, des hypothèses particulières, dans lesquelles l'obligation d'entendre trouve son fondement dans un texte législatif précis – et ne découle dès lors plus du principe général de droit de l'audition préalable¹⁵¹.

On en trouve trace notamment dans le décret du Parlement de la Communauté française du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiaires de l'enseignement officiel subventionné¹⁵², dont l'article 60, § 3, prévoit, à propos des membres du personnel nommés à titre définitif, que : « avant toute mesure de suspension préventive, le membre du personnel doit avoir été invité à se faire entendre par le pouvoir organisateur. La convocation à l'audition, ainsi que les motifs justifiant la suspension préventive sont notifiés au membre du personnel [...] ». Au cours de l'audition, le membre du personnel peut se faire assister ou représenter [...] » (al. 1^{er} à 3).

De même, le fameux *Wooncode*¹⁵³ contenait, jusqu'il y a peu, un article 15, § 2, qui prévoyait un recours administratif à l'encontre des décisions d'inadéquation et d'inhabitabilité de logements prises par les bourgmestres flamands, en

¹⁴⁷ C.E. (XIII^e ch.), 22 novembre 2012, *Defise, Demoulin, Pype et Sculier*, n° 221.484, p. 28.

¹⁴⁸ F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, *op. cit.*, p. 80, n° 30.

¹⁴⁹ I. OPDEBEEK, *op. cit.*, p. 240, n° 315.

¹⁵⁰ I. OPDEBEEK, *ibid.*, p. 240, n° 313 et p. 265, n° 350.

¹⁵¹ Cf. notamment C.E. (IX^e ch.), 13 janvier 2014, *Gybels*, n° 226.021, p. 11.

¹⁵² Décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiaires de l'enseignement officiel subventionné, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 1993-1994, n° 270/156, *M.B.*, 13 octobre 1994.

¹⁵³ Décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, *Doc. parl.*, Parl. fl., 1996-1997, n° 1997-07-15/39, *M.B.*, 19 août 1997.

ces termes : « [...] le gouvernement flamand invite le propriétaire, l'occupant et le bourgmestre à faire état de leurs arguments par écrit »¹⁵⁴. Il s'agissait donc d'une version écrite du *hoorplicht*.

39. *Texte réglementaire* – Il arrive toutefois que l'audition préalable soit prévue dans un texte de niveau réglementaire¹⁵⁵. On en trouvera un exemple récent dans l'arrêté royal du 10 avril 2014 relatif à la prévention des risques psychosociaux au travail¹⁵⁶, dont l'article 30 dispose que : « si l'employeur envisage de prendre des mesures individuelles vis-à-vis d'un travailleur, il en avertit par écrit préalablement ce travailleur [...]. Si ces mesures modifient les conditions de travail du travailleur, l'employeur transmet à ce dernier une copie de l'avis [...] et entend ce travailleur qui peut se faire assister par une personne de son choix lors de cet entretien ».

Un arrêt du Conseil d'État concernant l'ancêtre de l'arrêté royal précité, celui du 17 mai 2007¹⁵⁷, porte que le principe de l'audition préalable ne trouve pas à s'appliquer en tant que principe général de bonne administration lorsque la réglementation concernée règle les droits de l'administré de manière explicite et exhaustive. Si le contenu de l'obligation y est appréhendé différemment, l'administration est tenue de fournir des garanties équivalentes à celles qui s'imposent sur la base du principe général du *hoorplicht*¹⁵⁸, d'autant plus que ledit principe a valeur législative, ce qui n'est pas le cas de l'arrêté royal.

40. *Un principe qui s'applique à l'administration active* – Le principe se déploie dans le cadre de l'élaboration des actes de l'administration active – y compris ceux des autorités administratives indépendantes¹⁵⁹ –, et non de la préparation des décisions juridictionnelles, notamment administratives, auxquelles sont imposées des exigences plus pointues liées au principe du respect du droit de la défense (*cf. infra*).

¹⁵⁴ Cf. p. ex., C.E. (X^e ch.), 4 novembre 2014, Wyns, n° 229.028, pp. 5-6, n° 8. La procédure écrite mise en place n'exclut toutefois pas que l'administration procède à l'audition préalable de l'intéressé si elle considère ne pas être suffisamment informée sur la base des documents écrits fournis par lui. L'article 15, § 2, a été remplacé par un décret du 29 mars 2013.

¹⁵⁵ On citera, sans s'y attarder davantage dans la présente contribution, l'article 4 de l'arrêté royal du 12 avril 1999 déterminant la procédure devant le gouverneur ou devant le collège des bourgmestre et échevins en matière de réclamation informée sur la base des documents écrits fournis par lui. L'article 15, § 2, a été remplacé par un décret du 29 mars 2013.

¹⁵⁶ Arrêté royal du 10 avril 2014 relatif à la prévention des risques psychosociaux au travail, M.B., 28 avril 2014.

¹⁵⁷ Arrêté royal du 17 mai 2007 relatif à la prévention de la charge psychosociale occasionnée par le travail dont la violence, le harcèlement moral ou sexuel au travail, M.B., 6 juin 2007, abrogé par l'arrêté royal du 10 avril 2014 précité.

¹⁵⁸ C.E. (IX^e ch.), 27 avril 2015, Sels, n° 230.975, p. 13, n° 8.

¹⁵⁹ Cf. C.E. (XV^e ch.), 11 juin 2015, R.T.B.F., n° 231.539.

§ 2. Les caractéristiques du principe de l'audition préalable versus les droits de la défense

41. *Un principe général du droit issu du principe du contradictoire, ne touchant pas à l'ordre public et applicable en cas de mesure grave* – Le principe de l'audition préalable constitue un corollaire du principe plus large du contradictoire. Celui-ci se décline en différents principes plus ciblés dont le respect des droits de la défense, d'une part, et *audi alteram partem*, de l'autre¹⁶⁰.

Les droits de la défense forment un principe d'ordre public qui doit être respecté par une autorité administrative chaque fois qu'elle envisage de sanctionner une personne. Le caractère *punitif* de la mesure envisagée est une condition indispensable à l'application du principe du respect des droits de la défense. Il est présent notamment dans le cas d'une procédure devant mener à une sanction disciplinaire (à l'encontre d'un agent de la fonction publique, d'un élève ou étudiant, d'un prisonnier, etc.) ou une sanction administrative¹⁶¹.

L'audition préalable fait, certes, partie de la même famille que les droits de la défense, mais ses traits ne sont toutefois pas identiques. Tout d'abord, ce principe n'est *pas d'ordre public*, ce qui fait que, si le requérant omet de soulever cette critique devant le Conseil d'État, celle-ci ne pourra l'être d'office ni par le juge ni par l'auditeur¹⁶². La raison en est que ce principe est institué à l'origine dans l'intérêt de l'administration (*cf. supra*), et pas des administrés. Ensuite, *audi alteram partem* s'impose, non dans les procédures menant à des actes administratifs à caractère punitif, mais dans des procédures menant à des *mesures graves*¹⁶³.

Autrement dit, le principe *audi alteram partem* est moins exigeant que celui lié aux droits de la défense et possède un champ d'application plus large¹⁶⁴. En pratique, la démarcation n'est toutefois pas toujours prise en compte ni évidente¹⁶⁵.

¹⁶⁰ F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, *op. cit.*, p. 65, n° 3; S. SEYS, D. DE JONGHE et F. TULKENS, *op. cit.*, p. 143, n° 37. Pour d'autres concepts proches, voy. également I. OPDEBEEK, *op. cit.*, p. 235, n° 306.

¹⁶¹ Pour plus de détails sur le champ d'application (positif et négatif) du principe des droits de la défense, voy. notamment F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, *op. cit.*, pp. 66-71, n° 5-15. Voy. également D. RENDERS, M. JOASSART, C. PIJCKE et F. PIRET, « Le régime juridique de la sanction administrative », in *Les sanctions administratives*, sous la direction de D. DÉOM et D. RENDERS, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 197 et s., et les références citées.

¹⁶² Cf. C.E. (VIII^e ch.), 15 septembre 2014, *Deperadis*, n° 228.354, p. 5.

¹⁶³ J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *op. cit.*, pp. 816-817, n° 379 et 379.1.

¹⁶⁴ D. CUYPERS, « Beginselen van behoorlijk bestuur in personeelsmateries: zowel voor ambtenaren als voor overheidscontractanten? », R.D.S., 2015, p. 54, n° 84; I. OPDEBEEK, *op. cit.*, p. 237, n° 308-309.

¹⁶⁵ Cf. les conclusions de F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, *op. cit.*, pp. 131 et s., n° 75 et s., qui achèvent leur analyse en se demandant « pourquoi ne pas reconnaître – le cas échéant, dans le texte constitutionnel même – un principe du contradictoire en matière d'action unilatérale de l'administration? » (p. 135, n° 79). Voy. également I. OPDEBEEK, *op. cit.*, p. 265, n° 349.

Le Conseil d'État définit traditionnellement une mesure grave comme une mesure dont les conséquences sont susceptibles d'affecter gravement la situation ou les intérêts (matériels ou moraux) de leur destinataire. On perçoit immédiatement que le concept de « mesure grave » laisse place à l'interprétation, ce qui rend ce principe susceptible de devoir être envisagé dans des « situations plus hétérogènes » que celui relatif aux droits de la défense¹⁶⁶. Cette notion est, en effet, appréhendée au cas par cas par le Conseil d'État en fonction de la nature de la matière en cause ainsi que des circonstances du cas d'espèce. D'autre part, il est des cas dans lesquels le concept de « mesure grave » se rapproche dangereusement de celui de « punition ».

42. Pour être complet, signalons encore qu'il existe de nombreuses mesures, notamment des mesures d'ordre, qui, pour une raison ou pour une autre, ne sont pas considérées comme « graves ». Si, strictement parlant, le principe *audi alteram partem* n'est pas applicable à ces situations, il ne peut en être déduit que l'autorité n'a pas à entendre les arguments de l'intéressé. En aucun cas, en effet, la mesure ne peut être prise arbitrairement et sans une parfaite connaissance de la cause, ce qui implique, le plus souvent, que l'autorité ne peut pas valablement prendre la mesure en question sans avoir donné l'occasion à l'intéressé de s'exprimer¹⁶⁷.

§ 3. Les modalités du principe de l'audition préalable

43. *L'audition doit répondre à certaines exigences* – Dans le cas où une audition est effectivement organisée par l'autorité administrative, le Conseil d'État exige, pour que l'audition soit valable, qu'elle se déroule de manière *utile*, c'est-à-dire que l'intéressé soit mis en mesure de faire valoir son point de vue dans de bonnes conditions. Cela nécessite, au minimum, qu'il soit informé préalablement des faits qui sont à la base de la mesure envisagée, ainsi que de celle-ci, qu'il lui soit laissé un délai raisonnable pour préparer sa défense, qu'il ait accès au dossier et qu'il ait le droit d'être assisté du conseil de son choix¹⁶⁸.

Pour le reste, à moins d'être spécifiquement organisé par un texte, le principe n'est pas soumis à un formalisme strict – il n'est notamment pas requis que la défense ait lieu oralement –, ce qui découle de la nature même d'un principe général de droit.

¹⁶⁶ F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, *op. cit.*, p. 71, n° 16.

¹⁶⁷ I. OPDEBEEK, *op. cit.*, pp. 255-256, n° 335.

¹⁶⁸ D. CUYPERS, *op. cit.*, p. 57, n° 90. Voy. également J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *op. cit.*, pp. 820-821, n° 379.2; I. OPDEBEEK, *op. cit.*, pp. 265 et s., n° 351 et s.

§ 4. Les applications du principe de l'audition préalable : illustrations récentes

44. L'« obligation d'entendre » fait l'objet d'une abondante jurisprudence du Conseil d'État, ne fût-ce que parce qu'elle est un des moyens les plus fréquemment soulevés devant lui par les requérants souhaitant voir disparaître un acte administratif à portée individuelle leur causant grief.

Les développements qui suivent seront l'occasion de nous pencher sur la manière dont la haute juridiction administrative a été amenée à appréhender le principe *audi alteram partem* au regard des faits qui lui ont été soumis par des requérants ayant invoqué ce principe au titre de moyen d'annulation d'une « mesure grave » prise à leur rencontre. Dans la mesure où une étude bien plus approfondie, brillante et fouillée, a été réalisée sur le même thème en 2013¹⁶⁹, notre analyse se concentrera sur la jurisprudence administrative de ces deux dernières années¹⁷⁰.

L'étude en question a été conçue à partir d'une classification des mesures en deux catégories : celles prises en raison du comportement de leur destinataire (qui, lui-même, peut être fonctionnaire ou ne pas l'être¹⁷¹) et celles adoptées indépendamment de tout comportement de celui-ci¹⁷², dictées alors par un motif d'intérêt général¹⁷³. Cette classification ne sera pas absente des propos qui suivent, mais, l'objectif de la présente contribution étant nettement plus modeste, nous avons pris le parti de nous limiter à aborder deux domaines d'application propices à l'invocation du principe *audi alteram partem*.

Parmi les domaines du droit administratif général dans lesquels il est le plus fréquemment question du principe de l'audition préalable, on recense naturellement la fonction publique (A), mais également la police administrative communale en matière d'immeubles bâtis (B). Notre analyse se focalisera, dès lors, sur ces deux aspects de la vie administrative, principalement depuis 2013. Elle partira du présupposé que la mesure envisagée peut être qualifiée de « grave ».

¹⁶⁹ Hommage en est rendu à F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, *op. cit.*, pp. 64 et s. Ces auteurs ont réalisé, à l'occasion de ladite contribution, un important travail de recension des décisions du Conseil d'État – spécialement ses chambres francophones – concernant le principe *audi alteram partem* jusqu'au 1^{er} juillet 2013.

¹⁷⁰ Cf. notamment J. VANHAEVERBEEK, « Chronique de jurisprudence du Conseil d'État (année 2013) », *Rev. dr. com.*, 2015, n° 1, pp. 16-43.

¹⁷¹ Le profil des administrés non fonctionnaires est très varié (personnes physiques ou morales, citoyens, mandataires publics, etc.) de même que le type de comportement qui leur est reproché et le type de mesure – sans relent de punition – qui est envisagée à leur rencontre.

¹⁷² Cf. F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, *op. cit.*, p. 72, n° 18.

¹⁷³ J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *op. cit.*, pp. 817-818, n° 379.1.

A. *Audi alteram partem* dans la fonction publique¹⁷⁴

45. En règle générale, les mesures graves prises en matière de fonction publique le sont *en raison du comportement de leur destinataire*; elles ne sont toutefois pas de nature disciplinaire, ni n'ont donc de caractère punitif, celui-ci nécessitant le respect strict du principe des droits de la défense (*cf. supra*). Il s'agira notamment de licenciements non disciplinaires, de retraits de fonctions supérieures, de mutations quasi-disciplinaires, etc.¹⁷⁵ Comme il a déjà été dit, dans l'hypothèse où une mesure est fondée sur le comportement personnel de l'intéressé, le principe *audi alteram partem* a pour double objectif « de permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue de sorte que l'autorité administrative puisse exercer son pouvoir d'appréciation en toute connaissance de cause »¹⁷⁶. Dans ce cadre, le principe de l'audition préalable est une émanation du respect tant du principe du *contradictoire* que de celui de *minutie*.

46. Comme de tradition en matière de fonction publique, ce principe a fait l'objet d'une jurisprudence abondante du Conseil d'État ces deux dernières années.

Le stagiaire licencié pour des motifs liés à la façon dont il effectue son travail ne peut reprocher à l'acte attaqué de ne pas avoir respecté l'obligation d'entendre si, au moment où il a reçu l'invitation à être entendu, il « était parfaitement informé des motifs de cette convocation et des griefs concernant sa manière de servir »¹⁷⁷. La solution est identique, dans l'hypothèse où, lors de l'audition, l'intéressé a systématiquement refusé de « s'exprimer sur le fond des reproches formulés à son égard »¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Le présent *opus* laissera de côté l'analyse de l'application – désormais majoritairement admise en son principe – du principe général de l'audition préalable dans le cadre des relations de travail des agents contractuels de la fonction publique, qui relève plus spécifiquement de la jurisprudence des juridictions du travail et qui fait l'objet d'une autre contribution. Voy. à cet égard notamment D. CUYERS, *op. cit.*, pp. 3-72; F. LAMBINET et S. GILSON, « De la nécessité de l'audition préalable au congé à l'égard des contractuels de la fonction publique », commentaire de Cour trav. Liège, 5 septembre 2012, *Chr. D.S.*, 2013/7, pp. 339-346; H. DECKERS, « La sanction de l'absence d'audition préalable au licenciement d'un agent contractuel du secteur public », commentaire de Cour trav. Mons, 10 janvier 2011, *Chr. D.S.*, 2013/7, pp. 347-349; L. DEAR, « Le congé pour motif grave des contractuels de la fonction publique », note sous Cour trav. Mons, 21 novembre 2012, *Chr. D.S.*, 2013/7, pp. 385-387; J. JACQMAIN, « Motivation formelle et indemnisation, le mystère s'épaissit », obs. sous Trib. trav. Gand, 10 novembre 2008, *Chr. D.S.*, 2013/7, p. 398.

¹⁷⁵ B. LOMBAERT, I. MATHY et V. RIGODANZO, *Éléments du droit de la fonction publique*, Waterloo, Kluwer, 2007, p. 27, n° 51. Voy. également I. OPDEBEEK, *op. cit.*, pp. 255-260, n° 335-342.

¹⁷⁶ C.E. (VIII^e ch.), 5 mars 2012, *Renardy*, n° 218.302, p. 31; C.E. (VIII^e ch.), 5 mars 2012, *Mathy*, n° 218.303, p. 31.

¹⁷⁷ C.E. (VIII^e ch.), 16 avril 2013, *Boroto*, n° 223.171, p. 5.

¹⁷⁸ C.E. (VIII^e ch.), 3 décembre 2012, *Diarra*, n° 221.602, p. 12, rectifié par C.E. (VIII^e ch.), 23 janvier 2013, *Diarra*, n° 222.195.

A été considérée comme respectant également le principe *audi alteram partem* une décision de démission d'office d'un pompier qui a eu l'occasion de faire valoir son point de vue antérieurement dans la procédure, qui a vu sa demande de dérogation préalable rejetée et qui a été mis en garde à plusieurs reprises quant à la mesure qui serait prise s'il ne se conformait pas à une obligation réglementaire communale relative à la distance entre sa résidence et la caserne à laquelle il était rattaché¹⁷⁹. De même à propos d'agents statutaires dont la décision de mise en disponibilité a été prise sur la base d'un décompte des jours de congé de maladie que l'un a pu contester antérieurement devant l'autorité de tutelle¹⁸⁰ et que l'autre a explicitement accepté¹⁸¹.

L'obligation découlant du principe considéré n'étant pas soumise à un formalisme strict, elle est considérée comme remplie quand un agent a pu faire valoir son point de vue par écrit; comme l'on sait (*cf. supra*), « l'autorité n'est donc pas tenue de l'entendre oralement »¹⁸². De même, il est indifférent que ce ne soit pas l'organe chargé de prendre la décision qui ait procédé à l'audition – pourvu que l'auteur de la décision ait été parfaitement mis au courant du contenu de celle-ci¹⁸³ –, ou que cette audition ait eu lieu chez l'avocat de la partie adverse¹⁸⁴.

En revanche, ne pas entendre préalablement un agent, à qui l'on destine une décision de le décharger temporairement de ses fonctions et de l'affecter à une autre mission, n'est pas acceptable, certainement quand il ressort de procès-verbaux antérieurs à la mesure que le comité de direction lui avait « renouvelé sa confiance » et qu'il y a, dès lors, eu un « revirement d'attitude » inexpliqué ni au requérant ni dans le dossier administratif¹⁸⁵.

Même dans l'hypothèse où un entretien entre les parties a bien eu lieu, le principe n'est pas considéré comme respecté à l'égard de la personne concernée lorsqu'« il ne ressort pas du dossier administratif que la partie adverse l'aurait informée, préalablement à cette audition, de la mesure qu'elle envisageait d'adopter, des raisons pour lesquelles elle entendait la prendre ainsi que de l'objet et du but de l'audition, ni qu'elle lui ait permis de prendre connaissance des éléments du dossier lui permettant de faire valoir utilement ses observa-

¹⁷⁹ C.E. (VIII^e ch.), 8 février 2013, *Dehaze*, n° 222.434, p. 6.

¹⁸⁰ C.E. (VIII^e ch.), 5 décembre 2013, *Dubuffet*, n° 225.721, p. 7.

¹⁸¹ C.E. (VIII^e ch.), 8 janvier 2013, *Reverez*, n° 221.954, p. 4.

¹⁸² C.E. (VIII^e ch.), 26 février 2014, *Louvet*, n° 226.552, p. 3.

¹⁸³ Voy. *a contrario*, C.E. (IX^e ch.), 12 mai 2015, *Vensaus*, n° 231.191, p. 14.

¹⁸⁴ C.E. (IX^e ch.), 19 février 2015, *XXX*, n° 230.249, p. 17.

¹⁸⁵ C.E. (VIII^e ch.), 22 juillet 2015, *Geudens*, n° 231.977, pp. 5-6.

tions lors de l'audition»¹⁸⁶. C'est ici la question de l'utilité de l'audition qui est en jeu.

Elle l'est également dans une affaire où un inspecteur principal de police, visé par une mesure de détachement à durée indéterminée, avait bien eu un entretien avec le collègue de police de la police locale concernée – même s'il s'était contenté d'y déposer un courrier de réclamation de douze pages –, mais dont il découlait de la comparaison de l'avis du chef de corps (émis avant l'audition) et de la décision querellée (émise, par hypothèse, après l'audition) que les deux textes étaient quasi identiques (à ceci près que la décision fait mention de l'audition). Il a pu être conclu que, dès lors que la motivation de la décision ne fait pas apparaître que l'autorité a pris en considération les arguments contenus dans le courrier de réclamation de l'inspecteur, alors qu'il lui appartenait de faire ressortir les raisons « *waarom deze argumenten al dan niet een invloed hebben op de voorgenomen beslissing* », le *hoorplicht* doit être considéré comme vidé de son sens et donc violé¹⁸⁷.

Il en est de même lorsque l'intéressé n'a pas pu avoir accès à l'ensemble des pièces du dossier en possession de l'administration¹⁸⁸ ou n'a pas été informé au préalable de la nature de la mesure envisagée ni des motifs qui lui ont servi de fondement¹⁸⁹.

47. La question de savoir si une mesure grave a bien été prise *en raison du comportement personnel* de l'intéressé peut également donner lieu à débat. Ainsi, un acte de retrait d'une décision de reconnaître à un agent une somme de plus de 8.000 heures à récupérer a été considéré comme pris en raison du comportement de l'agent, dans la mesure où il est fondé sur le fait qu'il n'a pas apporté les « preuves tangibles » de ces heures à récupérer¹⁹⁰. En revanche, la décision de ne pas retenir la candidature d'un agent à un poste mais de l'affecter à un autre lui permettant de conserver son grade peut n'être vue, dans des circonstances particulières, que comme une « mesure s'inscrivant dans une logique de bonne

¹⁸⁶ C.E. (XI^e ch.), 18 avril 2013, *Pasquali*, n° 223.213, pp. 11-12.

¹⁸⁷ C.E. (XIV^e ch.), 7 mai 2014, *Deceuninck*, n° 227.301, pp. 14-15. Pour d'autres décisions récentes concernant le principe d'audition préalable dans le secteur de la police, voy. notamment C.E. (XIV^e ch.), 9 juin 2015, *Degrendele*, n° 231.480; C.E. (X^e ch.), 8 juillet 2014, *Vrancken*, n° 228.010; C.E. (VIII^e ch.), 30 octobre 2013, *Aelbrecht*, n° 225.287; C.E. (IX^e ch.), 21 juin 2013, *De Smet*, n° 224.017; C.E. (IX^e ch.), 25 mars 2013, *Van Steenwinckel*, n° 222.976; C.E. (IX^e ch.), 11 mars 2013, *Deceuninck*, n° 222.792; C.E. (XIV^e ch.), 30 janvier 2013, *Vrancken*, n° 222.305; C.E. (XIV^e ch.), 30 janvier 2013, *Vonckx*, n° 222.304.

¹⁸⁸ C.E. (XII^e ch.), 27 février 2014, *XXX*, n° 226.575, p. 15.

¹⁸⁹ C.E. (IX^e ch.), 30 juin 2015, *Mertens*, n° 231.831, p. 20.

¹⁹⁰ C.E. (VIII^e ch.), 13 novembre 2014, *Gabriel*, n° 229.146, p. 12.

administration des ressources humaines», ne pouvant dès lors être assimilée à une mesure grave prise en raison du comportement de l'intéressé¹⁹¹.

48. Enfin, le principe a récemment été mobilisé avec fruit comme moyen pour faire annuler certaines dispositions de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale¹⁹² – soit un acte à caractère réglementaire – dès lors notamment qu'il n'était pas certain, au regard des dispositions instituant un système d'évaluation donné, que cette garantie du respect du contradictoire puisse être offerte dans les mêmes conditions à tous les agents visés (*i.e.* ceux qui ont reçu une mention « insuffisant » avant l'introduction du recours prévu et ceux qui ont reçu cette même mention à l'issue de ce recours)¹⁹³.

49. Le principe de l'audition préalable ayant tendance à faire tache d'huile, il est de plus en plus souvent admis que son respect doit être étendu à toute décision susceptible de léser gravement une personne, même si cette mesure est prise *indépendamment du comportement de celle-ci*, et ce au regard du principe de minutie, qui requiert que l'administration se procure tous les renseignements nécessaires avant de prendre une décision.

Certains arrêts récents déniaient pourtant toujours l'obligation du respect du principe *audi alteram partem* à des requérants qui l'invoquent au sujet d'un acte

¹⁹¹ C.E. (VIII^e ch.), 13 février 2015, *Gonsette*, n° 230.210, p. 7. Autant les termes de cet arrêt, rendu dans la procédure en annulation, tendent à laisser penser que c'est le fait que la mesure n'est pas liée au comportement de l'intéressé qui a été déterminant dans le raisonnement du juge, autant, dans l'arrêt rendu sur la demande de suspension, c'est le caractère non grave de la mesure qui semblait être en jeu (C.E. (VIII^e ch.), 16 janvier 2014, *Gonsette*, n° 226.112, p. 10: « [...] que sa situation statutaire n'est pas fondamentalement modifiée; que le requérant continue, en effet, à percevoir le même traitement, conserve le même grade (contrôleur) tout en continuant à ne pas être affecté dans un poste de niveau C; que la seule différence réside dans le fait qu'il n'assumera plus de rôle de piquet mais un rôle de garde », rôle pour lequel la prime est d'ailleurs plus élevée).

¹⁹² Arrêté royal du 24 septembre 2013 relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale, *M.B.*, 4 octobre 2013.

¹⁹³ C.E. (VIII^e ch.), 3 avril 2015, *Goosse et C.S.T.S.*, n° 230.784, p. 9.

qui ne fait pas suite à un comportement inapproprié de leur part¹⁹⁴. Ces arrêts prêtent le flanc à la critique d'une partie de la doctrine¹⁹⁵.

50. On notera, au surplus, que la notion de « comportement personnel » elle-même est sujette à interprétation. Ainsi, dans une affaire où le juge était d'avis que le principe en question « ne s'applique que si une mesure d'ordre intérieur est prise en raison d'un comportement personnel de l'agent concerné », le fait pour l'agent de ne pas se conformer, malgré divers rappels, à une condition purement objective (i.e. l'exigence pour un pompier de résider dans un rayon de huit kilomètres autour de la caserne), dont le non-respect est le fondement de la décision litigieuse, ne permet pas de déduire que cette décision se fonde sur un comportement personnel du requérant¹⁹⁶.

B. *Audi alteram partem* dans la police administrative communale¹⁹⁷

51. Dans le domaine de la police administrative communale, les mesures graves qui peuvent être prises le sont tantôt *en raison du comportement de leur destinataire*, tantôt *en dehors de tout comportement de leur destinataire*.

Dans ce second cas de figure, « l'idée sous-jacente à l'enseignement jurisprudentiel qui impose cette exigence procède de la volonté de respecter, non tant le principe du contradictoire que celui de *minutie*, qui est dicté par l'obligation de statuer "en connaissance de cause"¹⁹⁸. Il va de soi toutefois que si, dans des circonstances particulières, les mesures à prendre sont en lien avec le comporte-

¹⁹⁴ C.E. (VIII^e ch.), 5 décembre 2013, *Dubuffet*, n° 225.721, p. 7: « que le principe d'audition préalable ne trouve à s'appliquer qu'à la double condition que la décision à prendre revête des conséquences graves pour l'agent et résulte de reproches liés à son comportement personnel; que la mise en disponibilité d'un agent à la suite de l'épuisement du quota de jours de maladie ne peut être assimilée à une décision fondée sur des reproches quant au comportement personnel dudit agent [...] ». Non seulement ce passage témoigne d'une distance prise à l'égard d'une partie de la doctrine moderne au sujet d'*audi alteram partem* selon laquelle ce principe n'a pas à être réservé aux mesures qui sont en lien direct avec un comportement de l'intéressé, mais en outre il est, d'une part, directement nuancé par la considération selon laquelle, « dans le cadre du décompte des jours de congé de maladie qu'un agent a accumulés dans sa carrière, la partie adverse est, en principe, tenue au respect du contradictoire et à un devoir de minutie » (p. 7), et il apparaît, d'autre part, comme superflu pour la solution apportée en l'espèce par le Conseil d'État, dès lors que c'est au regard du fait que l'agent a déjà été entendu par l'organe de tutelle quant à la computation de ses jours de congé de maladie que le Conseil a finalement balayé le reproche d'absence d'audition préalable (cf. *infra*)... Il en est de même d'un arrêt C.E. (VIII^e ch.), 8 janvier 2013, *Revercez*, n° 221.954, rendu au sujet d'une mesure identique et où le décompte « avait déjà recueilli l'assentiment de la requérante » à une étape antérieure de la procédure (p. 4).

¹⁹⁵ F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, *op. cit.*, p. 82, n° 33. Voy. également D. CUYPERS, *op. cit.*, p. 56, n° 87.

¹⁹⁶ C.E. (VIII^e ch.), 8 février 2013, *Dehaze*, n° 222.434, pp. 5-6.

¹⁹⁷ Le propos se concentrera sur la police générale relative aux immeubles bâtis.

¹⁹⁸ F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, *op. cit.*, p. 76, n° 24. C'est nous qui soulignons.

ment de l'intéressé, le respect du principe de l'audition préalable par l'autorité est *a fortiori* requis...

52. En vertu de l'article 135, § 2, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale (N.L.C.), « les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ». À ce titre, les autorités communales sont régulièrement amenées à intervenir pour prendre des mesures préventives sur des immeubles bâtis dans le but de sauvegarder l'une ou l'autre composante précitée de l'ordre public¹⁹⁹. La palette de mesures possibles est large (ordre de réaliser des travaux, ordre d'occupation limitée, ordre d'inhabitabilité définitive, démolition partielle ou totale, etc.), pourvu que la mesure choisie soit susceptible d'éliminer la source des nuisances²⁰⁰.

Le cas d'école est l'arrêt de police pris par un bourgmestre, en application de l'article 135, § 2, alinéa 2, de la N.L.C., ordonnant la fermeture d'un *immeuble insalubre*, présentant un risque pour la salubrité – et donc la santé – publique (5^o), d'un *immeuble menaçant ruine*, mettant ainsi en péril la sûreté – et donc la sécurité – publique (1^o), ou d'un *immeuble dont l'utilisation est attentatoire à l'ordre public*, menaçant, pour sa part, la tranquillité publique et, le cas échéant, la sécurité publique (2^o et 3^o).

L'obligation qui est faite au bourgmestre de « préparer son arrêté soigneusement », et, pour ce faire, de mettre les intéressés en mesure « de donner leur avis à propos des faits concrets »²⁰¹ a trouvé un ancrage jurisprudentiel solide et croissant depuis l'arrêt *Lobijn* de 1974.

53. Il est désormais incontesté qu'une déclaration d'inhabitabilité d'un bien constitue une mesure grave à l'égard de son propriétaire, qui nécessite dès lors que celui-ci puisse faire valoir préalablement ses observations²⁰². Il est tout aussi unanimement admis qu'il n'appartient pas à l'autorité administrative de préjuger de l'utilité des explications qui pourraient lui être données²⁰³ dans le but de se passer de l'audition et que, à l'inverse, le respect du principe *audi*

¹⁹⁹ M. VANDERHELST, « Autorités communales et immeubles bâtis : typologie d'intervention », *Rev. dr. com.*, 2013, n° 3, p. 20, n° 1-2.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 21, n° 5.

²⁰¹ C.E. (VII^e ch.), 30 janvier 1974, *Lobijn*, n° 16.217, R.A.C.E., 1974, c. 1, pp. 91-92. Le Conseil d'État y justifie notamment cette exigence par le fait que le bourgmestre prend le plus souvent son arrêté « non pas sur la base des constatations qu'il a lui-même faites sur les lieux mais sur celles dont il reçoit communication par la voie administrative » (p. 91).

²⁰² M. VANDERHELST, *op. cit.*, p. 28, n° 33.

²⁰³ « Du côté du Conseil d'État : le principe de l'audition préalable ou "*Audi Alteram Partem*" », *Échos Log.*, février 2015, n° 1, p. 29. Voy., p. ex., C.E. (VI^e ch.), 19 novembre 2014, *Gabriels*, n° 229.217, p. 8.

alteram partem ne va pas jusqu'à exiger que la procédure soit strictement contradictoire²⁰⁴.

Le principe *audi alteram partem* requiert « que le bourgmestre, qui envisage de déclarer un immeuble insalubre et d'en ordonner l'évacuation, permette au propriétaire de donner son avis à propos des faits que le bourgmestre se propose de retenir pour prendre sa décision et au sujet de la mesure qu'il envisage de prendre », à moins qu'il ait été urgent de prendre l'arrêté en question, c'est-à-dire si cet immeuble présentait un « danger immédiat pour la salubrité et la sécurité publiques »²⁰⁵.

54. Ce danger imminent justifiant l'urgence se doit, bien entendu, d'être corroboré par les faits. Ainsi, lorsque l'arrêté n'est pris que plus d'un mois après que le bourgmestre a reçu le rapport d'expertise l'avertissant de la situation, le Conseil d'État a considéré que l'urgence n'était pas établie, cela d'autant plus que l'arrêté n'explique pas pour quel motif admissible l'autorité n'a pas permis aux requérants, « pendant ce délai, d'exprimer leur avis sur la mesure dont l'adoption était envisagée »²⁰⁶.

Plus encore, la haute juridiction administrative a jugé que l'urgence n'était pas avérée dans un cas où l'arrêté a été pris trois jours seulement après le rapport concluant au danger imminent, d'autant que, en sus de la déclaration d'incapacité, l'arrêté imposait également aux propriétaires une mesure de réparation du sol à effectuer dans un délai de quatorze jours (sous peine de réparation d'office effectuée par l'autorité à leurs frais)²⁰⁷.

Le principe de l'audition préalable s'appliquant à l'ensemble des mesures de police générale adoptées par le bourgmestre, une telle sévérité s'avère d'autant plus justifiée que la mesure est grave. En effet, face à un arrêté du bourgmestre qui imposait à un propriétaire de procéder à la démolition de deux stations

²⁰⁴ M. VANDERHELST, *op. cit.*, p. 28, n° 34.

²⁰⁵ C.E. (VI^e ch.), 15 avril 2013, *Etienne et S.C.R.L. La tradition campagnarde*, n° 223.140, p. 9, qui considère que tel n'était pas le cas en l'espèce. Ce qui l'était en revanche dans C.E. (VI^e ch.), 16 avril 2013, *Boon*, n° 223.161. C'est nous qui soulignons.

²⁰⁶ C.E. (VI^e ch.), 15 avril 2013, *Etienne et S.C.R.L. La tradition campagnarde*, n° 223.140, p. 9. Cf. également C.E. (XIII^e ch.), 8 octobre 2013, *B.V.B.A. De London ceremony bus*, n° 225.019, p. 9.

²⁰⁷ C.E. (X^e ch.), 21 février 2014, *B.V.B.A. Mega Services et Cuypers*, n° 226.516, p. 6. Dans une affaire de fermeture d'un établissement par un bourgmestre, en vertu de l'article 134quater de la N.L.C. cette fois (c'est-à-dire une disposition de police générale également, mais qui vise une situation spécifique relevant du maintien de l'ordre dans les établissements accessibles au public – cf. C. THIEBAUT, « Les logements, objets des polices administratives générale et spéciales », *Échos Log.*, mai 2015, n° 2, p. 23, n° 4-5), il a été jugé que, même si l'urgence qui permet de se passer de l'audition était avérée, cela n'aurait dû donner lieu qu'à une fermeture de courte durée, « nécessaire pour prévenir le risque urgent qui justifie le défaut d'audition », quitte à prendre une nouvelle mesure de fermeture après la tenue d'une audition, si c'était encore nécessaire pour continuer à assurer la protection de l'ordre public (C.E. (XV^e ch.), 6 octobre 2014, *S.P.R.L. Braserade et Forgione*, n° 228.662, p. 9).

d'épuration qu'il exploitait, le Conseil d'État a retenu le moyen fondé sur *audi alteram partem*, faisant sien le rapport de l'auditeur, qui relevait que la ville a laissé s'écouler près de deux mois avant l'adoption de l'ordre de démolition, n'a jamais informé la requérante de ce qu'elle envisageait une telle mesure, et n'invoque même pas l'urgence dans l'acte attaqué²⁰⁸.

De même, dans le cadre d'une procédure ayant mené à un arrêté d'évacuation et de démolition, les circonstances suivantes ont mené le Conseil d'État à s'approprier les conclusions du rapport rendu par l'auditorat tendant à l'annulation : le propriétaire n'a pas été invité à être entendu sur la mesure d'évacuation et de démolition envisagée (mais a bien été informé qu'il pouvait demander à être entendu, sans indication quant au type de mesure envisagée) ; l'arrêté comportait, « pour seule motivation du fait que le bourgmestre se soit départi d'observer le principe général d'audition préalable, le visa "vu l'urgence" » ; cette mention non seulement ne répondait pas à l'exigence de motivation formelle, mais était également contredite par les circonstances de la cause (délai d'environ trois semaines entre la réception du rapport de l'ingénieur par le bourgmestre et l'adoption de l'acte attaqué, délai de deux mois laissé par l'arrêté au propriétaire pour procéder à la démolition, etc.)²⁰⁹.

55. Indépendamment de la question de l'évaluation de l'urgence, il y a également lieu de tenir compte des conditions de l'audition. Ainsi, il a été jugé que ne répondait pas favorablement au principe *audi alteram partem* l'audition qui, bien qu'ayant eu lieu, n'a pas permis à l'intéressé de faire valoir ses moyens de défense en toute connaissance de cause, dans la mesure où les autorités communales n'avaient pas au préalable averti l'intéressé de la mesure qui était envisagée, ni de la possibilité pour lui de prendre connaissance du dossier complet, et notamment du rapport d'intervention des pompiers, avant d'être entendu²¹⁰. De même, dans une affaire de fermeture partielle d'un débit de boissons où le gérant n'a bénéficié que d'un délai de vingt-quatre heures pour préparer l'entrevue, le principe de l'audition préalable a été considéré comme violé dès lors que rien ne justifiait que cette audition se tienne « dans un délai aussi rapproché de la convocation »²¹¹.

²⁰⁸ C.E. (VIII^e ch.), 12 juin 2015, *S.C.R.L. Mon toit fleurisien*, n° 231.579, p. 5.

²⁰⁹ C.E. (XIII^e ch.), 19 janvier 2015, *Michaux*, n° 229.855, p. 5. Voy. aussi « Du côté du Conseil d'État : démolition d'un immeuble. Le respect du principe d'audition préalable en cas d'urgence », *Échos Log.*, mai 2015, n° 2, p. 33.

²¹⁰ C.E. (VI^e ch.), 19 novembre 2014, *Gabriels*, n° 229.217, p. 8 ; « Du côté du Conseil d'État : le principe de l'audition préalable ou "Audi Alteram Partem" », *op. cit.*, p. 29. Voy. également M. VANDERHELST, *op. cit.*, p. 29, n° 34, et les références citées.

²¹¹ C.E. (XV^e ch.), 30 septembre 2014, *S.P.R.L. H.C. Breweries*, n° 228.593, p. 5.

En revanche, quand le bailleur s'abstient de réagir au courrier qui lui a été adressé, l'informant de la mesure que l'autorité envisageait de prendre et qui l'invitait à faire valoir ses observations, il faut considérer que l'autorité a « pris toutes les mesures utiles pour permettre au requérant de faire valoir ses observations »²¹² et a, dès lors, bien respecté l'obligation de donner la possibilité à la personne concernée d'être entendue, qui est intrinsèque au principe de l'audition préalable.

Par ailleurs, le fait de n'être pas auditionné par le bourgmestre lui-même, mais par « des agents des services communaux compétents en matière de police administrative et de rénovation urbaine », ne vicie nullement l'audition, dès lors que « le principe général de droit d'audition préalable ne requiert pas que l'auteur de l'acte en cours d'élaboration y procède personnellement »²¹³. La *ratio legis* du principe est rencontrée lorsque l'intéressé a pu faire valoir ses observations en connaissance de cause et que la motivation de l'acte témoigne de ce que celles-ci ont été prises en compte.

Dans le même ordre d'idées, le principe n'exige pas « qu'il soit procédé à une audition à chaque stade de la procédure administrative », si aucun élément nouveau n'est apparu²¹⁴.

En conséquence, comme il a déjà été dit, le principe *audi alteram partem* n'a pas à être poussé jusqu'à exiger que la procédure soit, à l'image d'une procédure judiciaire, strictement contradictoire²¹⁵, de sorte qu'il ne peut être fait grief à l'autorité ayant mené la procédure d'élaboration de l'acte que le propriétaire n'ait pas été présent lors de la visite des lieux ni que l'expertise n'ait pas été contradictoire²¹⁶.

En fin de compte, lorsque la convocation à l'audition envoyée par un bourgmestre fait expressément état de faits précis, qu'elle indique qu'elle intervient dans une procédure qui est susceptible de conduire à telle mesure, qu'elle contient le rapport qui est à la base de la procédure (rapport du service d'incendie, de police, d'ingénieur, etc.), et que ce rapport est très clair sur la mesure demandée, il est considéré que l'intéressé « n'a pas pu se méprendre sur l'objet

²¹² C.E. (VI^e ch.), 5 juin 2013, *Boon*, n° 223.736, p. 9.

²¹³ C.E. (VI^e ch.), 23 juin 2014, *Boon*, n° 227.790, p. 18. Voy. dans le même sens, dans des dossiers de politique régionale bruxelloise du logement, C.E. (VI^e ch.), 20 mars 2014, *Boon*, n° 226.832, p. 7; C.E. (VI^e ch.), 20 mars 2014, *Boon*, n° 226.833, p. 7; C.E. (VI^e ch.), 16 septembre 2015, *Boon*, n° 232.212, p. 5.

²¹⁴ C.E. (VI^e ch.), 28 janvier 2014, *Armiento*, n° 226.241, p. 11; C.E. (VI^e ch.), 28 janvier 2014, *Armiento*, n° 226.242, p. 11; C.E. (VI^e ch.), 28 janvier 2014, *Armiento*, n° 226.243, p. 11 (affaires relatives à la politique régionale bruxelloise du logement).

²¹⁵ C.E. (X^e ch.), 2 juin 2015, *Kemps*, n° 231.402, p. 8, n° 14. Il s'agit d'un arrêt rendu à propos d'une décision prise par le gouvernement flamand, agissant comme autorité de recours administratif face à une décision d'inhabitabilité prise par le bourgmestre d'une commune flamande (ancien art. 15, § 2, du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, le *Wooncode* – cf. *supra*).

²¹⁶ M. VANDERHELST, *op. cit.*, p. 28, n° 34.

de l'audition», de sorte que la convocation « n'est pas sujette à critique » et que les conditions du principe d'audition préalable sont bien respectées²¹⁷.

§ 5. Les limites du principe de l'audition préalable : illustrations récentes

56. *Cas de non-application du principe – caractéristiques internes ou externes à la mesure* – Le principe *audi alteram partem* n'est pas absolu²¹⁸. Outre les cas dans lesquels le Conseil d'État ne juge intrinsèquement pas « graves » les mesures présentées comme telles par les requérants, il est des circonstances particulières, externes à la nature de la mesure, qui, selon la haute juridiction, dispensent l'administration de l'obligation d'entendre les intéressés, et ce malgré que la mesure qu'elle se propose d'appliquer soit grave.

En conséquence, dans de telles circonstances – que nous allons brosser rapidement ci-dessous –, le juge administratif admet que, même si la mesure prise peut être qualifiée de grave, l'absence d'audition préalable ne vicie pas l'acte en cause.

57. *Urgence* – Comme la question de la gravité de la mesure, le second cas de figure se fonde sur les faits. Il a trait à l'urgence avec laquelle l'autorité était tenue de traiter la situation dont elle avait à connaître. Il a été vu, en effet, que le Conseil d'État admet que l'autorité puisse se passer de l'audition de l'intéressé lorsque l'intérêt public requiert qu'une mesure qui lui cause grief soit prise sans délai. Ses arrêts sont toutefois empreints d'un haut degré de sévérité à cet égard; il s'agit (cf. *supra*) que l'administration motive spécialement cette urgence, que celle-ci ne soit pas contredite par les faits, que la mesure prise sans audition soit la moins lourde possible et que, le cas échéant, l'autorité s'organise pour prévoir une audition à bref délai par la suite²¹⁹.

58. *Avantage, autorisation ou faveur* – En outre, lorsqu'il s'agit, non de retirer à quelqu'un un droit qu'il avait jusqu'alors, mais de ne pas accorder pour la première fois à un administré un avantage, une autorisation ou une faveur, le principe de l'audition préalable n'est pas applicable. L'on postule, en effet, que celui-ci se doit de mettre d'initiative toutes les informations nécessaires à la connaissance de l'autorité administrative afin qu'elle soit apte à statuer dans la mesure du possible en sa faveur.

²¹⁷ C.E. (XV^e), 30 juillet 2015, *S.P.R.L. H.C. Breweries*, n° 232.012, p. 10.

²¹⁸ F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, *op. cit.*, pp. 79-81, n° 28-32; J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *op. cit.*, pp. 818-819, n° 379.1 et 379.2; I. ОРДЕБЕК, *op. cit.*, pp. 249-255, n° 327-334.

²¹⁹ Sur cette dernière exigence, voy. notamment C.E. (VIII^e ch.), 3 juin 2003, *Despontin*, n° 120.119, p. 3.

Ainsi, il a été jugé que le principe *audi alteram partem* n'impose pas à l'autorité de donner formellement au demandeur d'une autorisation, tel un permis d'urbanisme, la possibilité d'être entendu, même au sujet d'un recours fait dans le cadre d'une procédure non contentieuse, dès lors que cette procédure est relative « à l'octroi ou au refus d'un avantage ou d'une autorisation administrative dont il ne bénéficiait pas antérieurement »²²⁰.

De même, le fait de ne pas nommer quelqu'un à un poste, en l'occurrence celui de chef de corps d'une zone de police, revient à lui refuser un avantage et n'est donc pas soumis à l'obligation d'entendre préalablement l'intéressé, ni d'ailleurs les autres candidats²²¹.

59. *Existence d'un texte normatif* – Comme il a déjà été dit, dans le cas où un texte normatif existe qui règle les modalités du contradictoire dans un domaine déterminé, l'exigence d'audition préalable en tant que principe général de droit ne trouve plus à s'appliquer, sauf à lui donner un rôle subsidiaire destiné à « combler les trous » qu'aurait laissé ce texte dans la protection exigée des droits des administrés.

60. *Exemption normative* – L'audition préalable n'est, par ailleurs, pas requise lorsqu'elle fait l'objet d'une exemption normative, c'est-à-dire si un texte permet à l'autorité de ne pas y procéder. Ce texte se doit d'être au minimum de niveau législatif, le principe général *audi alteram partem* ayant également valeur législative (*cf. supra*).

Nous avons déjà évoqué l'article 60, § 3, du décret du Parlement de la Communauté française du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné ; celui-ci prévoit une audition préalable à la prise de toute mesure de suspension préventive des membres du personnel nommés à titre définitif (*cf. supra*). Le § 4 de cette disposition stipule toutefois, en son alinéa 1^{er}, que, par dérogation, « le membre du personnel peut être écarté de ses fonctions sur-le-champ en cas de faute grave pour laquelle il y a flagrant délit ou lorsque les griefs qui lui sont reprochés revêtent un caractère de gravité tel qu'il est souhaitable, dans l'intérêt de l'enseignement, que le membre du personnel ne soit plus présent à l'école »²²².

61. *Inutilité* – Par ailleurs, il est souvent allégué que l'autorité peut également se passer de l'audition préalable de l'administré en cas d'inutilité de cette audi-

²²⁰ C.E. (XIII^e ch.), 15 mai 2012, *S.P.R.L. Batico*, n° 219.368, J.L.M.B., 2012, p. 1611.

²²¹ C.E. (IX^e ch.), 25 mars 2013, *Van Steenwinkel*, n° 222.976, p. 18.

²²² Notons cependant que le décret prévoit d'emblée un tempérament à cette latitude (alinéa 2) : dans les dix jours de l'écartement immédiat, « le pouvoir organisateur est tenu d'engager la procédure de suspension préventive » telle que prévue au § 3, c'est-à-dire en procédant à l'audition de l'enseignant concerné.

tion. L'existence de cette limite « prétorienne » est bien entendu à confronter au cas d'espèce, d'autant plus minutieusement qu'elle est, comme toute exception, d'interprétation restrictive.

On peut, en effet, imaginer des situations dans lesquelles l'administration *soit* a été mise au préalable en mesure de statuer en pleine connaissance de cause, *soit* est face à des faits avérés ou susceptibles de constat direct et simple, *soit* n'est pourvue que d'une compétence liée dans le cadre de la mesure à prendre.

62. Dans l'hypothèse où l'intéressé a déjà été entendu à propos des faits qui sont à la base de la mesure contestée, il est considéré qu'une nouvelle audition, même dans le cadre d'une procédure connexe – mais relative au même acte –, n'est plus nécessaire.

Ainsi, une décision de mise en disponibilité d'un agent à la suite de l'épuisement de son quota de jours de maladie n'est pas soumise à l'obligation d'entendre l'intéressé, dès lors que le décompte des jours de congé de maladie a déjà fait l'objet d'un recours devant la tutelle, recours au cours duquel l'agent a fait valoir ses observations sur ce décompte²²³, ce qui a mis l'autorité en mesure de prendre sa décision de manière parfaitement éclairée.

63. Ensuite, dans de nombreux cas où l'administration se défend à l'aide de l'argument de l'inutilité de l'audition, elle invoque des faits avérés, clairs et précis, non susceptibles de contestation. Le Conseil d'État balaie régulièrement cet argument en considérant qu'il n'appartient pas à l'autorité de préjuger de l'utilité des explications qui auraient pu lui être données lors de l'audition (*cf. supra*). Dans des circonstances particulières, toutefois, l'audition préalable a été considérée comme superflue, soit que l'acte « se fonde sur des éléments de fait susceptibles de contestation simple et directe et qui se vérifient à la lumière des pièces figurant au dossier administratif », soit que « les faits ont été constatés par l'autorité elle-même ou sont incontestables »²²⁴.

Qui plus est, dans une affaire de fermeture d'établissement où la partie adverse invoquait une situation « *dat voor directe, eenvoudige constatering door de overheid vatbaar is* », le Conseil d'État a jugé que, dès lors que le requérant avait fait une série d'adaptations à la suite du contrôle des pompiers et avait tenu informée l'autorité communale de ces améliorations, la partie adverse n'était pas admise à considérer que les faits constatés dans le rapport des pompiers ne devaient pas

²²³ C.E. (VIII^e ch.), 5 décembre 2013, *Dubuffet*, n° 225.721, p. 7.

²²⁴ *Cf.* les arrêts du C.E. cités par F. PIRET, D. RENDERS et A. TRYBULOWSKI, *op. cit.*, p. 81, n° 32.

être soumis à la contradiction et à soutenir avoir pu valablement se délier de l'obligation d'entendre²²⁵.

De même, à l'administration qui prétendait avoir pris une décision de retrait de la qualité d'agent statutaire à l'égard d'un agent sur la base du constat du dépassement par celui-ci du nombre des jours d'absence non autorisée, la haute juridiction a considéré que, si ces faits sont effectivement susceptibles de constatation simple et claire, il n'en est pas de même des raisons de ces absences, raisons qui, si elles avaient pu être expliquées dans le cadre d'une audition, auraient éventuellement pu renverser la présomption que l'agent s'est volontairement mis hors service²²⁶.

64. Enfin, dans les cas où l'autorité n'a pas de compétence discrétionnaire²²⁷, l'absence d'audition préalable n'est pas de nature à rendre illégale la décision prise par elle, puisque les renseignements recueillis dans le cadre de l'audition n'auraient en rien pu influencer sur le contenu de la mesure à prendre.

Ainsi en a-t-il été de décisions de placement en mise en disposition d'agents évoluant dans une entreprise publique autonome, dès lors que celle-ci « ne dispos[ait] d'aucun pouvoir d'appréciation »²²⁸ face au comportement précis des intéressés, dont les conséquences étaient spécifiquement visées dans une convention collective de travail.

65. *Autres circonstances* – Enfin, inspirée par les situations dans lesquelles le juge administratif a été amené à trancher un conflit portant sur l'application du principe *audi alteram partem*, la doctrine évoque encore divers cas, plus marginaux, dans lesquels il serait possible de se passer d'entendre les intéressés. Ainsi, la nécessité de sauvegarder la continuité du service et son bon fonctionnement²²⁹, le fait que la personne concernée soit injoignable pendant un délai raisonnable²³⁰, ou qu'elle ait elle-même mis l'administration dans l'impossibilité de procéder à l'audition²³¹, pourrait servir de fondement à la justification de l'absence de consultation préalable des administrés.

²²⁵ C.E. (XII^e ch.), 8 octobre 2013, *B.V.B.A. De London ceremony bus*, n° 225.019, p. 9; C.E. (XII^e ch.), 23 décembre 2014, *B.V.B.A. De London ceremony bus*, n° 229.694, pp. 6-7.

²²⁶ C.E. (IX^e ch.), 10 février 2015, *Geuens*, n° 230.150, p. 11. Voy. dans le même sens, C.E. (VIII^e ch.), 29 janvier 2013, *Degimbre*, n° 222.299, p. 6.

²²⁷ La question ne se pose toutefois que rarement devant le Conseil d'État, dès lors qu'il n'a, en principe, pas compétence pour contrôler la légalité des actes administratifs pris en exécution d'une compétence liée et conférant par là des droits subjectifs.

²²⁸ C.E. (VIII^e ch.), 5 mars 2012, *Renardy*, n° 218.302, p. 31; C.E. (VIII^e ch.), 5 mars 2012, *Mathy*, n° 218.303, p. 31.

²²⁹ Cf. B. MARCQ, *op. cit.*, p. 2, note 8.

²³⁰ Cf. D. CUYPERS, *op. cit.*, p. 57, n° 89; I. OPDEBEEK, *op. cit.*, p. 250, n° 330.

²³¹ Cf. J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *op. cit.*, p. 819, n° 379.2.

Conclusion

66. Au terme de l'analyse de l'application concrète et récente de quelques principes généraux de bonne administration, l'on peut affirmer avec certitude que l'encre n'a pas fini de couler à leur sujet. Le fait pour ceux-ci de reposer « sur un besoin social et sur le sentiment collectif de justice »²³² leur confère une sorte d'immanence qui s'accommode difficilement d'un constat définitif et tranché, voire même d'un carcan formel et figé.

Il n'en demeure pas moins qu'un nombre croissant d'acteurs du monde juridique et judiciaire – surtout au nord du pays, sous l'influence néerlandaise et allemande – plaident pour une codification des principes généraux de droit administratif. Une « loi générale d'administration » aurait, il est vrai, pour avantages de lever certaines incertitudes, notamment quant à l'existence même, au champ d'application et à la valeur normative des principes codifiés, ainsi que rendre l'administration parfaitement consciente de leur présence dans l'arsenal normatif à respecter dans le cadre de l'action administrative et des obligations qu'ils impliquent dans son chef.

La puissance croissante des principes généraux applicables en droit administratif, et spécifiquement de ceux de bonne administration, ne peut toutefois faire oublier qu'il pèse parallèlement sur l'administré une forme – à ce stade encore latente – de « principe de bonne citoyenneté », qui, dans une optique de réciprocité bien comprise, doit se donner la peine d'agir de manière minutieuse, alerte et coopérative à l'égard, non seulement de ses concitoyens, mais aussi de l'administration²³³.

²³² W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit », *J.T.*, 1970, p. 580.

²³³ P. POPELIER, *op. cit.*, p. 12, n° 11. Voy. également la proposition de loi générale d'administration (C.D.&V.), *Doc. parl.*, Ch., 2003-2004, n° 51-496/1, art. 2.1.3.