

UCL

Université
catholique
de Louvain

Faculté de droit et de criminologie (DRT)

La responsabilité des pouvoirs publics lors de la délivrance d'autorisations administratives

Mémoire réalisé par
Alexandra Lheureux

Promoteur(s)
Francis Haumont

Année académique 2014-2015
Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL. Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

La responsabilité des pouvoirs publics lors de la délivrance d'autorisations administratives

« La citoyenneté ne se réduit pas au bénéfice des droits fondamentaux. Elle comprend aussi des obligations juridiques et des responsabilités éthiques. La plus élémentaire des dites obligations - personne ne l'ignore - est celle d'obéir non seulement aux lois, mais aussi aux règlements et aux actes administratifs. Mais ce devoir d'obéissance serait révoltant si il n'allait pas de pair avec le droit tout aussi élémentaire d'introduire un recours en justice aux fins d'obtenir, d'une part, l'annulation du règlement ou de l'acte à portée individuelle illégal et, d'autre part, la réparation des dommages fautivement commis par l'autorité administrative. »¹

¹H. DUMONT, « La protection juridictionnelle du citoyen face à l' Administration introduction et appels au législateur » in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'Administration*, sous la direction de H. Dumont, P. Jadoul et S. Van Drooghenbroeck, Bruxelles, La Charte, 2007, p.5.

Remerciements

Je tiens avant toute chose, à remercier mon promoteur, Monsieur Haumont, Professeur extraordinaire à l'Université Catholique de Louvain, qui m'a durant ces deux années, soutenu, rassuré et aidé à fixer le cadre de mon mémoire.

Tout d'abord, je remercie Madame Fauchet, Conseillère en aménagement du territoire dans la commune de Berloz pour ses explications sur la procédure de délivrance d'une autorisation telle que vécue par une commune et Monsieur Pâques, Professeur extraordinaire à l'Université de Liège, qui m'a expliqué les nouveautés insérées par les réformes du point de vue d'un conseiller d'État.

Ensuite, mes remerciements s'adressent à Françoise Van Eyck, Audrey Lamy, Jean-Michel Lheureux et Adeline Tillieux pour leur relecture attentive.

Enfin, je remercie mes proches pour leur présence et leurs encouragements durant ces cinq années.

Table des matières

La responsabilité des pouvoirs publics lors de la délivrance d'autorisations administratives	1
Remerciements	2
Table des matières	3
Introduction	4
Partie 1 : La responsabilité des pouvoirs publics lors de la délivrance d'autorisations administratives	6
Chapitre 1 : Principes et définitions.....	6
Section 1 : Les principes qui gouvernent l'action de l'Administration	6
Section 2 : Définitions des autorisations administratives.....	11
Section 3 : Définition de la faute.....	12
Section 4 : Les manifestations de la faute.....	15
Chapitre 2 : Ligne du temps des obligations pesant sur l'Administration	21
Section 1 : Obligation pour l'autorité d'informer et de conseiller tant le demandeur que les tiers	21
Section 2 : Processus d'élaboration : identification des données, conformité aux textes de loi applicables, consultation des organes et motivation de l'acte	24
Section 3 : Prise de décision	27
Section 4 : Une fois l'autorisation délivrée.....	31
Section 5 : Modification du permis	41
Chapitre 3 : Les obligations découlant de la Convention européenne des droits de l'homme.....	43
Partie 2 : L'influence de la réforme du Conseil d'État et la 6^{ème} réforme de l'Etat sur la responsabilité des pouvoirs publics	50
Chapitre 1 : Les mécanismes découlant de la réforme du Conseil d'État et de la 6^{ème} réforme de l'Etat	50
Section 1 : La boucle administrative.....	50
Section 2 : la modification de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.....	55
Section 3 : La réfection de l'autorisation annulée par le Conseil d'État.....	56
Section 4 : Le pouvoir d'injonction et de substitution	57
Section 5 : Le maintien des effets dans le temps	57
Section 6 : L'indemnité réparatrice	58
Chapitre 2 : L'avenir du Conseil d'État	61
Conclusion.....	64
Bibliographie	67

Introduction

La responsabilité extracontractuelle des pouvoirs publics prend un tournant décisif avec l'arrêt *Flandria* du 5 novembre 1920. Il marque le point de départ d'un nouveau courant doctrinal. Pendant des années, la Cour de cassation opérait une distinction entre les actes accomplis par les pouvoirs publics dans l'exercice de leur mission publique et ceux qui relevaient de la gestion de leur patrimoine privé en ce compris la matière contractuelle. La responsabilité de l'Administration ne pouvait être retenue qu'en présence d'un acte de gestion du domaine privé et non un acte pris par le pouvoir exécutif en tant qu'autorité publique au risque de violer le principe de la séparation des pouvoirs.

Cependant, rares étaient les cas où la responsabilité de l'autorité était engagée. En effet, il était difficile de distinguer un acte de gestion du domaine privé d'un acte posé par l'autorité en sa qualité d'autorité publique.²

Les faits à l'origine de l'arrêt du 5 novembre 1920 sont les suivants : un arbre appartenant à la ville de Bruges était tombé dans le jardin voisin dégradant ainsi les plantations de l'exploitation horticole propriété de la société « la *Flandria* ». ³

Le Tribunal de première instance de Bruges avait donné raison à l'Administration, se fondant sur la jurisprudence de la Cour de cassation de l'époque qui ne permettait pas d'engager la responsabilité extracontractuelle de l'Administration pour des actes de puissance publique. La Cour de cassation est saisie de l'affaire mais au même moment, les représentants de la Nation songent à adopter un projet de déclaration de la Constitution afin de créer une Cour du contentieux administratif et un tribunal compétent pour les conflits d'attribution en lieu et place de la Cour de cassation... Elle déclare donc qu'⁴

« en attribuant aux cours et tribunaux la connaissance exclusive des contestations qui

² P. VAN OMMESELAGHE, « La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier du pouvoir exécutif : bilan en 2014 » *Actualités en droit public et administratif : la responsabilité des pouvoirs publics*, coordinateurs F. Tulkens et J. Sautois, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 7 ; L. CORNELIS, *Principes du droit belge de la responsabilité extra-contractuelle, I, L'acte illicite*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 206.

³ J. SOHIER et C. DOYEN-BIVER, *La responsabilité des pouvoirs publics*, Waterloo, Kluwer, 2010, p. 3 et C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1958, p.509.

⁴ C. CAMBIER, *op.cit.*, p.509.

*ont pour objet des droits civils, l'article 144 de la Constitution met sous la protection du pouvoir judiciaire tous les droits civils. En vue de réaliser cette protection, la Constitution n'a égard ni à la qualité des parties, ni à la nature des actes qui auraient causé une lésion de droit, mais uniquement à la nature même du droit qui fait l'objet de la contestation. L'Etat est comme les gouvernés, soumis aux règles de droit, et notamment à celles qui régissent la réparation des dommages découlant des atteintes portées par des fautes aux droits subjectifs et aux intérêts légitimes des personnes »*⁵

Le principe de la responsabilité du fait de l'Administration est donc posé. Mais quels sont les comportements qui peuvent être constitutifs d'une faute ? Pendant longtemps, une distinction entre les actes dits de décision (exclus de tout contrôle juridictionnel) et les actes dits d'exécution était opérée par les juridictions de peur de malmener le principe de la séparation des pouvoirs. Cette distinction a été critiquée par la doctrine et condamnée par la Cour de cassation dans deux arrêts de 1963. Elle a tout d'abord considéré dans l'arrêt du 7 mars 1963 que l'Administration était elle aussi soumise au devoir général de prudence et qu'un manquement à ce devoir engageait sa responsabilité même au cours de la prise de décision.⁶ Dans le second arrêt, elle étend la possibilité d'engager la responsabilité de l'Administration lors de l'exercice de son activité réglementaire qu'elle ait agi fautivement ou en cas d'abstention fautive.⁷ Le principe est clair : l'Administration n'est pas seulement soumise aux normes écrites ou non mais également au devoir général de prudence qui découle de l'article 1382 du Code civil.⁸

Nous nous focaliserons sur une fonction bien précise à savoir la fonction exécutive délivrant des autorisations administratives.

Dans une première partie, nous aborderons les principes qui gouvernent toute action de l'Administration et définirons les concepts phares. Ensuite, nous analyserons chronologiquement toutes les obligations qui pèsent sur l'Administration de l'obligation d'information à l'obligation de contrôle après la délivrance de l'autorisation. Enfin nous examinerons les obligations positives et négatives de l'Etat au regard de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁵ Cass., 5 novembre 1920, *Pas.*, I, p. 239.

⁶ Cass., 7 mars 1963, *Pas.*, I, p. 744.

⁷ Cass., 26 avril 1963, *Pas.*, I, p. 905.

⁸ J. WILDEMEERSCH, « La responsabilité des pouvoirs publics : valse à trois temps sur un air de 1382 » in *Droit de la responsabilité*, sous la direction de Benoît Kohl, Liège, Anthemis, 2009, p.233 et P. VAN OMMESELAGHE, *op.cit.*, p. 7

Dans une seconde partie, nous traiterons de l'impact de la nouvelle réforme du Conseil d'État et de la 6^{ème} réforme de l'Etat sur la responsabilité des pouvoirs publics.

Partie 1 : La responsabilité des pouvoirs publics lors de la délivrance d'autorisations administratives

Dans cette partie, nous allons tout d'abord dresser le cadre général en détaillant les principes gouvernant l'action de l'Administration, la définition de l'autorisation, du permis d'urbanisme et du permis d'environnement ainsi que de la faute. Ensuite, nous passerons en revue les différentes obligations qui s'imposent à l'Administration tout au long du processus de délivrance d'une autorisation administrative, de l'obligation d'informer à l'obligation de contrôle après la délivrance de l'autorisation. Dans le dernier chapitre, nous aborderons les obligations positives et négatives découlant de la Convention européenne des Droits de l'homme.

Chapitre 1 : Principes et définitions

Section 1 : Les principes qui gouvernent l'action de l'Administration

Lorsque l'autorité apprécie le bon aménagement des lieux, son jugement est en grande partie un jugement d'opportunité. En effet, dans l'exercice de cette compétence qu'est l'urbanisme, l'Administration dispose d'un pouvoir d'appréciation conséquent.

L'autorité peut donc choisir la mesure qui, selon elle, est la plus opportune à rencontrer l'objectif fixé. Pour se faire elle doit cependant respecter certains principes : le principe de légalité, le principe de non rétroactivité des lois et des règlements, le retrait des actes administratifs, le principe de précaution, les principes de sécurité juridique et de confiance légitime, les principes d'égalité et de non discrimination, le principe de proportionnalité, de transparence administrative, de computation des délais et de principe du délai raisonnable.⁹

§1. L'autorité est soumise à la loi

⁹ B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, Bruxelles, Larcier, 2006, p.22.

Tout d'abord, l'autorité est soumise à la loi. C'est l'énoncé de l'adage latin « *patere legem quam ipse fecisti* » : celui qui a édicté la loi ou le règlement est le premier à devoir les respecter. Ce qui signifie que l'autorité n'est pas seulement soumise aux lois et règlements supérieurs mais aussi à ceux qu'elle édicte. Elle n'est pas en mesure d'y déroger en adoptant par exemple, des décisions individuelles sauf si un texte de valeur supérieure prévoit cette possibilité.

Lorsqu'elle est amenée à statuer sur une demande de permis, elle ne pourra pas déroger aux plans d'aménagement ou règlements qu'elle a adoptés, sauf si une dérogation est admise par la législation.¹⁰

§2. Le principe de non-rétroactivité des loi et des règlements

Le principe de non-rétroactivité des lois et des règlements interdit à l'autorité de régir le passé lors de l'adoption d'actes administratifs. Ces actes n'ont donc vocation qu'à s'appliquer pour l'avenir mais, peuvent toutefois être appliqués immédiatement à tous les effets futurs des situations nées avant l'adoption des actes administratifs.¹¹

§3. La théorie du retrait des actes administratifs

La théorie du retrait des actes administratifs est une construction essentiellement jurisprudentielle émanant du Conseil d'État.

Les actes non créateurs de droit peuvent être retirés *ab initio* par l'autorité qui les a délivrés.

Les actes créateurs de droits qui sont réguliers ne peuvent par contre pas faire l'objet d'un retrait. Cela signifie que l'autorité ne pourra retirer un permis d'urbanisme si celui-ci est régulier¹². Le Conseil d'État considère que le refus de permis est un acte créateur de droit et ne pourra donc pas être retiré par l'autorité s'il est régulier.¹³

¹⁰ B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 22.

¹¹ B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 22.

¹² Cass., 16 novembre 1950, *Pas.*, 1951, I, p. 164 ; Cass., 19 mai 1978, *Pas.*, 1978, I, p. 1966 ; C.E., 9 mai 1967, Commune de Groot-Bijgaarden, n° 12378, 12379 et 12380, *R.A.A.C.E.*, 1967, p. 462 et note de J. HOEFFLER *R.J.D.A.*, 1967, p.204 et s. ; G. TACQ « Rechtspraak van de Raad van State ter zake van de stedenbouw en de ruimtelijke ordening » in *Tijds.Bestuursw.*, 1968, p. 403 et B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 22.

¹³ C.E., 10 août 2004, Denayer, n°134.241, *Amén.*, 2005/1, p.78.

Cependant une catégorie d'actes créateurs de droit peut être retirée : les actes illégaux. Ce retrait devra impérativement être effectué dans le délai de 60 jours pour introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État ou si un recours a déjà été introduit, jusqu'à la clôture des débats.

Les actes créateurs de droit irréguliers pourront être retirés à tout moment, s'ils sont le fruit de manœuvres frauduleuses ou dolosives ou à ce point irréguliers qu'ils doivent être tenus pour inexistantes ou si la loi le prévoit. C'est le cas, par exemple, d'un titulaire de permis qui a volontairement induit en erreur la Commune lors de l'examen de sa demande de permis.

L'acte irrégulier créateur de droit ne pourra être retiré que dans ces cas précis afin de préserver la sécurité juridique.

Toutefois, les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire pourront, par le biais de l'article 159 de la Constitution, écarter l'acte s'il est irrégulier.¹⁴

§4. Le principe de précaution

Confrontée à une incertitude scientifique sur les incidences qu'un projet peut avoir sur l'environnement, l'autorité devra tenir compte des effets incertains du projet en vertu du principe de précaution.

Cependant, l'application de ce principe relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité délivrante ce qui signifie que le Conseil d'État ne pourra sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation. En présence d'un risque incertain, l'autorité ne doit pas refuser le permis. Elle doit être en mesure d'apprécier si le risque incertain est acceptable en tenant compte des circonstances de l'espèce tout en motivant sa décision.¹⁵

§5. Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime

Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime vont de paire. Le principe de sécurité juridique vise à permettre aux citoyens d'avoir une connaissance des droits et devoirs qui s'imposent à eux dans leur relation avec l'Administration et d'agir en

¹⁴ Cass. 21 avril 1988, *Pas.*, 1988, I, p. 983; D. LAGASSE, « De l'antinomie entre le principe de la légalité et de la sécurité juridique », *R.C.J.B.*, 1990, p. 402. et B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 22.

¹⁵ B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 22.

connaissance de cause. C'est pourquoi les règles de droit doivent être accessibles, intelligibles et stables. Le principe de confiance légitime permet de corriger le premier principe en imposant à l'autorité de donner des conséquences juridiques aux apparences qu'elle a créées dans le chef du citoyen.¹⁶

§6. Le principes d'égalité et de non-discrimination

Les principes d'égalité et de non-discrimination sont consacrés dans les articles 10 et 11 de la Constitution. L'article 10 de la Constitution consacre l'égalité des belges devant la loi tandis que l'article 11 de la Constitution garantit que « *la jouissance des droits et des libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination* ». La Cour d'Arbitrage a défini l'étendue de ces deux principes dans un arrêt du 23 janvier 1992¹⁷ : il n'est pas exclu qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes mais elle doit être justifiée. De même, des personnes se trouvant dans des situations différentes ne peuvent pas être traitées de manière identique sauf si une justification raisonnable et objective est donnée. Pour apprécier le caractère objectif et raisonnable de cette justification, il importe de prendre en compte le but et les effets de la mesure critiquée ainsi que la nature des principe en cause.

18

§7. Le principe de proportionnalité

Les pouvoirs publics disposent lors de l'exercice de leurs compétences d'un pouvoir d'appréciation assez conséquent. Leur action est pourtant soumise au principe de proportionnalité qui impose qu'une balance entre les objectifs à atteindre et les intérêts des particuliers ait lieu pour garantir un certain équilibre. Mais le Conseil d'État n'est pas autorisé sur base de ce principe de proportionnalité à se substituer au pouvoir discrétionnaire des pouvoirs publics. La Haute juridiction administrative ne dispose que d'une compétence de censure de l'acte qu'elle juge déraisonnable.¹⁹

§8. La transparence de l'Administration

Depuis les années 90, se fait ressentir aussi bien dans l'Union Européenne que dans les différentes entités de la Belgique une volonté de rendre plus transparente l'Administration.

¹⁶ B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 22.

¹⁷ C.A., 23 janvier 1992, n°4/92, <http://www.const-court.be>.

¹⁸ B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 22.

¹⁹ B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 22.

L'objectif est double : faire mieux comprendre aux citoyens les décisions rendues et mieux l'informer.

- Le principe de la publicité de l'Administration est consacré par l'article 32 de la Constitution , qui instaure le droit, pour tout citoyen de consulter tout document administratif et de s'en faire remettre une copie.
- Des médiateurs ont été institués afin d'essayer de concilier administré et administrateur en cas de litige.
- La loi du 29 juillet 1991 impose que tout acte administratif unilatéral individuel soit motivé.²⁰

§9. La computation des délais

Dans le C.W.A.T.U.P., on retrouve des dispositions précises au sujet du calcul des délais, aussi bien en ce qui concerne les délais de notification, d'avis que de décision et de recours. Nous ne nous attarderons pas.²¹

§10. Le principe du délai raisonnable

Le principe du délai raisonnable impose à toute autorité administrative même lorsqu'aucun délai n'est imposé, de prendre ses décisions dans un délai raisonnable, c'est-à-dire, le délai dont requiert l'autorité pour disposer de tous les éléments de fait et de droit nécessaires à l'élaboration de la décision. A contrario, la décision sera illégale si un délai était imparti et qu'il n'a pas été respecté par l'autorité.²²

§11. Le principe de la séparation des pouvoirs

Le principe de la séparation des pouvoirs interdit au pouvoir judiciaire de se substituer lors de son appréciation au pouvoir discrétionnaire de l'organe de l'Etat dont la responsabilité est recherchée.

A propos du pouvoir exécutif, la Cour de cassation a jugé que lorsque la compétence exercée par l'Administration est complètement liée (ce qui signifie qu'elle ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation) la méconnaissance de cette compétence entrainera sa

²⁰ B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 22.

²¹ B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 22.

²² B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 22.

responsabilité si les autres conditions sont respectées.²³ Par contre, si l'Administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire en vertu d'une loi, de la Constitution ou d'une norme de droit international directement applicable, le pouvoir judiciaire ne pourra pas se substituer lors de sa prise de décision à l'appréciation de l'Administration. Il devra se contenter de vérifier si l'Administration n'a pas commis une faute lors de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire.²⁴

Section 2 : Définitions des autorisations administratives

§1. Autorisation

L'article 1^{er} c) de la directive 2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement définit l'autorisation comme étant la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet.

§2. Permis d'environnement

Le permis d'environnement est défini par l'article 1 du décret 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement : « *pour l'application du présent décret, on entend par : 1° permis d'environnement : la décision de l'autorité compétente, sur base de laquelle l'exploitant peut exploiter, déplacer, transformer ou étendre un établissement de première ou deuxième classe, pour une durée et à des conditions déterminées* ».

§3. Permis d'urbanisme

Le permis d'urbanisme est défini par une liste des activités nécessitant l'obtention du dit permis à l'article 84 §1 du C.W.A.T.U.P.²⁵

²³ Cass., 16 janvier 2006, *Pas.*, p. 165.

²⁴ P. VAN OMMESELAGHE, « La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier du pouvoir exécutif : bilan en 2014 », *op.cit.*, p.7; Cass., 4 mars 2004, *Pas.*, p. 374 avec concl. avoc. Gen. DUBRULLE.

²⁵ **Art. 84. § 1^{er}** . Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès (du collège communal, du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement: – Décret du 30 avril 2009, art. 39, 1°) 1° construire, ou utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes ; par « construire ou placer des installations fixes », on entend le fait d'ériger un bâtiment ou un ouvrage, ou de placer une installation, même en matériaux non durables, qui est incorporé au sol, ancré à celui-ci ou dont l'appui assure la stabilité, destiné à rester en place alors même qu'il peut être démonté ou déplacé ; 2° placer une ou plusieurs enseignes, ou un ou plusieurs dispositifs de publicité ; 3° démolir une construction ; 4° reconstruire ; 5° (transformer une construction

Section 3 : Définition de la faute

C'est à travers ses employés que l'Administration accomplit des actes juridiques ou s'abstient d'agir et ce, volontairement ou involontairement.²⁶ La jurisprudence de la Cour de cassation donne une double définition de la notion de faute qui est acceptée par la doctrine tout en se prêtant aux besoins de la pratique.

La faute aquilienne est donc définie comme suit « la transgression matérielle d'une disposition légale ou réglementaire constitue en soi une faute qui entraîne la responsabilité pénale et civile de l'auteur, à condition que cette transgression soit commise librement et consciemment par l'intervention de l'homme ».²⁷

existante; par « transformer », on entend les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment ou d'un ouvrage, en ce compris les travaux de conservation et d'entretien, qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural – Décret du 18 juillet 2002, art. 35) ; 6° créer un nouveau logement dans une construction existante ; 7° modifier la destination de tout ou partie d'un bien pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement en tenant compte des critères suivants : a. l'impact sur l'espace environnant ; b. la fonction principale du bâtiment ; 8° modifier sensiblement le relief du sol ; (9° ... – Abrogé par le décret du 18 juillet 2002, art. 35) ; 9° a. boiser ou déboiser ; toutefois, la sylviculture dans la zone forestière n'est pas soumise à permis ; b. cultiver des sapins de Noël – Décret-programme du 3 février 2005, art. 66, al. 1^{er}) ;

10° abattre des arbres isolés à haute tige, plantés dans les zones d'espaces verts prévues par un plan en vigueur, ainsi que des arbres existant dans un bien ayant fait l'objet d'un permis de lotir ; 11° abattre ou modifier l'aspect d'un ou plusieurs arbres remarquables ou d'une ou plusieurs haies remarquables, pour autant que ces arbres et haies figurent sur une liste arrêtée par le Gouvernement ; 12° (défricher ou modifier la végétation de toute zone dont le Gouvernement juge la protection nécessaire, à l'exception de la mise en œuvre du plan particulier de gestion d'une réserve naturelle domaniale, visé à l'article 14 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, et du plan de gestion d'une réserve naturelle agréée, visé à l'article 19 de la même loi – Décret du 18 juillet 2002, art. 35) ; 13° utiliser habituellement un terrain pour : a. le dépôt d'un ou plusieurs véhicules usagés, de mitrilles, de matériaux ou de déchets ; b. le placement d'une ou plusieurs installations mobiles, telles que roulottes, caravanes, véhicules désaffectés et tentes, à l'exception des installations mobiles autorisées par un permis de camping-caravaning 14° (entreprendre ou laisser entreprendre des travaux de restauration au sens du Livre III, relatifs à un bien immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé en application des dispositions du même Livre, à l'exception des travaux qui ne modifient ni l'aspect extérieur ou intérieur du bien, ni ses matériaux, ni les caractéristiques ayant justifié les mesures de protection, et qui sont soumis à une déclaration préalable selon les modalités arrêtées par le Gouvernement³³ – Décret du 6 mai 1999, art. 8, 3°).

²⁶ D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », in *La responsabilité des pouvoirs publics. XXII^{es} journées juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

²⁷ Cass., 10 avril 1970, *Pas.*, 1970, I, 682.

Sera aussi constitutive d'une faute extracontractuelle, la violation d'une norme du bon comportement de toute personne prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances, exerçant les mêmes fonctions ou la même qualification que la personne dont on veut engager la responsabilité.

Après l'arrêt *Flandria*, déjà évoqué, la jurisprudence de la Cour de cassation n'était pas nette quant à la définition à donner à la faute imputable à l'autorité administrative.

En effet, pour respecter le principe de la séparation des pouvoirs et des particularités des missions confiées à l'Administration, une distinction a été longtemps opérée entre la décision de l'Administration (qui ne pouvait pas faire l'objet de censure par le pouvoir judiciaire) et l'exécution de cette décision qui pouvait donner lieu à une condamnation si elle n'était pas conforme à la décision ou si celle-ci avait méconnu le devoir de prudence et diligence.²⁸

Dans deux arrêts de 1963²⁹, la Cour de cassation abandonne cette distinction et permet donc au pouvoir judiciaire de sanctionner un manquement au devoir de prudence et diligence ayant lieu au stade de la prise de décision. La jurisprudence s'orientant ainsi vers le concept de la faute utilisé en droit commun.

Néanmoins, l'application complète du droit commun à la responsabilité des pouvoirs publics n'a été consacrée par la jurisprudence de la Cour de cassation que plus tard.

Ce n'est que dans un arrêt du 19 décembre 1980, que la Cour de cassation s'est positionnée sur la manière d'appréhender le non-respect de la légalité à propos d'une faute quasi délictuelle.³⁰

Au sujet d'un acte réglementaire, la Cour conclut que « le Pouvoir exécutif agit fautivement lorsqu'il excède les limites de son pouvoir réglementaire fixées par la loi » et que la seule constatation que tout fonctionnaire placé dans la même situation aurait donné la

²⁸ P. VAN OMMESELAGHE, « La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier du pouvoir exécutif : bilan en 2014 », *op.cit.*, p. 7.

²⁹ Cass., 7 mars 1963, *Pas.*, I, p. 744 et Cass., 26 avril 1963, *Pas.*, I, p. 905.

³⁰ P. VAN OMMESELAGHE, « La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier du pouvoir exécutif : bilan en 2014 », *op.cit.*, p. 7.

même interprétation erronée que celle du fonctionnaire en cause n'exonère pas l'Administration de sa responsabilité pour l'excès de pouvoir qu'elle a commis ». ³¹

On considère généralement que toute illégalité est constitutive d'une faute même si à l'heure actuelle cela n'a pas encore été formellement consacré. ³²

Le 13 mai 1982, la Cour de cassation rend un arrêt qui se situe dans le prolongement de celui du 19 décembre 1980 et circonscrit de manière explicite cette fois les contours de la faute. Elle affirme que « sous réserve de l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de responsabilité, l'autorité administrative commet une faute lorsqu'elle prend ou approuve un règlement qui méconnaît des règles constitutionnelles ou légales lui imposant de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée » ³³ La Cour semble donc admettre que toute illégalité est une faute sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification.

La formule la plus utilisée par la Cour de cassation est la suivante : « la faute de l'autorité administrative, pouvant sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil engager sa responsabilité, consiste en un comportement qui, ou bien s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente, placée dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, viole une norme de droit national ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, imposant à cette autorité de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée » que l'on retrouve dans les arrêts du 25 octobre 2004, 21 décembre 2007 et 19 mars 2010. ³⁴

³¹ Cass., 19 décembre 1980, *Pas.*, 1981, I, p. 453 et P. VAN OMMESLAGHE, « La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier du pouvoir exécutif : bilan en 2014 », *op.cit.*, p. 7.

³² D. DE ROY, « La responsabilité quasi-délictuelle de l'Administration : unité ou dualité des notions d'illégalité et de faute ? » in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'Administration*, sous la direction de H. Dumont, P. Jadoul et S. Van Drooghenbroeck, Bruxelles, La Charte, 2007, p.78.

³³ Cass., 13 mai 1982, *Pas.*, I, p. 1056 et P. VAN OMMESLAGHE « La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier du pouvoir exécutif : bilan en 2014 », *op.cit.*, p. 7.

³⁴ Cass., 25 octobre 2004, *Pas.*, 2004, I, p. 1667 et concl. prem. Avoc. gén. LECLERCQ ; Cass., 21 décembre 2007, *J.T.*, 2007, p. 554 et obs. D. RENDERS, « L'autorité administrative doit-elle d'office refuser d'appliquer une loi inconstitutionnelle » ; Cass., 19 mars 2010, *Pas.*, 2010, p. 892 et P. VAN OMMESLAGHE, « La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier du pouvoir exécutif : bilan en 2014 », *op.cit.*, p. 7.

Section 4 : Les manifestations de la faute

§1. La méconnaissance d'une norme spécifique de comportement

La jurisprudence de la Cour de cassation et plus particulièrement son arrêt du 25 octobre 2004 érigeant en faute la méconnaissance d'une norme spécifique de comportement induit une double interprétation qui divise aussi bien la jurisprudence que la doctrine.³⁵

Pour les tenants de la thèse de l'unité absolue, toute illégalité est une faute sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification.³⁶

Les arguments en faveur de cette thèse, pour David Renders sont les suivants :

Tout d'abord, la jurisprudence ne fait pas de distinction entre les illégalités comme le soutiennent les partisans de la thèse de l'unité relative entre l'illégalité et la faute.

Dans son arrêt du 13 mai 1982, elle juge que « l'autorité administrative commet une faute lorsqu'elle prend ou approuve un règlement qui méconnaît des règles constitutionnelles ou légales lui imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée ». ³⁷

Il ne faut toutefois pas déduire de cette phrase l'existence d'une autre catégorie de normes qui s'imposeraient à l'Administration. La Cour ne précise pas non plus quelles sont les normes appartenant à l'une ou l'autre catégorie.

L'arrêt du 25 octobre 2004 serait la base de la théorie selon laquelle toute illégalité n'est pas en soi une faute.

« La faute de l'Administration (...) consiste en un comportement qui (...) viole une norme de droit national ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, imposant à cette autorité de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée ». ³⁸

Mais encore une fois on ne perçoit pas de manière explicite une dualité des normes applicables à l'Administration.

³⁵ Cass., 25 octobre 2004, *Pas.*, 2004, I, p. 1667.

³⁶ D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

³⁷ Cass., 13 mai 1982, *Pas.*, 1982, I, p. 1086 et D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

³⁸ Cass., 25 octobre 2004, *Pas.*, 2004, p.1667 et D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

Plus fondamentalement, on peut s'interroger sur l'existence même d'une dualité des normes applicables à l'Administration. Existe-t-il des normes qui ne lui imposeraient pas de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée ? Pour les partisans de l'unité absolue, la réponse est négative. Si il est vrai que certaines règles laissent une marge de manœuvre plus importante à l'Administration, elles imposent toutefois toujours dans une certaine mesure à celle-ci d'agir d'une manière déterminée.

Une règle qui n'imposerait aucun comportement à l'Administration constituerait une règle purement indicative. Cette règle ne pourrait donc pas par nature être violée et donc constitutive d'une illégalité ou d'une faute sous la réserve d'une violation de la norme de bon comportement, qui constitue la deuxième définition de la faute quasi délictuelle de l'Administration.

Il est vrai que le respect d'une prescription juridique sera plus ou moins contraignant en fonction de la marge de manœuvre conférée à l'Administration, il faudrait donc en toute logique en tenir compte lorsqu'on apprécie la prescription.

Cependant, on peut se demander l'intérêt d'intégrer ce paramètre dans l'appréciation de la faute, vu qu'il est déjà pris en compte dans l'appréciation de l'illégalité.³⁹

Déjà avant la consécration de la théorie de l'unicité entre l'illégalité et la faute, était apparue la nécessité de limiter la portée d'une telle règle. L'arrêt rendu par la Cour de cassation le 25 octobre 2004⁴⁰ en confirme la pertinence, car cette considération semble être la base d'une interprétation de la jurisprudence selon laquelle la Cour de cassation aurait depuis son arrêt du 13 mai 1982⁴¹ consacré la théorie de l'unité relative de l'illégalité et la faute.

Pour David De Roy, qui défend la thèse de l'unité relative, le caractère automatique d'un constat d'illégalité sur le comportement fautif de l'Administration ne devrait jouer que

³⁹ D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁴⁰ Cass., 25 octobre 2004, *Pas.*, 2004, I, p. 1667.

⁴¹ Cass., 13 mai 1982, *Pas.*, 1982, I, p. 1086.

dans certaines hypothèses. L'autorité administrative ne commettrait une faute que si elle transgresse certaines règles.⁴²

L'identification des normes dont la violation équivaut à une faute, a donné lieu à trois approches.

Une première approche se base sur l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 13 mai 1982 en l'interprétant à la lumière des conclusions rendues par l'avocat général Velu, l'unicité entre illégalité et faute ne s'appliquerait que lorsque les autorités administratives violent des normes contenant une obligation de résultat. Selon lui, dès 1982, la Cour de cassation a opéré une distinction entre deux types d'obligation que doivent appliquer les autorités administratives : les obligations de résultat et les obligations de moyen. Les obligations de résultat sont contenues dans des normes précises, claires et inconditionnelles tandis que les obligations de moyen sont issues de normes qui ne répondent pas à ces caractéristiques et laissent une marge de manœuvre plus importante aux autorités administratives.⁴³

La deuxième approche se base sur l'arrêt du 13 mai 1982, mais aussi et surtout sur l'arrêt du 25 octobre 2004, selon lequel la Cour de cassation distinguerait deux types de normes : celles qui imposent un comportement déterminé et celles qui, tout étant une condition de légalité d'un acte administratif, ne contraignent pas l'autorité administrative à de telles obligations d'action ou d'abstention.⁴⁴

Selon une troisième approche, une illégalité ne serait pas constitutive d'une faute lorsqu'elle n'a qu'un caractère purement formel. L'autorité administrative qui a adopté l'acte en méconnaissance de ces formalités aurait pu délivrer exactement le même acte ayant le même objet, la même portée et les mêmes effets en respectant ces formalités. Cette conception qui n'est pas récente a séduit une jurisprudence récente. Cependant, elle ne fait pas l'unanimité et ce même parmi les défenseurs de la thèse de l'unité relative. On lui reproche le fait que le caractère formel ou non de l'irrégularité contenue dans un acte administratif n'est

⁴² D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁴³ Cass., 13 mai 1982, *Pas.*, 1982, I, p. 1086 ; P. HENRY, N. VAN DAMME et J. MERODIO, « L'équivalence (prétendue) entre les notions d'excès de pouvoir et de faute civile », in *Liber amicorum Noël Simar*, Limal, Anthemis, 2013, p. 207 et D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁴⁴ Cass., 13 mai 1982, *Pas.*, 1982, I, p. 1086 ; Cass., 25 octobre 2004, *Pas.*, 2004, I, p. 1667. D. DE ROY, « La responsabilité quasi-délictuelle de l'Administration : unité ou dualité des notions d'illégalité et de faute ? », *op. cit.*, p. 78 et D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

pas pris en compte lors de la reconnaissance d'un comportement fautif de l'Administration et n'a aucune incidence sur l'existence d'un lien causal entre la faute et le dommage.⁴⁵

Plusieurs arguments vont dans le sens d'une unité relative.

Tout d'abord, on ne comprend pas pourquoi l'Administration devrait faire l'objet d'un traitement différencié. En effet, tous les autres sujets de droit se voient imposer des obligations de moyen ou de résultat en fonction de la nature de la norme dans laquelle est imposé le comportement ou, si on est en présence d'un contrat, de la volonté des parties. Pourquoi n'existerait-il qu'une obligation de résultat pour celle-ci ?⁴⁶

Ensuite, l'obligation de respect de légalité est appréciée différemment selon qu'elle incombe à l'Administration ou au juge. Le juge n'aurait qu'une obligation de moyen tandis que l'Administration aurait une obligation de résultat.⁴⁷ De même, des jurisprudences contraires dues à des interprétations multiples de la règle de droit par le juge n'est pas constitutif d'une faute alors que l'Administration qui désavoue son interprétation d'une règle de droit verra sa responsabilité engagée.⁴⁸

Le droit se complexifiant les exigences de légalité sont de plus en plus importantes. Il en va de même pour le contrôle juridictionnel et le contrôle de légalité ce qui place l'Administration dans une situation d'insécurité qu'elle doit assumer. Cette charge peut conduire à l'immobilisme, alors qu'il est attendu de l'Administration qu'elle fasse preuve de créativité. Dans ce sens, il a donc été suggéré que la théorie de l'unité absolue entre illégalité et faute s'accommode mal au quotidien de l'Administration.⁴⁹

En pratique, il suffira à l'administré de prouver que l'Administration a commis une autre faute pour engager sa responsabilité. Un exemple, le particulier intente un recours

⁴⁵ F. DELPÉRÉE, « L'Administration responsable. Unité ou diversité ? », in *Responsabilité et réparation des dommages*, Bruxelles, 1983, p.92 et D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁴⁶ D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁴⁷ P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3^{ème} éd., Bruxelles, 2008, p.390 (Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège) et D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁴⁸ J. WILDEMEERSCH, *op.cit.*, p.237 (Commission Université-Palais, vol.CVII) et D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁴⁹ D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

devant le Conseil d'État pour une illégalité détectée dans le permis. L'illégalité est prononcée par le Conseil d'État mais une fois devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire se pose le débat : est-ce que toute illégalité est constitutive d'une faute ? Il pourra postuler à titre principal qu'il y a une illégalité et à titre subsidiaire invoquer une autre faute commise par l'Administration.⁵⁰

§2. La méconnaissance du devoir général de prudence

Le devoir général de prudence est apprécié pour l'Administration par rapport au comportement de l'autorité normalement prudente et diligente placée dans la même situation. Par hypothèse, aucune règle de droit n'a été violée. Cependant le comportement de l'Administration a manqué à son devoir général de prudence.⁵¹

L'Administration a vu à des nombreuses reprises sa responsabilité engagée, notamment dans le domaine de l'obligation de suivi et de traitement des dossiers⁵², de la bonne Administration⁵³, de la confiance légitime⁵⁴, ect.

Aucune disposition légale ou constitutionnelle n'invite à traiter différemment l'Administration et le citoyen lors de l'appréciation d'une faute : elle est aussi soumise à cette obligation de prudence et diligence.

Le non-respect des principes généraux de bonne administration peut être constitutif d'une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil. En ce qui concerne la responsabilité des pouvoirs publics, la norme de prudence est consacrée dans les développements des principes généraux de bonne administration. Ces principes permettent de donner une véritable consistance à la faute des pouvoirs publics et ce même en l'absence de normes lui imposant d'agir d'une manière définie ou de s'abstenir.⁵⁵

⁵⁰ Interview de Monsieur Pâques, Professeur extraordinaire à l'ULG, le 3 avril 2015.

⁵¹ D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁵² Anvers, 23 mars 2010, *Cour. Fisc.*, p. 644 et D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁵³ Civ. Bruxelles, 14 décembre 2012, *J.L.M.B.*, 2013, p. 366 et D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁵⁴ Civ., Bruxelles, 5 mars 2013, *T.E.P.*, 2013, p. 97 et obs. H. CASIER ; Cass., 27 mai 2013, *Chron. D.S.*, 2014, p. 92 et D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁵⁵ D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître et B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONICK, G. GATHEM e.a, « Responsabilité des pouvoirs

§3. L'erreur invincible et autres causes de justification

Si la doctrine comme la jurisprudence ne parviennent pas à s'accorder sur le concept de la faute, tous reconnaissent une place pour l'erreur invincible et toute autre cause de justification. L'autorité délivrante qui voit sa responsabilité engagée peut invoquer différentes causes de justification : la force majeure et dans certaines circonstances : le maintien par le Conseil d'État des effets de l'acte annulé sur base de l'article 14 ter des lois cordonnées ce qui rendrait non fautive l'illégalité commise et constatée par le Conseil d'État.

56

Dans la plupart des décisions traitant d'une cause de justification dans le domaine de l'adoption d'un acte unilatéral est invoquée l'erreur invincible. Mais à quoi renvoie la notion d'erreur invincible dans la responsabilité du fait d'administrer ? Jusqu'en 2008, la Cour de cassation considérait que l'erreur de droit était invincible lorsque l'illégalité trouvait sa source dans un fait postérieur à l'adoption de l'acte⁵⁷ Ce qui signifie que si il y avait au moment, par exemple, où l'Administration prend l'acte une controverse jurisprudentielle, le fait n'étant pas postérieur, l'erreur n'était pas jugée comme invincible.⁵⁸

Dans un arrêt du 8 février 2008, la Cour de cassation admet la prise en considération de certains éléments antérieurs à l'adoption de l'acte, dont l'Administration aurait pu connaître et dont elle aurait pu tenir compte, dans l'appréciation de l'erreur invincible.⁵⁹

Dans un arrêt de 2010, la Cour comme dans l'arrêt de 2008 tient compte d'éléments antérieurs à l'adoption de l'acte pour apprécier le caractère invincible de l'erreur mais

publics dans l'exercice de la fonction d'Administration » in *La responsabilité civile : chronique de jurisprudence 1996-2007. I. Le fait générateur et le lien causal*, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 561.

⁵⁶ A. FEYT et F. TULKENS, « L'impact du maintien des effets par le juge constitutionnel ou le juge administratif sur les questions de responsabilité » in *Actualités en droit public et administratif – La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 122 et D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁵⁷ Cass., 23 juin 2005, *Pas.*, I, 2005, p. 1437 ; Cass., 16 septembre 2005, *Pas.*, I, 2005, p. 1663 ; *C.D.P.K.*, 2006, p. 725 et obs. V. PETITAT, « Verjaring inzake overheidsaansprakelijkheid: stuiting, schorsing of stranding door de Raad van State » et D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁵⁸ D. RENDERS et F. PIRET, « La responsabilité pénale et civile des mandataires provinciaux et communaux », in *Droit de la démocratie provinciale et communale : la désignation et la responsabilité des mandataires, Actes de la journée d'études – 21 juin 2006*, sous la direction de L. Le Hardy De Beaulieu, Namur, Presses universitaires des F.U.Ca.M., 2006, p. 110 et D. RENDERS et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, « Erreur de droit et droit à l'erreur », in *Liber amicorum Michel Mahieu*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 467 et D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁵⁹ Cass., 8 février 2008, *J.T.*, p. 571 et D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

condamne cette fois l'Administration au motif que l'état de droit était à ce point clair qu'elle n'aurait pas dû commettre d'illégalité.⁶⁰

A la lueur de la jurisprudence de la Cour de cassation, il semble que lorsque l'état du droit est susceptible de plusieurs interprétations, l'erreur commise par l'Administration devra être considérée comme invincible. Par contre, si l'état du droit est clair, celle-ci engagera sa responsabilité.⁶¹

Chapitre 2 : Ligne du temps des obligations pesant sur l'Administration

Section 1 : Obligation pour l'autorité d'informer et de conseiller tant le demandeur que les tiers

Il pèse sur l'Administration, en vertu de la norme générale de prudence, une obligation d'informer. Manquera donc à cette obligation, l'Administration qui ne transmet pas un renseignement correct à un habitant ou à un de ses fonctionnaires. Elle verra sa responsabilité engagée si elle n'a pas procédé à des investigations assez poussées ou si il n'est pas possible de déduire des renseignements donnés l'incertitude de la solution proposée.⁶²

Ne respecte pas son obligation d'information, par exemple, la commune qui délivre un permis d'urbanisme sans restriction ainsi qu'une autorisation pour se raccorder aux égouts alors que les renseignements à la base de la demande sont erronés et sans informer les administrés de la précarité des indications relatives au réseau d'égouttage. Le fait de ne pas disposer des plans d'égouttage n'est pas constitutif d'une erreur invincible et aurait dû inciter la commune à faire preuve de prudence lorsqu'elle s'est penchée sur la demande de permis.⁶³

Du droit de l'urbanisme et de l'environnement découlent aussi de nombreuses formalités administratives ayant pour objectif d'informer la population sur tout projet.

L'Administration doit donner une information préalable sur le projet avant de prendre

⁶⁰ Cass., 23 septembre 2010, C.08.0424.F, disponible sur <http://jure.juridat.just.fgov.be>. D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁶¹ D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, à paraître.

⁶² P. HENRY et E. MORATI, « Permis d'urbanisme et responsabilités », in *Droit de la responsabilité : domaines choisis*, Liège, Anthemis, 2010, p. 142.

⁶³ Mons (9^e ch.), 26 octobre 1999, *Amén.*, 2000, p. 163 et B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONICK, G. GATHEM e.a., *op.cit.*, p. 561.

une quelconque décision administrative, pour permettre aux administrés d'en prendre connaissance et de faire part à l'autorité de leurs remarques. De cette manière, la décision sera prise en connaissance de cause. Pour satisfaire ces obligations, l'Administration dispose de quatre moyens pour diffuser cette information : l'information sans enquête publique, l'information avec enquête publique, la consultation et la concertation.

Lorsque l'information est diffusée sans enquête publique, l'Administration ne fait que diffuser cette information ce qui n'empêche pas pour autant les administrés de faire part de leur point de vue par des procédés non officiels tels que l'envoi d'une lettre à l'Administration et la signature d'une pétition par exemple.⁶⁴

L'information transmise avec enquête publique implique non seulement que l'Administration communique l'information aux administrés mais aussi, qu'elle mette en place une enquête publique afin de permettre aux administrés de communiquer officiellement leur avis.⁶⁵ Après la tenue de cette enquête, l'Administration a quatre obligations : tenir compte du résultat de celle-ci, motiver la décision adoptée suite à l'enquête, communiquer cette décision et enfin recommencer l'enquête si le projet qui a été initialement soumis a été modifié entre l'enquête publique et la prise de décision.⁶⁶

L'Administration peut consulter certaines personnes de droit public ou d'organes qui en dépendent pour les informer du projet et recevoir leurs éventuelles remarques utiles pour la prise de décision.⁶⁷ Par exemple, l'article 107 §2 du C.W.A.T.U.P. indique dans les cas qui ne sont pas visés par le §1 le permis est délivré par le collège communal sur avis préalable du fonctionnaire délégué. L'article 30 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement invite le fonctionnaire technique à envoyer le dossier de la demande aux différentes instances qu'il désigne.

L'avis est une formalité de procédure visant à l'expression d'une opinion. L'avis peut être obligatoire ce qui signifie que l'autorité administrative est tenue de le demander. Il sera facultatif si l'autorité, disposant du pouvoir de décision peut le solliciter. Cette formalité n'est

⁶⁴ F. HAUMONT, « L'information environnementale : la responsabilité des pouvoirs publics » in *La responsabilité civile liée à l'information et au conseil*, Bruxelles, FUSL, 2000, p.103.

⁶⁵ F. HAUMONT, « L'information environnementale : la responsabilité des pouvoirs publics » in *La responsabilité civile liée à l'information et au conseil*, Bruxelles, FUSL, 2000, p.103.

⁶⁶ D. RENDERS, « Les obligations qui incombent à l'Administration après avoir procédé à une enquête publique » in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Larcier, 2007, p.205.

⁶⁷ F. HAUMONT, « L'information environnementale : la responsabilité des pouvoirs publics », *op.cit.*, p.103.

pas obligatoire, sauf si l'avis est qualifié de conforme.⁶⁸

La concertation est la suite de l'enquête publique elle consiste à permettre un échange de points de vue et un rapprochement.⁶⁹

En cas de non-respect de ces formalités, si elles sont prescrites par un texte contraignant ou qualifiées de substantielles, l'acte sera irrégulier.

Si toutes les formalités relatives à l'information ne sont pas prescrites à peine de nullité, elles seront en principe toujours considérées comme substantielles puisqu'elles ont été établies en faveur de l'administré.⁷⁰ Elles ne sont donc pas d'ordre public. Cela entraîne pour le Conseil d'État deux conséquences : l'irrégularité lors de l'accomplissement des mesures de publicité ne pourra être soulevée d'office et devra l'être dès la requête en annulation.⁷¹ L'annulation de l'autorisation ne sera prononcée que si l'irrégularité a causé « personnellement grief au requérant en l'empêchant de faire valoir ses observations en connaissance de cause ». ⁷²

Exemples :

- Un dossier relatif à une demande de permis devra être complet pour être soumis à une enquête publique.
- Les documents soumis à l'enquête ne peuvent pas être rédigés dans une langue étrangère.
- La demande de permis ainsi que l'enquête doivent faire l'objet d'un affichage.⁷³

Une fois la décision administrative prise, l'Administration doit en informer les administrés pour leur permettre de voir dans quelles mesures leurs remarques ont été prises en considération et introduire un éventuel recours. Pour se faire, l'Administration dispose de différentes techniques : notifier individuellement, afficher, publier au Moniteur Belge et déposer la décision à la maison communale pour qu'elle puisse être consultée.

⁶⁸ D. RENDERS, *Droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 296.

⁶⁹ F. HAUMONT, « L'information environnementale : la responsabilité des pouvoirs publics » in *La responsabilité civile liée à l'information et au conseil*, Bruxelles, FUSL, 2000, p.103.

⁷⁰ F. HAUMONT, « L'information environnementale : la responsabilité des pouvoirs publics », *op.cit.*, p.103.

⁷¹ C.E., 5 février 2004, La Ville d'Enghien, n° 127.851, <http://www.raadvst-consetat.be>.

⁷² C.E., 12 février 2004, Commune de Fernelmont, n° 128.133, <http://www.raadvst-consetat.be> ; C.E., 12 avril 2005, Région wallonne, n° 142. 997, <http://www.raadvst-consetat.be> ; P. NIHOUL, *Eléments du droit de l'aménagement du territoire. Espace bâti et non bâti*, Bruxelles, La Chartre, 2009, p. 221.

⁷³ F. HAUMONT, *L'urbanisme : Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 620.

Le non-respect des formalités visant l'information a posteriori ne rend pas l'acte vicié.

74

Section 2 : Processus d'élaboration : identification des données, conformité aux textes de loi applicables, consultation des organes et motivation de l'acte

Les principaux cas où la responsabilité de l'Administration est engagée : lors de l'identification des données. ⁷⁵

§1. Les données internes

Pour déterminer la procédure urbanistique qu'il convient d'appliquer à un dossier, l'autorité doit analyser les données qui lui sont soumises par le demandeur de l'autorisation.

Elle a un devoir d'investigation et d'information. Toutefois le manquement ne sera constitutif d'une faute que si l'interprétation erronée qui a été donnée repose sur une investigation insuffisante, ou qu'il n'apparaît pas clairement l'incertitude de la solution donnée. ⁷⁶ La commune étant compétente pour l'urbanisme, elle a l'obligation de poser des questions précises à l'administré, par exemple, sur l'affectation antérieure de l'immeuble.

Dans un arrêt du 23 octobre 2002, la Cour d'appel a retenu la responsabilité de l'Administration communale de Saint-Gilles qui avait imposé à un particulier une demande de permis d'urbanisme pour transformer son appartement en bureaux alors qu'aucune autorisation n'était requise. Elle précise « *qu'il appartenait à la commune de Saint-Gilles, qui dispose des pouvoirs adéquats et de la compétence technique en matière d'urbanisme, de poser à Mme M... les questions précises et pertinentes permettant d'établir le statut du bien au regard de la réglementation urbanistique; qu'en particulier, dès lors que la commune suspectait son administrée de donner à son immeuble une destination contraire aux normes en vigueur et l'incitait d'initiative à se mettre en règle, il lui incombait également de s'informer avec précision des éléments de fait et de droit justifiant l'application au cas d'espèce de normes ou des exceptions légalement prévues.* » Cette négligence fautive de la commune de Saint-Gilles a donc mis l'administrée sur une fausse piste qui ne pouvait que

⁷⁴ F. HAUMONT, « L'information environnementale : la responsabilité des pouvoirs publics », *op.cit.*, p.103.

⁷⁵ P. HENRY et E. MORATI, *op.cit.*, p.142.

⁷⁶ Cass., 4 novembre 1982, *Pas.*, 1983, p. 183 et P. HENRY et E. MORATI, *op.cit.*, p.142.

déboucher sur une décision négative car prise sur base de faits incorrects.⁷⁷

Pour pouvoir engager la responsabilité de l'Administration, il faudra donc vérifier si celle-ci s'est comportée comme toute autorité prudente et diligente placée dans les mêmes conditions lors de cette obligation d'investigation et d'information.

Il est évident qu'en pratique la réponse variera en fonction du cas d'espèce, de l'argumentation des avocats et de l'appréciation qu'en fera le juge.⁷⁸

§2. Les données externes

L'autorité a aussi l'obligation d'identifier les données externes susceptibles de s'appliquer à la demande de permis qui lui est soumise. Dans le cas contraire, elle pourrait engager sa responsabilité. Par exemple, en ne se rendant pas compte qu'un règlement communal d'urbanisme ou un permis d'urbanisation pourrait avoir des répercussions sur le projet envisagé était d'application. Dans une telle hypothèse, le permis délivré en méconnaissance soit du règlement communal d'urbanisme soit du permis d'urbanisation pourrait tout à fait causer un dommage à un tiers.⁷⁹

Dans un arrêt du 6 juin 2005, la Cour d'appel de Liège a considéré que la commune engageait sa responsabilité pour ne pas avoir examiné les données externes du projet. « *X. B. fait grief à la commune de lui avoir délivré le permis de bâtir en y faisant mention à tort de ce que le bien n'était pas compris dans le périmètre d'un permis de lotir. Ce grief est fondé et il est en droit de l'invoquer, n'étant pas démontré qu'il aurait sciemment caché l'existence du permis de lotir lors de sa demande. En agissant de la sorte, la commune ne s'est pas comportée comme toute commune normalement prudente et compétente se serait comportée, dans les mêmes circonstances. Chargée d'une mission d'intérêt général et vu l'importance des conséquences qui peuvent être celles d'un permis de lotir, elle devait procéder à une recherche quant à la situation urbanistique de la parcelle concernée par la demande et ne pas se contenter des affirmations du demandeur de permis* ». ⁸⁰ Dans cet arrêt, la responsabilité de la Région Wallonne est aussi engagée car chargée de rendre un avis elle

⁷⁷ Bruxelles (2^e ch.), 23 octobre 2002, *J.T.*, 2003, p. 174 et P. HENRY et E. MORATI, *op.cit.*, p.142.

⁷⁸ P. HENRY et E. MORATI, *op.cit.*, p.142 et B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONICK, G. GATHEM e.a, *op.cit.*, p. 564.

⁷⁹ P. HENRY et E. MORATI, *op.cit.*, p.142.

⁸⁰ Liège (3^e ch.), 6 juin 2005, *R.G.A.R.*, 2007, n° 14. 260 et P. HENRY et E. MORATI, *op.cit.*, p.142.

aurait dû vérifier l'exactitude de la déclaration du demandeur notamment au sujet de la situation urbanistique du bien faisant l'objet d'une demande de permis.

L'autorité chargée de délivrer les permis doit connaître la législation et la faire appliquer de manière identique. L'autorité qui n'applique pas un texte qui devait l'être méconnaît ainsi le devoir d'investigation qui pèse sur elle et commet donc une faute. En effet, elle ne s'est pas comportée comme toute autorité prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances.

Qu'arriverait-il si une autorité refusait d'accorder un permis d'urbanisme au motif qu'il serait en contradiction avec un permis d'urbanisation, si ce même permis est illégal ? Deux hypothèses sont à envisager.

Si le permis d'urbanisation a déjà fait l'objet d'une annulation par le Conseil d'État, cela signifie que l'illégalité est censée être connue de tous et selon les auteurs que l'Administration engagerait nécessairement sa responsabilité en se référant à un acte devenu inexistant de manière rétroactive, puisqu'annulé par le Conseil d'État.

La question s'avère plus complexe si le permis d'urbanisation prétendument illégal n'a pas encore fait l'objet d'une annulation par le Conseil d'État lorsque l'autorité délivre le permis. Quel comportement peut adopter l'Administration qui se voit signifier par un administré l'illégalité d'un de ses actes antérieurs ou d'un acte émanant d'une autorité supérieure ? Peut-elle constater elle-même cette illégalité et ne pas l'appliquer ? Ne doit-elle pas continuer d'appliquer un acte tant qu'il n'est pas annulé, en vertu des principes *patere legem quam ipse fecisti* et de la hiérarchie des normes ? Si l'on admet qu'elle a la possibilité de constater l'illégalité de l'acte, est-elle obligée de le faire ? Sa responsabilité sera-t-elle retenue si elle ne le fait pas ? La Cour d'appel de Mons a, dans un arrêt du 16 février 1998, partiellement répondu à ces questions. Elle est d'avis qu'il n'existe pas de règle spécifique encadrant le droit d'invoquer l'exception d'illégalité. Cela signifie que même une autorité administrative pourra soulever devant le juge l'exception d'illégalité pour ses propres actes et ce même si le délai de recours en annulation devant le Conseil d'État est expiré. L'article 159 de la Constitution s'appliquant tant aux décisions réglementaires de l'Administration qu'aux actes administratifs (et ce compris les actes individuels). Les juges de l'ordre judiciaire n'ont pas à s'immiscer dans le pouvoir discrétionnaire dont jouit le pouvoir exécutif lorsqu'il prend des actes. Cependant, en vertu de l'article 159 de la Constitution, ils ont le pouvoir et le

devoir de vérifier que les arrêtés et règlements sont conformes à la « loi » mais aussi, en vertu de l'article 144 de la Constitution, de statuer sur toute réparation d'un dommage découlant de l'illégalité d'un de ces actes.⁸¹ Le Conseil d'État semble s'être orienté vers la même direction.⁸² Il semble accepter que l'Administration s'empare elle-même de l'illégalité qui affecte un de ses actes pour refuser de l'appliquer. Dans le cas contraire, l'acte adopté sur base d'un acte qu'elle considérerait illégal sera voué à être annulé.

Le fait de ne pas relever l'illégalité d'un règlement si l'on analyse cela comme un excès de pouvoir, peut-il être constitutif d'une faute ? Nous y reviendrons.⁸³

Face à une demande de permis d'urbanisme, l'autorité compétente doit vérifier l'impact urbanistique du projet, mais aussi de l'activité qui est destinée à y être exercée. Pour mener à bien cet examen, elle doit se fier au critère de bon aménagement des lieux. Elle doit aussi s'interroger sur l'impact du projet sur l'environnement, sur base notamment de l'étude d'incidences sur l'environnement ou de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement qui est jointe à la demande de permis. Elle doit aussi s'assurer de la compatibilité du projet avec le voisinage.⁸⁴

Avant de délivrer un permis d'environnement, l'autorité administrative compétente doit vérifier qu'il est conforme aux règles applicables aux établissements classés : les conditions générales et sectorielles, normes réglementaires découlant du décret du 1^{er} mars 1999 relatif au permis d'environnement.⁸⁵

Section 3 : Prise de décision

La décision rendue par l'Administration ne peut en aucun cas être arbitraire. Elle doit se conformer aux objectifs de la législation, respecter tout texte légal qui s'applique à celle-ci et motiver suffisamment en droit sa décision aussi bien sur le plan formel que sur celui de la cohérence interne. Lors de l'examen d'une demande de permis, l'Administration se fonde essentiellement sur la législation urbanistique et les nombreux règlements qui en découlent. Les dispositions à respecter sont donc considérables ce qui ne lui facilite pas la tâche. C'est

⁸¹ Mons, (7^e ch.), 16 février 1998, *J.L.M.B.*, 1998, p. 1574 et P. HENRY et E. MORATI, *op.cit.*, p.142.

⁸² P. MARTENS, « L'exception d'illégalité : entre l'injustice et le désordre », *J.L.M.B.*, 1988 p.1535 et P. HENRY et E. MORATI, *op.cit.*, p.142.

⁸³ P. HENRY et E. MORATI, *op.cit.*, p.142

⁸⁴ M. DELNOY, M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, « Autorisations administratives et trouble du voisinage » in *Rechtskroniek voor de Vrede- en politierechters 2013 /Chronique de droit à l'usage des juges de paix et de police 2013* , Brugge, Die Keure, 2013, p.101.

⁸⁵ M. DELNOY, M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op.cit.*, p.101.

pourquoi nombreux sont ceux qui introduisent un recours devant le Conseil d'État pour irrégularité du permis et obtiennent gain de cause.

L'exigence de motivation permet au Conseil d'État et aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, d'exercer leur contrôle de légalité. Dans le domaine des permis de régularisation, le Conseil d'État a souligné à de nombreuses reprises, l'importance de l'obligation pour les autorités communales de motiver explicitement le permis pour lui permettre de vérifier que c'est bien l'appréciation du bon aménagement des lieux qui a donné lieu à cette décision et non pas le poids du fait accompli. ⁸⁶

Cette exigence découle de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, mais certaines législations particulières peuvent accentuer cette exigence de motivation. ⁸⁷ Au sens de l'article 3 de la loi on entend par motivation « *l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate* ». Elle a pour objectif de permettre au citoyen de comprendre les motifs qui sous-tendent la décision, et si il est opportun ou non d'introduire un recours en annulation contre l'acte, mais aussi de comprendre l'acte administratif.

Tout d'abord, la motivation doit figurer dans l'acte, ce qui signifie que l'auteur de l'acte ne pourra pas se retrancher derrière des documents postérieurs ou des pièces du dossier. Le seul tempérament est la motivation par référence.

Ensuite, l'acte doit contenir les circonstances de fait et de droit qui lui servent de fondement. En effet, l'absence des motifs de fait doit irrémédiablement conduire à l'illégalité de l'acte. Par contre, en ce qui concerne l'absence des motifs de droit, la question n'est pas aussi tranchée.

Enfin la motivation doit être adéquate. La motivation doit être suffisante dans le sens où elle doit contenir tous les éléments déterminants qui ont conduit à la prise de décision, elle doit être proportionnelle ce qui signifie que plus la décision est importante, plus la motivation devra être longue. L'autorité en motivant sa décision devra connaître les règles qui encadrent

⁸⁶ B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 329 et B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONICK, G. GATHEM e.a, *op.cit.*, p. 571.

⁸⁷ B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 352.

sa compétence car lorsque sa compétence est liée, elle pourra se permettre de motiver plus succinctement l'acte. Les éléments de fait et de droit contenus dans la motivation doivent être exactes.⁸⁸

La commune qui délivre deux permis d'urbanisme insuffisamment motivés et annulés par la suite par le Conseil d'État et la Région qui délivre deux permis d'environnement commettent une faute. En effet, toute illégalité commise lors du processus d'élaboration d'un acte administratif constitue une faute sous réserve toutefois de l'erreur invincible.⁸⁹

L'Administration pourra donc engager sa responsabilité si lors du traitement de la demande de permis ou de la prise de décision elle ne respecte pas les dispositions légales qui s'appliquent et notamment, l'obligation d'apporter à la gestion et à la décision les soins d'une Administration prudente et diligente. C'est dans ce sens que s'est prononcée la Cour d'appel de Bruxelles : « La commune et la région wallonne ont commis une faute pour avoir délivré un permis de bâtir insuffisamment motivé au regard du bon aménagement des lieux et des incidences sur l'environnement (...). La portée de cette faute ne peut être minimisée en invoquant qu'il s'agirait d'un simple « vice de forme ». En effet, toute illégalité commise par les pouvoirs publics dans le processus d'élaboration d'une décision administrative est constitutive d'une faute, sauf le cas d'une erreur invincible ou d'une cause d'exonération »⁹⁰.

La plupart du temps, l'illégalité découlera de la constatation, par le Conseil d'État ou les cours et tribunaux, d'une irrégularité lors de la décision d'accorder ou refuser le permis.

Celui qui souhaite se prévaloir d'une telle faute doit établir l'existence d'un dommage et le lien causal entre le dommage et cette faute.

L'autorité qui sera tenue pour responsable est celle chargée du traitement du dossier ou de la prise de décision, et pas un de ses membres. La Cour d'appel de Bruxelles a jugé que « le bourgmestre ne peut être tenu pour responsable de la délivrance d'un permis de bâtir irrégulier, dès lors qu'il n'est intervenu à cette occasion qu'en tant qu'un membre du collège

⁸⁸ B. PÂQUES, « La motivation des permis d'urbanisme : un art ou une science », *Amén.*, 2003, p. 153.

⁸⁹ B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONICK, G. GATHEM e.a, *op.cit.*, p. 571.

⁹⁰ Bruxelles, (2^e ch.), 27 février 1998, *Rev.dr.commun.*, 1998, p.216 B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 329.

des bourgmestres et échevins et qu'il n'est pas possible d'isoler, dans le processus décisionnel, la responsabilité de l'un ou l'autre de ses membres »⁹¹.

Lors de la prise de décision d'octroyer ou non un permis d'environnement, l'Administration devra tenir compte de l'objectif même du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement à savoir : « la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation » et contribuer à « la poursuite des objectifs de préservation des équilibres climatiques, de la qualité de l'eau, de l'air, des sols, du sous-sol, de la biodiversité et de l'environnement sonore, et à contribuer à la gestion rationnelle de l'eau, du sol, du sous-sol, de l'énergie et des déchets. »⁹² Veiller à la préservation et à la restauration de l'environnement⁹³ en s'inspirant des principes de précaution, du pollueur-payeur et de correction par priorité à la source.⁹⁴ Sur base de l'étude d'incidences sur l'environnement ou la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement (jointe au permis), elle doit analyser les incidences du projet sur l'environnement.⁹⁵ Le permis d'environnement doit être conforme aux plans d'aménagement, ce qui signifie que l'autorité doit vérifier les critères qui en découlent comme lorsque le terrain se situe en zone d'habitat au plan de secteur la compatibilité avec le voisinage.⁹⁶ Ces critères et objectifs à respecter peuvent être analysés à la fois comme des contraintes et des habilitations qui lui laissent une importante marge d'appréciation. L'autorité peut donc refuser ou accorder un permis d'environnement ou l'accorder moyennant le respect de conditions particulières.

Lors de cet exercice, elle doit veiller à suivre une procédure rythmée et au respect des principes de minutie et de proportionnalité.

Enfin, on doit se retrouver dans la motivation formelle le résultat de tout ce travail. Doivent donc être présents dans la décision : les règles dont elle a vérifié le respect, son analyse complète du projet ainsi que du milieu dans lequel il s'inscrit et les impacts potentiels de celui-ci sur l'homme et l'environnement. De plus, elle doit y mentionner son avis sur les

⁹¹ Bruxelles, (2^e ch.), 27 février 1998, *Rev.dr.commun.*, 1998, p. 216 et B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 329.

⁹² Art. 2 du décret du 1 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

⁹³ Art. D.2 du Livre 1^{er} du Code de l'environnement.

⁹⁴ Art. D.3 du Livre 1^{er} du Code de l'environnement.

⁹⁵ Art. D.62 et D.64 du Code de l'environnement.

⁹⁶ Art. 26 du C.W.A.T.U.P.

réclamations émises lors de l'enquête publique.⁹⁷

Section 4 : Une fois l'autorisation délivrée...

Lorsque l'autorisation est **légale**, la situation diffère selon que le dommage a eu lieu des suites de la mise en œuvre correcte et normale de l'autorisation ou d'une exécution défectueuse.⁹⁸

§1. La mise en œuvre correcte de l'autorisation

L'Administration qui délivre une autorisation légale, pourra tout de même voir sa responsabilité engagée même si l'acte est dépourvu d'illégalité et que la mise en œuvre du permis a été correctement effectuée. Tout permis est délivré « sous réserve des droits civils en cause », ce qui signifie que l'Administration ne doit pas vérifier la compatibilité du projet soumis avec les droits des tiers. C'est pourquoi le Conseil d'État rejette tout moyen d'annulation pris d'une violation par un permis de dispositions du Code civil. Il en va de même pour des engagements contractuels semblables au permis de lotir (aujourd'hui d'urbanisation). Cependant, il est évident que le Conseil d'État devra se pencher sur des éléments de droit civil pour évaluer la présence ou non d'un intérêt au recours et de la réunion des conditions nécessaires pour suspendre l'acte.⁹⁹

Que la construction ou l'exploitation qui a causé un dommage ait été autorisée par une autorité administrative ne signifie pas pour autant que les juridictions de l'ordre judiciaire ne pourront pas connaître d'une action en responsabilité pour faute ou fondée sur la théorie des troubles excessifs de voisinage.¹⁰⁰

Il importe toutefois de nuancer l'idée selon laquelle l'Administration se prononcerait sans examiner au préalable les intérêts des tiers et des voisins. La jurisprudence a apporté de nombreux développements à propos du permis d'urbanisme et du permis d'environnement.¹⁰¹

En ce qui concerne le permis d'urbanisme : lorsque l'autorité doit apprécier le bon aménagement des lieux cela implique de manière indirecte d'apprécier les « contraintes normales du voisinage ». Parfois, l'obligation qui pèse sur l'Administration est plus précise,

⁹⁷ M. DELNOY, M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op.cit.*, p.101.

⁹⁸ D. DEOM et B. PÂQUES, *op.cit.*, p. 47.

⁹⁹ D. DEOM et B. PÂQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹⁰⁰ M. DELNOY, M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op.cit.*, p.101.

¹⁰¹ D. DEOM et B. PÂQUES, *op.cit.*, p. 47.

elle doit vérifier la compatibilité du projet avec le voisinage.¹⁰²

Le Conseil d'État a dans certaines affaires, prononcé l'illégalité du permis de bâtir en présence de troubles anormaux du voisinage.

Il est évident qu'en ce qui concerne le permis d'environnement ou toute autre autorisation visant le même objectif, l'Administration doit apprécier l'ampleur des troubles/nuisances que l'exploitation est susceptible de causer tant au voisinage qu'à l'environnement.¹⁰³ Cette analyse doit être retrouvée dans la motivation du permis. Ce qui signifie que l'autorisation peut contenir une appréciation du trouble de voisinage à l'origine de l'action en responsabilité.¹⁰⁴

Le Conseil d'État a élaboré des critères permettant selon les cas d'accorder ou refuser un permis. Quelles sont les obligations de l'Administration ? Refuser toute demande susceptible de générer des inconvénients excessifs pour le voisinage, elle ne peut toutefois exiger l'absence de toute nuisance. Pour apprécier ces inconvénients, l'Administration doit procéder au cas par cas et non par le biais d'une approche *in abstracto*. Il importe de préciser que l'appréciation de troubles par l'Administration n'embrasse pas parfaitement celle des juges civils. Un permis dont la légalité n'est pas contestée pourra donner lieu à une réparation pour troubles du voisinage devant le juge civil.¹⁰⁵

Toute responsabilité semble à écarter lorsque l'autorisation délivrée par l'Administration est légale. La légalité est aujourd'hui de plus en plus appréciée comme un jugement d'opportunité de l'Administration.

Il faut toutefois mentionner un cas où la responsabilité de l'Administration pourrait être engagée : l'abstention fautive de délivrer une autorisation. Hypothèse dans laquelle l'action de l'Administration perdure dans le temps. Il appartient à l'Administration d'intervenir afin de mettre à jour, au fil du temps, les données nouvelles de l'autorisation (ex : permis d'environnement). Il pourrait être reproché à l'Administration de ne pas avoir actualisé les conditions d'un permis légal mais ancien. En s'abstenant, l'Administration pourrait violer des obligations qui lui sont imposées. Le juge pour arriver à cette conclusion devra au terme d'un raisonnement complexe vérifier si l'Administration connaissait les

¹⁰² M. DELNOY, M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op.cit.*, p.101.

¹⁰³ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹⁰⁴ M. DELNOY, M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op.cit.*, p.101.

¹⁰⁵ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

difficultés rencontrées par l'entreprise ou aurait dû les connaître, si elle a correctement évalué les nécessités de l'exploitation et les besoins de la sécurité juridique. Le juge ne pourra toutefois pas s'immiscer dans le pouvoir discrétionnaire de l'Administration.¹⁰⁶

L'Administration qui refuse d'accorder un permis malgré les arrêts rendus par le Conseil d'Etat commet une faute. En l'espèce, l'ancienne députation permanente avait refusé d'accorder un permis d'exploiter (permis d'environnement) et ce pendant 26 ans. Le préjudice consiste ici dans la perte d'une chance d'exploiter l'établissement pendant 26 ans. La valeur de cette perte doit être appréciée en équité vu le peu d'informations précises.¹⁰⁷

La responsabilité de l'autorité pourrait quand même être engagée par le biais du contentieux de l'indemnité pour préjudice exceptionnel, régime de responsabilité objectif.¹⁰⁸ Ce régime objectif est prévu à l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État : « *dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, la section du contentieux administratif se prononce en équité par voie d'arrêt, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt privé, sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel causé par une autorité administrative* ».

Le contentieux de l'indemnité permet d'indemniser le citoyen qui n'est ni victime d'une faute des pouvoirs publics, ni d'une atteinte non fautive à ses droits civils mais d'une rupture de l'égalité ou de l'équilibre des citoyens en présence des charges publiques. Aucune faute dans le chef des pouvoirs publics ne doit donc être prouvée.¹⁰⁹

Pour que le Conseil d'État soit valablement saisi d'une demande de réparation d'un préjudice exceptionnel, quatre conditions doivent être remplies. L'équité doit être le fondement de la réparation, le dommage doit être exceptionnel, l'absence de toute autre juridiction compétente et l'imputation du comportement dommageable à une « autorité administrative ». Le demandeur doit aussi, au préalable, envoyer une requête à l'Administration afin de solliciter le versement d'une indemnité.¹¹⁰

¹⁰⁶ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹⁰⁷ Gand (2^e ch.), 3 mai 2000, *T.G.R.*, 2000, p. 220 et B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONICK, G. GATHEM e.a, *op.cit.*, p. 572.

¹⁰⁸ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹⁰⁹ P., CHARLIER, « La responsabilité des pouvoirs devant le Conseil d'État ou le contentieux de l'indemnité. *Les principes* », *J.T.*, 1980, p. 381.

¹¹⁰ D., RENDERS, *Droit administratif Tome III Le controle de l'Administration*, Larcier, 2010, p.381.

§2. Mise en œuvre défectueuse de l'autorisation

L'Administration ne peut voir sa responsabilité directement engagée, puisque c'est l'exécution défectueuse de l'autorisation qui est la source du dommage, sauf si elle manque à ses obligations de surveillance et de contrôle. Des moyens efficaces sont mis à disposition des autorités afin de lutter contre les infractions par le biais de mesures de police et d'actions en justice. En cas d'abstention, l'autorité serait-elle tenue responsable des dommages générés par les situations illégales qu'elle a laissé persister ? Deux thèses en présence : soit on considère que les autorités administratives ont l'obligation d'intervenir dès qu'il y a une violation des législations de polices qu'elles sont chargées d'appliquer soit qu'elles disposent d'un pouvoir comparable à celui d'un Ministère public lors de la poursuite des infractions.

Dans l'hypothèse où toute violation doit être poursuivie chaque fois qu'une violation est constatée et que l'autorité ne poursuit pas, elle engage sa responsabilité. Cela est donc en contradiction avec les mécanismes de régularisation et de transaction reconnus valides dans notre ordre juridique et qui impliquent donc une tolérance, du moins temporaire, de l'illégalité.

Si l'on estime que l'Administration dispose d'une faculté comparable à celle du Ministère public, des situations illégales pourraient être maintenues au nom de l'intérêt général. Cependant, la responsabilité de l'Administration pourra être engagée en cas d'abstention fautive.

Diane Deom et Bernard Pâques privilégient la deuxième thèse. En effet, elle permet une réaction proportionnée aux illégalités constatées. Il existe peu d'exemples de jurisprudence où la responsabilité de l'Administration a été engagée pour ne pas avoir poursuivi des infractions à des législations sur l'urbanisme ou la protection de l'environnement. En effet, il n'est pas simple de prouver l'existence d'un lien causal avec le dommage subi par le tiers.¹¹¹ Il serait en effet difficile pour le tiers de reprocher à l'Administration de ne pas être intervenue alors que lui-même aurait pu intervenir. Nous pouvons raisonner de la même manière en ce qui concerne les mesures administratives d'arrêt de travaux en cas de contestation d'infractions.¹¹²

¹¹¹ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹¹² F. HAUMONT, « Responsabilité de l'Administration en matière d'aménagement du territoire » in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 261.

L'article 158 du C.W.A.T.U.P. illustre à merveille ce qui précède. L'autorité qui constate que des travaux sont irréguliers peut les faire interrompre. L'objectif est d'intervenir le plus rapidement possible pour éviter la survenance ou le développement d'une situation infractionnelle, de préférer la prévention car il est plus facile de prévenir un dommage (surtout en matière d'urbanisme et d'environnement) que de le réparer après sa survenance. Si l'autorité n'exerce pas cette compétence dans le respect de la légalité, elle pourra voir sa responsabilité engagée.

A l'analyse du libellé de l'article 158 du C.W.A.T.U.P., il est précisé que « *les fonctionnaires et agents **peuvent** ordonner verbalement et sur place l'interruption des travaux, la cessation de l'utilisation du bâtiment ou l'accomplissement d'actes* ». L'autorité qui n'a pas usé de cette compétence alors qu'elle avait connaissance des travaux infractionnels commettrait-elle une faute ?

Patrick Henry et Emilie Morati pensent que la responsabilité de l'autorité ne peut être engagée chaque fois qu'elle n'aura pas fait cesser les travaux infractionnels. En réalité, l'article 155 §2 du C.W.A.T.U.P. offre aux autorités en charge de la police de l'urbanisme plusieurs possibilités : exiger la remise en état des lieux ou la cessation de l'utilisation abusive, exiger la réalisation de travaux d'aménagement ou exiger le paiement d'une somme censée représenter la plus-value qu'apporteront les travaux infractionnels ou clore la procédure par une transaction.

Dans l'hypothèse où les travaux infractionnels sont régularisables ou peuvent faire l'objet d'une transaction, la non interruption des travaux infractionnels ne pourrait être constitutive d'une faute dans le chef de l'autorité.¹¹³

Lorsque l'autorisation est **illégale** :

§3. Les suites d'une annulation par le Conseil d'État

C'est ici que surgit le célèbre débat : est-ce que toute illégalité est constitutive d'une faute ? Une autorisation déclarée illégale par le Conseil d'État constitue-t-elle nécessairement une faute au sens de l'article 1382 du Code Civil ? L'autorité administrative peut-elle

¹¹³ P. HENRY et E. MORATI, *op.cit.*, p.142.

justifier son action lorsqu'elle s'est comportée comme toute personne prudente et diligente placée dans la même situation ?

Nous avons déjà exposé les deux théories en présence. Dans le domaine qui nous intéresse, à savoir la mise en cause de la responsabilité d'une autorité administrative pour la délivrance d'une autorisation ici illégale, faire la distinction entre les dispositions générant une obligation de moyen ou une obligation de résultat n'est pas chose aisée. Il existe toutefois une hypothèse où il ressort clairement que l'obligation qui repose sur l'autorité n'est qu'une obligation de moyens : la délivrance de renseignements illégaux.

Un arrêt d'annulation du Conseil d'État n'a pas d'incidence sur le lien causal mais uniquement sur la preuve de la faute ce qui signifie que l'administré devra prouver l'existence d'un lien causal entre la faute et le dommage. Le lien causal est établi si le juge constate que sans la faute, le dommage, tel qu'il s'est produit *in concreto* ne se serait pas produit. Prouver le lien de causalité dans le cadre de la responsabilité des pouvoirs publics et plus particulièrement quand un arrêt d'annulation est prononcé suscite diverses questions : un vice de forme ayant donné lieu à l'annulation de l'acte peut-il être la conséquence d'un dommage allégué, une faute concurrente entraîne-t-elle un partage de responsabilités et la cause étrangère est-elle en mesure d'empêcher la preuve du lien causal ? ¹¹⁴

Une annulation prononcée pour un vice de forme ne constitue pas une cause de justification susceptible d'exonérer l'autorité administrative de sa responsabilité. ¹¹⁵ Le demandeur devra donc prouver l'existence d'un lien causal entre ce vice de forme et le dommage dont il postule l'indemnisation et l'existence du dommage. ¹¹⁶ Cependant, il n'est plus remis en cause que le vice de forme n'est pas nécessairement la cause du dommage allégué lorsqu'un acte aux effets identiques aurait pu être adopté en respectant cette fois les exigences de la légalité externe. En résumé, il n'y a pas de lien causal puisque le dommage se serait quand même produit tel qu'il s'est produit en l'absence de la faute. Le vice de forme n'est donc pas la conséquence du dommage. ¹¹⁷

¹¹⁴ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹¹⁵ Civ. Namur (5^e ch.), 28 octobre 2004, *J.L.M.B.*, 2006, p. 739 et B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONICK, G. GATHEM e.a, *op.cit.*, p. 550.

¹¹⁶ Cass., 21 décembre 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1032 et B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONICK, G. GATHEM e.a, *op.cit.*, p. 550.

¹¹⁷ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

Par exemple, ne pas motiver correctement un plan d'affectation par un plan de secteur d'un bien en zone *non aedificandi* n'est pas en lien causal avec le dommage allégué par le propriétaire à savoir : la perte de valeur de son bien.¹¹⁸

Le vice de forme ne sera pas non plus en lien causal avec le dommage dont est plaidée l'indemnisation si cette illégalité a été corrigée dans une décision ultérieure.¹¹⁹

Dans la pratique, il peut arriver que le dommage résulte de la faute commise par plusieurs autorités administratives ou par une ou plusieurs autorités administratives et un ou des particuliers. En application de la théorie de l'équivalence des conditions, chaque auteur d'une faute ayant contribué à la réalisation du dommage doit le réparer intégralement. Ensuite, il pourra exercer un recours contributoire contre les autres auteurs afin de récupérer une partie de ce qu'il a dépensé. Cette situation de partage de responsabilité se présente quand les actes administratifs sont soumis à un contrôle de tutelle ou lorsque plusieurs autorités doivent se prononcer.¹²⁰

Dans un arrêt du 17 février 1988 rendu par la Cour d'appel de Mons¹²¹, l'Etat belge se défendait en affirmant que sa responsabilité ne pouvait pas être engagée qu'à concurrence du tiers du dommage car il n'avait fait que rendre un avis. La Cour n'a pas suivi cette argumentation, estimant que l'Etat belge avait participé au processus d'élaboration des actes illégaux et avait même encouragé les communes à les adopter. La Cour a condamné les deux autorités *in solidum*. Dans une affaire relative à un marché public, la Cour d'appel de Liège avait considéré en l'espèce que seule l'autorité décentralisée supporte la responsabilité pour l'acte illégal soumis à approbation.¹²²

Les situations où des autorités donnent un avis sont difficiles à appréhender et dépendent du cas d'espèce. Les partisans de la théorie de l'unité entre faute et illégalité s'accordent à dire que dans une telle hypothèse l'unité ne s'appliquera pas ou alors pas avec la même rigueur. Délivrer un acte administratif illégal est nécessairement constitutif d'une faute. Tandis que rendre un avis devra être apprécié moins sévèrement par analogie avec la

¹¹⁸ Bruxelles, 11 février 1987, Amén., 1987, p.79 ; F. HAUMONT, « Responsabilité de l'Administration en matière d'aménagement du territoire », *op.cit.*, p.294 et D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹¹⁹ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47 et B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONICK, G. GATHEM e.a, *op.cit.*, p. 550.

¹²⁰ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹²¹ Mons, 17 janvier 1988, *J.L.M.B.*, 1988, p. 569 et D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹²² Liège, 16 janvier 1986, *R.R.D.*, 1986, p. 88 et D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

responsabilité des pouvoirs publics lorsqu'ils donnent des renseignements. De plus, la théorie de l'équivalence des conditions empêchera souvent l'autorité consultante d'échapper à sa responsabilité au motif que le dommage est issu plus directement de l'acte administratif illégal. Pour ne pas voir sa responsabilité engagée, l'auteur de l'avis devra prouver que sans sa faute le dommage se serait produit tel qu'il s'est produit. Cela relève toutefois d'une pure évaluation et il appartiendra au juge de s'en convaincre.¹²³

L'arrêt rendu par le Tribunal de première instance de Liège le 7 novembre 1994¹²⁴ illustre parfaitement cette tendance. La Ville de Liège avait délivré un permis autorisant la transformation de bâtiments en un complexe de cinéma. Les plans ne prévoyaient pas d'accès pour les personnes handicapées ce qui était en contradiction avec la loi du 17 juillet 1975 et l'arrêté royal du 9 mai 1977 concernant l'accès des personnes handicapées dans les lieux accessibles au public. Le fonctionnaire avait rendu un avis positif à la condition de respecter ces dispositions sur l'accès aux personnes handicapées. La Région estimait que sa responsabilité ne devait pas être engagée car elle n'avait fait que rendre un avis. Le Tribunal n'est pas de cet avis. Il estime que « les autorités compétentes ont émis un avis favorable et octroyé un permis sous condition alors que la loi leur imposait de refuser de l'accorder et d'émettre un avis défavorable ». ¹²⁵ Le Tribunal recourt toutefois à une fonction assimilant la délivrance d'un avis comme une véritable décision puisque « son prononcé (préalable) est obligatoire et que le fonctionnaire délégué a le pouvoir de suspendre l'acte qui ne respectait pas son avis ». ¹²⁶ Il suffisait de dire que le fonctionnaire délégué n'avait pas agi comme tout fonctionnaire prudent placé dans les mêmes circonstances et que sans cette faute le dommage ne se serait pas produit. ¹²⁷

La cause étrangère est une circonstance indépendante de la volonté de celui dont on cherche à engager la responsabilité, qui doit être nécessairement imprévisible, irrésistible et la seule à l'origine de la faute. En application de la théorie de l'équivalence des conditions, il importe de prouver que le dommage se serait réalisé même en l'absence de faute de la part du présumé responsable. Sont des exemples de cause étrangère : la faute de la victime ou d'un tiers, la force majeure et le cas fortuit. Le seul cas de cause étrangère qui pourrait s'appliquer

¹²³ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47 et D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹²⁴ Trib. 1^{ère} inst. Liège, 7 novembre 1994, *Amén.*, 1995, p.40 et s et D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47..

¹²⁵ F. HAUMONT, *Rep. not.v° "Urbanisme"*, Bruxelles, Larcier, 1988, p. 345, n° 421: C.E., n° 41.608, 19 janvier 1993, commune d'Eterbeek, *Amén.*, 1993, p. 96 et D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹²⁶ Trib 1^{ère} instance Liège, 7 novembre 1994, *Amén.*, 1995, p.40 et s et D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹²⁷ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

dans le cadre d'une responsabilité de l'autorité administrative pour avoir délivré un acte illégal est l'hypothèse de l'autorité qui délivre un acte sur base de renseignements erronés fournis par des tiers et dont elle ne pouvait pas vérifier la véracité. La faute du tiers est donc la seule à l'origine du dommage ce qui signifie que la responsabilité de l'autorité ne peut pas être engagée.¹²⁸

§4. Les autorisations irrégulières non annulées par le Conseil d'État

Les principes qui régissent la responsabilité de l'autorité sont les mêmes que l'illégalité soit établie par un arrêt du Conseil d'État ou dans d'autres circonstances.

Pour mettre en cause la responsabilité de l'autorité il faudra prouver l'illégalité de l'acte devant le juge civil. Le juge pourra par le biais de l'article 159 de la Constitution et les articles 1382 et suivants du Code civil apprécier la régularité de l'acte dans tous ses aspects. L'administration dispose-t-elle de moyens pour échapper aux conséquences civiles d'un acte irrégulier, pour « effacer » l'irrégularité commise ? Trois techniques sont envisageables à cette fin.¹²⁹

Tout d'abord, l'article 159 de la Constitution peut être invoqué afin que le juge écarte l'acte irrégulier. Dans un arrêt du 21 avril 1988¹³⁰, la Cour de cassation a confirmé que cette disposition permettait aux pouvoirs publics de ne pas faire exécuter leurs propres décisions illégales. Dans le domaine qui nous intéresse, cette possibilité n'a pas vocation à être appliquée à de nombreux cas. En effet, les décisions émanant des polices administratives ne doivent pas être appliquées. Cela pourrait s'appliquer à un cas précis : le refus de permis fondé sur un permis d'urbanisation délivré irrégulièrement.¹³¹

Le permis de lotir (d'urbanisation) n'est pas seulement un acte administratif réglementaire, c'est aussi un acte administratif individuel. Devant le Conseil d'État, contrairement à ce qui se fait devant la Cour de cassation, seuls les actes réglementaires peuvent faire l'objet d'un contrôle par voie incidente. En effet, la légalité d'un acte individuel

¹²⁸ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹²⁹ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹³⁰ Cass., 21 avril 1988, *R.C.J.B.*, 1990, p. 402.

¹³¹ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

ne peut être contestée devant le Conseil d'État que durant le délai de recours en annulation.¹³²

Ensuite, l'Administration peut grâce à la théorie du retrait corriger l'illégalité qu'elle a commise. Nul doute que les permis et autorisations administratives sont des actes créateurs de droit. Lorsque ces actes sont illégaux ils ne pourront être retirés que dans les soixante jours à dater de l'adoption de l'acte ou bien durant la période pendant laquelle l'acte fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

La jurisprudence de la Cour de cassation diffère. Dans deux arrêts, elle a considéré que le retrait du permis à l'époque de bâtir était illégal au motif que l'irrégularité du permis initial était imputable à l'Administration. Elle a cependant précisé dans un arrêt de 1989¹³³, que « *le retrait d'un acte illégal ne peut, en soi, constituer une faute ou une imprudence au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil* ». La différence avec la jurisprudence du Conseil d'État, c'est que la Cour de cassation ne conditionne pas le retrait à un quelconque délai, il est possible en tout temps.

Le retrait aura pour conséquence de placer le titulaire du permis en situation d'illégalité comme c'est le cas après l'annulation de l'acte par le Conseil d'État. En ce qui concerne la responsabilité des tiers, l'autorité devra prouver que le retrait du permis est une réparation en nature adéquate.¹³⁴

Enfin, depuis 2014 une nouvelle possibilité s'offre à l'Administration : la boucle administrative. Ce mécanisme permet au Conseil d'État de proposer à l'Administration de corriger l'acte illégal. Nous y reviendrons dans la partie deux.¹³⁵

¹³² M. PAQUES, « Le contrôle de légalité des actes administratifs à caractère réglementaire », *R.F.D.L.*, 2011/3-4, p. 351-373 et D. LAGASSE, « Le contrôle sans limite de temps ni de moyens de la légalité d'un permis de lotir » *J.L.M.B.*, 2002/9, p. 373-381.

¹³³ Cass., 19 octobre 1989, *Pas.*, 1989, I, 207 et D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹³⁴ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

¹³⁵ B. GORS et L. VANSNICK, « 11. L'application de la réforme du Conseil d'État au contentieux de l'environnement et de l'urbanisme » in *La justice administrative*, sous la direction de F. Visser et J. Philippart, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 510.

Section 5 : Modification du permis

Un permis d'urbanisme confère à son titulaire des droits acquis¹³⁶. Ce qui signifie qu'il ne peut pas être remis en cause par l'autorité délivrante. Cependant, la théorie du retrait des actes administratifs constitue une exception au principe des droits acquis.

Par contre, tant les législations wallonnes que bruxelloises permettent à l'autorité compétente de modifier le contenu d'un permis environnement et ce, même si il n'y a pas d'infraction. Il est en effet primordial d'avoir la possibilité de revoir à intervalles réguliers les conditions qui sont assorties à un permis d'exploiter au regard de l'évolution des meilleures technologies disponibles.¹³⁷

Cette modification ne pourra cependant intervenir que dans des circonstances déterminées. En vertu de l'article 65 du décret wallon du 11 mars 1999 sur le permis d'environnement, l'autorité compétente pour la délivrance des autorisations en premier degré peut modifier les conditions du permis lorsque les conditions édictées lors de la délivrance du permis ne permettent plus de respecter les normes d'immission fixées par le Gouvernement ou lorsqu'elles ne sont plus suffisantes pour préserver la santé de l'homme et l'environnement des répercussions de l'exploitation. La procédure à suivre pour modifier les permis a été complètement revue pour respecter les exigences découlant de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement mais aussi la Convention d'Aarhus. Un fonctionnaire délégué doit intervenir avant toute enquête publique éventuelle mais aussi après son déroulement si elle a lieu. Il devra aussi se prononcer sur l'opportunité d'en tenir une.¹³⁸

Selon certains auteurs, l'autorité délivrance pourrait voir sa responsabilité engagée pour ne pas avoir mis à jour les autorisations administratives qu'elle délivre.¹³⁹ Pour Jean-François Neuray, la question de savoir si les autorités administratives ont l'obligation ou non de mettre un terme aux exploitations irrégulières ou de prendre des mesures en cas de danger ou nuisance pour l'environnement ou le voisinage reste controversée. Traditionnellement,

¹³⁶ F. HAUMONT, *L'urbanisme : Région wallonne*, op.cit., p. 546.

¹³⁷ P. COENRAETS et A. VANDEBURE, « Modification, prolongation et renouvellement des permis d'urbanisme et d'environnement (en ce compris les permis uniques) », *Chroniques de droit public*, 2007, p.55.

¹³⁸ P. COENRAETS et A. VANDEBURE, op.cit., p.55

¹³⁹ P. COENRAETS et A. VANDEBURE, op.cit., p.55

doctrine et jurisprudence s'accordaient à dire que l'Administration disposant d'un pouvoir discrétionnaire, ce pouvoir permettrait à l'autorité de ne pas intervenir. Un arrêt du Conseil d'État du 1^{er} avril 1993 consacre la théorie inverse, à savoir la compétence liée, à propos de l'ordre de fermeture luna-park construit sans autorisation rendant ainsi inopérant le moyen qui critiquait les motifs de la mesure.¹⁴⁰ Quelques années plus tard, le Conseil d'État a jugé que la décision d'un bourgmestre de mettre fin à une activité classée non couverte par une autorisation ne produisait pas d'effets juridiques propres et ne peut donc pas être susceptible d'un recours.¹⁴¹ Jan Heyman a critiqué cette évolution de la jurisprudence. Il déduit de l'utilisation systématique des termes *mogen* (pouvoir) ou *kunnen* (vouloir) dans le décret de la région flamande du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation antipollution, l'existence d'un pouvoir discrétionnaire. Dans les travaux préparatoires du décret de la région wallonne du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, on retrouve la même approche, le verbe employé permettra de savoir si l'autorité a l'obligation ou non d'intervenir. Cependant, l'article 37 du décret du 28 juin 1985 prévoit que « *si l'autorité compétente n'intervient pas ou de manière insuffisante, le Gouvernement flamand peut, à tout moment et par décision motivée, quelle que soit la classe de l'établissement, suspendre ou retirer en tout ou en partie, l'autorisation. Sans préjudice des dispositions de l'article 14, les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, nul recours n'est ouvert contre cette décision.* » Cette faculté est difficilement compatible avec l'existence d'un pouvoir discrétionnaire dans le chef de l'autorité hiérarchique inférieure.¹⁴²

L'article 67 du décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement indique que l'autorité compétente exerce les pouvoirs conférés par l'article 65 de sa propre initiative ou sur demande de l'exploitant, des autorités et Administrations consultées pendant la procédure, du titulaire de droit réel ou personnel sur un terrain qui risque d'être endommagé (...) ou encore du titulaire d'un permis (...). Cet article nous laisse à penser que l'autorité compétente est obligée de compléter ou modifier les conditions particulières d'exploitation car si elle ne le fait pas de sa propre initiative, il est très probable qu'une des personnes citées dans l'article exercera sa faculté de demander la modification.

¹⁴⁰ C.E., 1er avril 1993, s.a. Funtastic, n° 42.524, *T.M.R.*, 1993, p. 235.

¹⁴¹ C.E., 9 décembre 1999, s.a. Cabay et Cabay, n° 84.002, <http://www.raadvst-consetat.be>, et C.E., 30 juin 2000, sprl Apna, <http://www.raadvst-consetat.be>.

¹⁴² J-F NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 323 n° 151.

Chapitre 3 : Les obligations découlant de la Convention européenne des droits de l'homme

ARTICLE 8

Droit au respect de la vie privée et familiale

1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.¹⁴³

La pleine jouissance du domicile peut être troublée par des nuisances environnementales.¹⁴⁴ Ces nuisances ne sont pas seulement matérielles ou corporelles elles peuvent aussi être immatérielles ou incorporelles. Elles peuvent menacer le domicile ou seulement la vie privée et familiale sans lien avec le domicile. Il est nécessaire qu'existe un lien suffisamment direct entre la victime et le dommage prétendument subi. Peu importe la forme que prend la nuisance mais il faut qu'elle affecte directement la vie privée ou familiale ou le domicile de la victime. L'article 8 peut être violé, alors même que la source de pollution n'est pas à proximité de l'habitat. Cependant la protection de l'article 8 n'aura d'effet que si la pollution dépasse un certain seuil de gravité.¹⁴⁵

Dès 1990, la Cour a consacré par le biais de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, un droit d'être protégé contre les dommages environnementaux, qu'ils

¹⁴³ Art. 8 de la CEDH.

¹⁴⁴ P. MARCHAL, « Examen de jurisprudence 2001-2010 Convention européenne des droits de l'homme », *R.C.J.B.*, 2014, p. 329.

¹⁴⁵ N. DE SADELEER, « Les droits fondamentaux au secours de la protection de l'environnement : examen du droit de l'UE et de la CEDH » in *L'environnement et la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 105.

émanent des autorités publiques ou de particuliers. On se focalisera sur les dommages imputables aux autorités publiques.¹⁴⁶

Le paragraphe 1^{er} impose à l'Etat une obligation positive tandis que le second paragraphe enjoint à l'autorité de ne pas agir. Il n'est pas facile en pratique de distinguer les cas où l'on est en présence d'une obligation positive de ceux visant une obligation négative. Selon la Cour, les principes applicables sont pourtant très similaires. Cette distinction peut toutefois influencer quelque peu le contrôle européen.¹⁴⁷

L'obligation négative impose à l'Etat de ne pas s'immiscer dans les droits garantis par l'article 8 de la CEDH (à savoir le droit à la vie privée et familiale).¹⁴⁸

Des raisons étatiques peuvent toutefois justifier l'atteinte à l'environnement. Il faudra respecter plusieurs conditions énoncées dans la disposition : prévoir l'ingérence dans une loi, qu'elle soit légitime, nécessaire et proportionnelle. Lors de sa prise de décision étendue, l'Etat devra faire une balance des intérêts entre les objectifs poursuivis par l'ingérence et la protection des droits garantis par la Convention. Les droits environnementaux n'ont pas de statut spécial, ce qui est souvent défavorable aux requérants. La marge d'appréciation très large des autorités connaît toutefois trois tempéraments. Tout d'abord, l'Etat doit mettre en place un cadre réglementaire préventif, nécessairement adapté aux particularités de l'activité, notamment en ce qui concerne les risques qui pourraient découler de l'exploitation.¹⁴⁹ Ensuite, l'ingérence ne pourra être tolérée si elle viole la loi. Dans la majorité des affaires, la Cour souligne le non-respect manifeste de la réglementation environnementale. L'appréciation de la gravité de la mesure étant évaluée par le dépassement des normes d'exposition aux nuisances, l'ingérence est de ce fait toujours illégale. Enfin, les obligations d'ordre procédural découlant de la Convention d'Aarhus doivent être respectées « lorsqu'il s'agit pour un Etat de traiter des questions complexes de politique environnementale et économique, le processus décisionnel doit tout d'abord comporter la réalisation d'études appropriées, de manière à prévenir et à évaluer à l'avance les effets des activités qui peuvent

¹⁴⁶ S. VAN DROOGHENBROECK, *La Convention européenne des droits de l'homme : trois années de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme 2002-2004*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2006, vol 2, n° 317, p. 27.

¹⁴⁷ P. MARCHAL, *op.cit.*, p. 329.

¹⁴⁸ B. DE BOYSSON, « Le droit au respect de la vie privée et de l'environnement » in *L'environnement et la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p.23.

¹⁴⁹ Cour eur. D.H., *Budayeva et autres c. Russie*, 20 mars 2008, req. n° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 153443/02 ; Cour eur. D.H., *Tatar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, req. n° 67021/01, §88.

porter atteinte à l'environnement et aux droits des individus, et à permettre ainsi l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu » ¹⁵⁰ Ce qui n'empêche pas pour autant l'autorité de se prononcer sur l'ingérence sur base d'informations incomplètes. Il peut être déduit de la jurisprudence de la Cour que l'absence d'un cadre juridique ou le non-respect de règles substantielles ou procédurales entraînera la violation de l'article 8 de la CEDH. Ce qui est critiquable. En effet, le droit à la vie privée ne sera plus protégé dès que les normes de protection substantielles sont inadaptées ce qui est fréquemment le cas. Cela pourrait conduire les autorités à soit ne plus émettre de réglementations relatives aux émissions ou pire encore : adopter des réglementations trop laxistes qui ne seraient jamais dépassées. Il n'y aurait donc aucune violation réglementaire. Les règles procédurales qui peuvent être déduites de la jurisprudence de la Cour n'ont aucune valeur ajoutée par rapport aux droits qui sont consacrés par la Convention d'Aarhus.... ¹⁵¹

C'est principalement autour des obligations positives que s'est développée la jurisprudence de la Cour.

Depuis l'arrêt Marckx, la Cour fait une lecture évolutive de la Convention et impose aux Etats de respecter, en plus des obligations négatives prévues par le texte, des obligations positives. L'article 8 de la CEDH a pour objectif principal de protéger le particulier des ingérences arbitraires émanant d'autorités publiques mais il n'est pas limité à une obligation d'abstention pour les autorités publiques. Il s'accompagne aussi d'obligations positives pour garantir le respect effectif de la vie familiale. ¹⁵²

L'obligation positive de l'Etat vise à consacrer aux citoyens une protection effective des droits contenus dans la Convention. En effet, cela oblige les Etats à établir en droit interne une législation qui rend effectifs les droits protégés. Dans l'affaire Lopez Astra de 1994, la Cour définit l'obligation positive comme l'action d' « adopter des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits de l'individu ». ¹⁵³

¹⁵⁰ Cour eur. D.H., Hatton c. Royaume-Uni, 8 juillet 2003, req. n° 36022/97, § 128 ; Cour eur. D.H., Taskin e.a. c. Turquie, 10 novembre 2004, req. n° 46117/99, § 118 ; Cour eur. D.H., Giacomelli c. Italie, 2 novembre 2006, req. n° 59909/00, § 83 ; Cour eur. D.H., Öçkan c. Turquie, 28 mars 2006, req. n° 46771/99, § 43 ; Cour eur. D.H., Lemke c. Turquie, 5 juin 2007, req. n° 173881/02, § 4.

¹⁵¹ N. DE SADELEER, *op.cit.*, p. 105.

¹⁵² Cour eur. D.H. (plén.), Marckx c. Belgique, 13 juin 1979, req. n° 6833/74.

¹⁵³ Cour eur. D.H. López Ostra c. Espagne, 9 décembre 1994, req. n° 16798/90, §51.

Lorsqu'il s'agit de protection de l'environnement, les obligations positives imposées aux Etats sont assez contraignantes. Il y a tout d'abord des obligations substantielles, ce qui signifie que chaque Etat doit adopter une législation afin de garantir un environnement sain et de diminuer ou mettre fin aux atteintes portées contre celui-ci.¹⁵⁴ On distingue les obligations positives procédurales « politiques » : l'Etat doit assurer un minimum de garanties. Il doit par le biais d'études appropriées, procéder à l'évaluation des risques pouvant affecter l'environnement.¹⁵⁵

Mais les obligations des autorités étatiques ne s'arrêtent pas là. Il faut informer le public. C'est une facette importante de la protection de l'environnement telle que consacrée par la Cour européenne des Droits de l'homme. Elle préfère se baser sur l'article 8 de la CEDH alors que l'article 10 de la CEDH consacre le droit à recevoir des informations. L'obligation consacrée est semblable à celle contenue dans la Convention d'Aarhus de 1998. La Cour est d'avis que les citoyens doivent recevoir une information pertinente sur l'impact et la nocivité des nuisances. C'est dans l'Arrêt *Guerra c. Italie* de 1998 qu'est consacré ce droit. En informant correctement le public, celui-ci est ainsi en mesure d'évaluer les risques. Dans le cas d'espèce, « les requérantes sont restées, jusqu'à l'arrêt de la production de fertilisants en 1994, dans l'attente d'informations essentielles qui leur auraient permis d'évaluer les risques pouvant résulter pour elles et leurs proches du fait de continuer à résider sur le territoire de Manfredonia, une commune aussi exposée au danger en cas d'accident dans l'enceinte de l'usine. »¹⁵⁶ Ce qui a entraîné la violation de l'article 8 de la CEDH car l'Italie a manqué à son obligation de garantir aux requérantes le respect de leur vie privée et familiale. Pour qu'une telle information puisse être communiquée cela nécessite « une procédure effective et accessible pour demander la communication des informations pertinentes »¹⁵⁷.

La communication de l'information peut toutefois être limitée en cas d'intérêt public par exemple.

En plus d'informer le public, il importe que celui-ci participe à la prise de décisions et aux délibérations lorsque le projet peut avoir un impact négatif sur l'environnement. C'est ce que confirme le §128 de l'arrêt *Hatton* « le processus décisionnel doit nécessairement

¹⁵⁴ Cour eur. D.H., *Moreno Gómez c. Espagne*, 16 novembre 2004, req. n° 4143/02.

¹⁵⁵ Cour eur. D.H., *Tătar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, req. n° 67021/01.

¹⁵⁶ Cour eur. D.H., *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, 116/1996/735/932, §60.

¹⁵⁷ Cour eur. D.H. *McGinley et Egan c. Royaume-Uni*, 9 juin 1998, 10/1997/794/995-996, §101.

comporter la réalisation d'enquêtes et études appropriées » prenant en compte le point de vue des intéressés.¹⁵⁸

On distingue par ailleurs les obligations positives procédurales « juridictionnelles ». La jurisprudence de la Cour en a développé deux : l'obligation de garantir un recours effectif à l'encontre de décisions à l'origine d'une ingérence dans le droit à un environnement sain, et l'obligation de garantir l'effectivité des décisions prises à l'encontre des pollueurs.

L'objectif de ces obligations positives était de donner un second souffle à la Convention. Initialement, l'instrument juridique n'avait vocation à s'appliquer que dans des relations purement verticales (protection de l'individu face à l'Etat). Non seulement ces obligations offrent un renouvellement de cette relation verticale puisqu'elles imposent une consécration en droit interne afin de limiter les ingérences internes mais en plus, elles donnent à la Convention un effet horizontal (protection de l'individu face à un autre individu).

Si le comportement d'un tiers peut être constitutif d'une violation de l'article 8 de la CEDH, ce n'est cependant qu'un effet horizontal apparent, car c'est la responsabilité de l'Etat qui sera en réalité toujours recherchée. Il faudra toutefois être en mesure de prouver que c'est parce qu'il y a eu une défaillance en droit interne que les agissements du tiers ont pu avoir lieu.¹⁵⁹

Dans l'arrêt *Deés*, le requérant se plaint des mesures des autorités hongroises insuffisantes ou inadéquates pour remédier à la situation litigieuse à savoir le bruit, les vibrations, la pollution et les odeurs causée par le trafic rendant selon lui sa maison inhabitable.

Le gouvernement soutenait que les problèmes environnementaux dont se plaignait le requérant étaient essentiellement dûs à un péage introduit par une compagnie privée d'autoroutes, auquel l'Etat a répondu par différentes mesures, afin de protéger les habitants du dommage environnemental prescrit par la jurisprudence de la Cour, sur base de l'article 8 de la CEDH, respectant ainsi leur obligation positive.

La Cour rappelle que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme protège le droit des individus au respect de leur vie privée et familiale, leur domicile et ses

¹⁵⁸ Cour. eur. D.H., *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, req. n° 36022/97.

¹⁵⁹ B. DE BOYSSON, *op.cit.*, p.23.

correspondances. Le domicile sera souvent l'endroit, physiquement déterminé, où la vie privée et familiale se développe.

L'individu a un droit au respect de son domicile, qui ne s'étend pas seulement à l'endroit physique actuel mais aussi la jouissance paisible de cet espace dans des limites raisonnables. La violation de ce droit peut aussi inclure des violations diffuses comme des bruits, des émissions, des odeurs ou autres formes similaires d'interférence. La Cour y rappelle qu'une atteinte grave peut résulter de la violation du droit de la personne au respect de son domicile, si ça le prive de la jouissance des installations de celui-ci.¹⁶⁰ Par conséquent même si l'objet de l'article 8 est essentiellement de protéger l'individu contre l'interférence arbitraire des autorités publiques, cela peut impliquer que les autorités adoptent des mesures afin d'assurer le respect de la vie privée et du domicile même dans la sphère des relations entre individus.¹⁶¹

Dans la présente affaire, la Cour prend note de la plaidoirie du demandeur, depuis 1997, le bruit, les vibrations, la pollution et les odeurs causés par le trafic important ont rendu son domicile presque inhabitable. La Cour observe aussi que le Gouvernement ne conteste pas en essence que la situation est en effet devenue problématique après l'introduction d'un péage sur l'autoroute, bien qu'il soutient que les mesures ont atténué le fardeau du demandeur, de telle manière que les effets néfastes pour l'environnement ont été réduits et n'atteignent plus le niveau minimum pour être considéré comme un dommage au sens de l'article 8.

La Cour considère que chaque état jouit d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'il s'agit de prendre des mesures réglementaires et autres pour protéger les droits découlant de l'article 8 de la CEDH. Cela vaut aussi pour les situations qui ne concernent pas directement une interférence des autorités publiques au respect du droit à un domicile mais l'inactivité des autorités publiques s'agissant de faire cesser les atteintes, causées par des tiers, au droit invoqué par le requérant.¹⁶²

La Cour observe cependant que les mesures qui ont été prises par les autorités étaient insuffisantes, en conséquence de quoi le requérant a été exposé à une nuisance sonore excessive et ce, durant une période considérable.

¹⁶⁰ Voir Cour eur. D.H., Moreno Gómez c. Espagne, 16 novembre 2004, req. n° 4143/02, §53.

¹⁶¹ Voir Cour eur. D.H., Moreno Gómez c. Espagne, 16 novembre 2004, req. n° 4143/02, §55.

¹⁶² Voir Cour eur. D.H., Moreno Gómez c. Espagne, 16 novembre 2004, req. n° 4143/02, §57.

La Cour conclut que cette situation a créé un dommage individuel disproportionné au requérant, que l'Etat n'a pas respecté son obligation positive qui était de garantir au requérant le droit au respect de son domicile et de sa vie privée. En conséquence, il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.¹⁶³

C'est une des premières fois que les nuisances à l'origine de la violation de l'article 8 de la CEDH ne sont pas illégales. En effet, dans la plupart des cas, l'activité à la base des nuisances était d'une manière ou d'une autre illégale. En l'espèce, le trafic ne pouvait pas être considéré comme illégal. Cependant tout en respectant la réglementation les normes imposées ont été dépassées causant à Monsieur Deés un dommage.

Il est permis de croire à la lecture de cet arrêt, que la Cour reconnaît qu'une activité exercée légalement peut donner lieu à une atteinte au droit à un environnement de qualité. Certains n'y voient qu'une autre formulation de la théorie du trouble anormal de voisinage.

164

Mais l'obligation positive incombant aux autorités publiques est-elle une obligation de résultat ou de moyen ? L'arrêt Deés laisse entendre qu'il s'agit d'une obligation de résultat.¹⁶⁵

¹⁶³ Cour eur. D.H., Deés c. Hongrie, 9 novembre 2010, req. n° 2345/06.

¹⁶⁴ F. HAUMONT, « Jurisprudence en bref Cour européenne des droits de l'homme CEDH 9 novembre 2010 Deés C/Hongrie », *Amén.*, Numéro 2 2011, p. 127.

¹⁶⁵ F. HAUMONT, « Jurisprudence en bref Cour européenne des droits de l'homme CEDH 9 novembre 2010 Deés C/Hongrie », *Amén.*, Numéro 2 2011, p. 127.

Partie 2 : L'influence de la réforme du Conseil d'État et la 6^{ème} réforme de l'Etat sur la responsabilité des pouvoirs publics

Le cadre législatif encadrant la responsabilité des pouvoirs publics a été modifiée par l'adoption de deux lois en 2014. La loi du 20 janvier 2014 « portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État » et la loi du 6 janvier 2014 « relative à la sixième réforme de l'État ».

La loi du 20 janvier 2014 « portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État » a pour objectif de répondre aux critiques émanant des détracteurs du Conseil d'État et vise à rendre son contrôle sur l'Administration plus efficace.

La loi du 6 janvier 2014 « relative à la sixième réforme de l'État » insère l'article 11 *bis* dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État et permet à la Haute juridiction administrative d'octroyer une indemnité réparatrice pour réparer le préjudice causé par l'acte annulé.

Les mécanismes découlant de ces deux lois suscitent des questions particulières dans les domaines du droit de l'urbanisme, droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Nous allons dans le chapitre qui suit, analyser ces différents mécanismes ainsi que leur application particulière dans ces contentieux.¹⁶⁶

Chapitre 1 : Les mécanismes découlant de la réforme du Conseil d'État et de la 6^{ème} réforme de l'Etat

Section 1 : La boucle administrative

L'introduction du mécanisme de la boucle administrative a fait l'objet de nombreux commentaires. Il a été introduit par l'article 13 de la loi du 20 janvier 2014 « portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État » dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il permet au Conseil d'État de proposer à l'autorité qui a pris l'acte attaqué de le corriger. Si la correction a été valablement menée, il n'y aura pas

¹⁶⁶ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p. 510.

d'annulation et le litige prendra fin, tandis que si la correction a été mal effectuée ou n'a pas eu lieu, l'acte sera annulé. Les droits de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire devaient constituer les matières où le mécanisme serait le plus appliqué. Néanmoins en raison des contraintes procédurales et des conditions qui l'encadrent, il est permis de douter que la boucle s'applique effectivement. ¹⁶⁷

La boucle est née en droit hollandais et a été par la suite importée par le législateur régional flamand, qui l'a insérée dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations ¹⁶⁸. Les politiques ont, lors des réflexions sur la réforme de la procédure devant le Conseil d'État, fait savoir leur volonté de transposer le mécanisme au niveau fédéral. Ils voulaient éviter que ne se reproduise une affaire similaire à celle du tram Deurne-Wijnegem où le permis d'urbanisme avait été annulé en 2011 par le Conseil d'État parce que la demande n'avait pas fait l'objet d'un rapport sur les incidences alors que la demande en suspension qui reprenait ce moyen avait été considérée comme non sérieuse... ¹⁶⁹

La boucle administrative ne sera appliquée que si six conditions sont réunies. Premièrement, le vice doit pouvoir être corrigé dans un délai de trois mois, ou du moins, dans un délai raisonnable comme le requiert l'article 38, §2, 1°, des lois cordonnées sur le Conseil d'État. Le but est d'éviter que la mise en œuvre de l'application de la boucle allonge de manière conséquente la procédure introduite devant le Conseil d'État. ¹⁷⁰

Deuxièmement, l'autorité, partie adverse, doit disposer d'un pouvoir de décision qui lui permette de corriger le vice. ¹⁷¹ En effet, le mécanisme de la boucle administrative ne pourra pas être appliqué si l'autorité qui s'est vue condamnée devant le Conseil d'État n'est pas compétente pour corriger ou faire corriger le vice. ¹⁷² Cette condition est discutable. Elle découle du principe contenu dans l'article 38 §1 des lois cordonnées sur le Conseil d'État, selon lequel le Conseil d'État peut demander à la seule partie adverse de corriger ou faire corriger l'acte. Mais trois situations peuvent se présenter. Soit le vice est imputable à l'autorité qui est partie adverse. Elle n'a pas, par exemple, respecté les conditions de forme

¹⁶⁷ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p.570.

¹⁶⁸ P. LEFRANC, « Ceci n'est pas une boucle administrative » in *De hervorming van de Raad van State*, Brugge, 2014, Die Keure, p. 51.

¹⁶⁹ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p.570. et P. LEFRANC, *op.cit.*, p. 51.

¹⁷⁰ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 28 et B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p.570.

¹⁷¹ Art. 38, §2, 2°, des lois cordonnées sur le Conseil d'État.

¹⁷² *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 28.

pour adopter l'acte, dans ce cas, elle pourra corriger elle-même l'acte. Soit le vice est imputable à quelqu'un d'autre que la partie d'adverse. L'organe qui devait remettre un avis n'était pas composé de manière régulière par exemple. Soit l'autorité est bien responsable de l'irrégularité qui a été commise, mais seul un tiers dispose de la compétence nécessaire pour la corriger. Dans les deux dernières situations, si le Conseil d'État estime que l'utilisation de la boucle administrative est envisageable, qu'il le propose à l'autorité et que celle-ci accepte, l'autorité devra demander à l'autorité compétente de corriger l'acte ou de respecter les formalités et ce, dans le délai imposé par l'article 38, § 2, 1° des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Si la personne concernée s'exécute et qu'ensuite la partie adverse corrige l'acte incriminé, le Conseil d'État devra vérifier que la correction est adéquate. Si la personne concernée n'y procède pas ou le fait mal, le Conseil d'État devra annuler l'acte. ¹⁷³

Troisièmement, l'autorité ne doit pas refuser que le mécanisme de la boucle administrative soit appliqué. Cela signifie que la partie adverse dispose d'un droit de veto en ce qui concerne la mise en œuvre de la boucle administrative, ce qui entraîne des conséquences notamment sur le plan de la responsabilité extracontractuelle de l'autorité et de la faculté pour la partie requérante ou la partie intervenante, de solliciter une indemnité réparatrice sur base de l'article 11 *bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Si plusieurs autorités ont édicté l'acte, il semble que le refus d'une des autorités à l'application de la boucle suffise pour qu'elle ne soit pas appliquée. Il en va de même si l'acte doit être soumis à l'approbation d'une autre autorité aussi attaquée et qu'une des autorités refuse l'application du mécanisme. ¹⁷⁴

Quatrièmement, la correction du vice ou des vices doit mettre fin à la procédure en cours. Cette condition est explicitée dans les documents parlementaires du Sénat. Est visée l'hypothèse où le recours introduit devant le Conseil d'État a permis de détecter d'autres vices qui ne pouvaient pas être corrigés par le biais de la boucle administrative. Cette condition implique pour l'auditeur de vérifier l'ensemble des moyens qui sont invoqués par le requérant. Mais l'auditeur doit-il aussi soulever d'office les moyens d'ordre public avant de proposer à la partie adverse l'application de la boucle administrative ? Pour Benoit Gors et Louis Vansnick, l'auditeur doit soulever ces moyens car des moyens tels que l'incompétence de l'auteur de l'acte, ne respectent pas la sixième condition à remplir pour pouvoir appliquer

¹⁷³ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p.570.

¹⁷⁴ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p.570.

le mécanisme. En effet, corriger une telle irrégularité pourrait avoir une influence sur le contenu de l'acte. Il est permis de se demander si l'article 159 de la Constitution pourrait être appliqué en présence d'un acte corrigé par le mécanisme de la boucle administrative, ce qui sous-entend qu'il demeure une ou plusieurs irrégularités malgré la correction. A la lecture de l'article 38 §4 2° des lois coordonnées sur le Conseil d'État, nous pouvons conclure l'applicabilité de l'article 159 devant le juge judiciaire puisqu'il est dit « *la boucle administrative ne peut être appliquée lorsque la correction du vice ne peut mettre définitivement fin à la procédure en cours* ». Devant le Conseil d'État c'est plus problématique. Faudrait-il respecter la jurisprudence du Conseil d'État qui consiste à distinguer l'applicabilité de l'article 159 de la Constitution en fonction de la nature de l'acte ? Pas obligatoirement. En présence d'un plan d'aménagement du territoire par exemple, rien n'empêche un tiers ou la partie requérante d'invoquer l'article 159 de la Constitution pour contester la légalité de ce plan lors d'un recours dirigé contre un permis délivré sur base de ce plan. Nous pouvons raisonner de la même manière face à un permis d'environnement, un permis d'urbanisme ou un permis unique corrigé. Il faudra toutefois prendre en compte la jurisprudence du Conseil d'État qui limite dans le temps la possibilité d'invoquer l'article 159 de la Constitution lorsqu'on est face à un acte à portée individuelle. De surcroît, si la boucle administrative est une réussite, le Conseil d'État rendra un arrêt de rejet qui n'aura qu'une autorité relative de chose jugée *inter partes*. Au regard de cette condition selon laquelle l'application de la boucle doit mettre fin à la procédure, il est permis de se demander si celle-ci est susceptible ou non de s'appliquer à la procédure de suspension. L'article 13 § 2 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 « déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État » le permet mais selon les auteurs le mécanisme ne devrait pas s'appliquer à une demande de suspension.¹⁷⁵

Cinquièmement, il ne pourra y avoir une correction que des vices qui ont été relevés dans l'arrêt interlocutoire.¹⁷⁶

Sixièmement, l'application de la boucle administrative ne peut pas avoir pour conséquence de modifier le contenu de l'acte ou du règlement. C'est une condition primordiale qui a pour effet de réduire énormément le champ d'application du mécanisme. Mais que signifie le fait que la boucle administrative « *ne peut avoir une incidence sur le*

¹⁷⁵ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p.570.

¹⁷⁶ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p.570.

contenu de l'acte ou du règlement » ? ¹⁷⁷ Dans l'exposé des motifs, il est indiqué que « *le recours à la boucle administrative ne peut avoir pour effet de modifier la portée de la décision après sa correction* ». ¹⁷⁸ Mais le contenu et la portée de l'acte n'ont pas la même signification. Interdire toute incidence sur le contenu de la décision signifie qu'aucune correction ne peut avoir lieu, puisque toute correction modifie le contenu de l'acte. Il semble que la volonté des auteurs de la réforme était qu'une correction ne pouvait avoir pour effet de modifier la portée de la décision, sous-entendu le sens de la décision. Dans la matière qui nous occupe, il semble que ne peuvent pas faire l'objet d'une correction par le mécanisme de la boucle administrative : les vices relatifs à l'évaluation des incidences, aux avis qui doivent être recueillis lors de la prise de décision, aux avis liés aux actes interlocutoires préalables et à l'organisation d'une enquête publique. Corriger l'un de ces vices peut avoir un effet sur le contenu de l'acte dans le sens de la portée de l'acte, puisque l'acte peut se retrouver modifié par la seule correction. Pourrait-on appliquer le mécanisme de la boucle administrative lorsque l'autorité n'a pas respecté son obligation de motivation formelle, ou bien l'a respecté, mais pas correctement ? L'exposé des motifs dispose à cet égard que l'application de la boucle ne peut pas avoir pour effet de créer de nouveaux motifs de décision. Par contre, il pourrait arriver que l'autorité motive par référence et que la pièce contenant la motivation bien que présente dans le dossier administratif n'était pas connue de la partie requérante préalablement ou en même temps que l'acte en lui-même. Appliquer la boucle dans le cas présent est envisageable si la motivation inexistante de l'acte est corrigée, en reprenant uniquement les motifs contenus dans le dossier administratif. ¹⁷⁹ Néanmoins même dans l'hypothèse visée par l'exposé des motifs à savoir la motivation par référence, Benoit Gors et Louis Vansnick sont d'avis que l'illégalité ne saurait être corrigée à posteriori. En effet, l'application de la boucle ne permettrait pas de respecter les prescrits de la motivation formelle, à savoir permettre au requérant d'avoir connaissance des motifs de la décision le jour de sa notification au plus tard. De plus, la motivation contenue dans le dossier administratif pourrait très bien être irrégulière. En conclusion, il semble que la boucle administrative ne puisse être appliquée pour corriger l'absence ou l'irrégularité des motifs d'un permis d'urbanisme, unique, d'urbanisation ou d'environnement à posteriori. Les motifs aussi bien de fait que de droit, à l'origine de la décision doivent préexister, ou du moins être concomitants. Même si les motifs à l'origine de la décision sont présents dans le dossier

¹⁷⁷ Art. 38, §1, alinéa 4 des lois cordonnées sur le Conseil d'État.

¹⁷⁸ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 28.

¹⁷⁹ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 29.

administratif, les retranscrire dans un permis pourrait faire l'objet de critiques car le destinataire de l'acte et les tiers contestent en premier lieu l'acte et puis seulement le dossier administratif qui s'y rapporte. Le mécanisme de la boucle ne pourrait pas non plus s'appliquer lorsque le permis n'est pas signé. La signature permettant d'identifier l'auteur de l'acte, corriger ces vices créeraient un problème avec la compétence de l'auteur de l'acte.¹⁸⁰

Nous avons analysé les différentes conditions à respecter pour que la boucle administrative puisse être appliquée. La sixième condition est la plus essentielle mais aussi celle qui restreint le plus les vices pouvant faire l'objet d'une correction. C'est pourquoi la boucle administrative ne préjudicie en rien de la possibilité pour l'auteur de l'acte de le retirer.¹⁸¹

Section 2 : la modification de l'article 14 des lois cordonnées sur le Conseil d'État

L'article 14 des lois cordonnées sur le Conseil d'État a été modifié par la loi du 20 janvier 2014 « portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État » afin de limiter les cas où une annulation sera prononcée : « *les irrégularités visées à l'alinéa 1er ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.* » Pour la jurisprudence un acte ne peut être annulé pour vice de forme que si ces règles sont prescrites à peine de nullité, ou sont de nature substantielles. François Belleflamme et Jérôme Sohier s'interrogent sur l'application de cet article, a-t-il vocation à consacrer ce qu'il était déjà permis de déduire de la jurisprudence ou s'agit-il d'étendre la jurisprudence et d'appliquer l'article aux deux hypothèses qui étaient exclues : les formalités prescrites à peine de nullité et les formalités substantielles ?¹⁸²

¹⁸⁰ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p.570.

¹⁸¹ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p.570.

¹⁸² F., BELLEFLAMME et J., SOHIER, « Incidence de la réforme du Conseil d'État sur la responsabilité des pouvoirs publics » in *Actualités en droit public et administratif: la responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p.39.

Section 3 : La réfection de l'autorisation annulée par le Conseil d'État

L'arrêt d'annulation d'un acte administratif unilatéral rendu par le Conseil d'État ne met pas nécessairement fin au processus administratif à l'origine de l'acte et ce particulièrement dans les matières du droit de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Dans certaines hypothèses, il est possible de procéder à la réfection de l'acte. Pour se faire, il importe toutefois de respecter l'autorité de la chose jugée de l'arrêt rendu par le Conseil d'État. D'autant plus qu'en ce qui concerne les permis, la partie adverse, malgré l'annulation de l'acte, reste saisie de la demande initiale.

La réfection d'un acte réglementaire est aussi possible mais il importe encore une fois de respecter l'autorité de la chose jugée de l'arrêt rendu par le Conseil d'État.

Il suffit de corriger le vice retenu par le Conseil d'État, par exemple, motiver correctement l'acte, solliciter l'avis requis pendant la procédure, procéder à une nouvelle enquête publique,... Dans certaines hypothèses, la tâche s'avère plus complexe, car il n'est pas toujours facile pour l'autorité d'exécuter correctement l'arrêt d'annulation rendu par le juge administratif. Pour remédier à cette difficulté, la loi du 20 janvier 2014 « portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État » a inséré dans les lois cordonnées sur le Conseil d'État un article 35/1 aux termes duquel « *la section du contentieux administratif précise, dans les motifs de son arrêt d'annulation, les mesures à prendre pour remédier à l'illégalité ayant conduit à cette annulation* ». De cette manière, il sera plus facile pour l'autorité qui souhaite corriger l'acte annulé de comprendre l'arrêt d'annulation rendu et de l'exécuter.

Cela ne signifie pas pour autant que l'autorité est contrainte de procéder à la réfection de l'acte. Elle conserve la liberté de corriger l'acte ou non. Cependant, si elle respecte ce qui est prescrit par le juge administratif, elle se met à l'abri d'un motif pris de la violation de l'autorité de la chose jugée. L'acte pourra tout de même être attaqué s'il est affecté d'un vice autre que celui ayant entraîné l'annulation, ou si les conseils du juge administratif dans l'arrêt d'annulation n'ont pas été correctement suivis.

Dans les travaux préparatoires, rien n'est dit sur le type et l'étendue des conseils que peut adresser le Conseil d'État. Une limite est contenue dans l'exposés des motifs et indique

que les conseils ne peuvent pas avoir pour effet de désavantager une des parties et plus particulièrement celle qui a obtenu gain de cause.¹⁸³ Cette exigence de ne pas désavantager la partie ayant obtenu gain de cause est renforcée par le fait que puisque cette demande peut être faite par toute partie jusqu'au dernier mémoire, il n'y a pas de débat contradictoire. De plus, le Conseil d'État usant de cette nouvelle compétence ne doit pas malmener le pouvoir d'appréciation discrétionnaire qui est reconnu à la partie adverse. Un arrêt rendu par le Conseil d'État le 14 novembre 2014 illustre assez bien le propos : « *il n'appartient pas au Conseil d'État de déterminer la superficie maximale d'un « petit abri pour animaux » au sens de l'article 35 du CWATUPE, ni de se substituer à l'appréciation de l'autorité communale à cet égard, mais seulement de vérifier si le projet litigieux répond à la notion légale de « petit abris pour animaux » ; qu'en l'espèce, compte tenu du projet d'écurie, tel qu'il a été envisagé, tel n'est manifestement pas le cas comme cela a été exposé ci-avant* ». ¹⁸⁴

Section 4 : Le pouvoir d'injonction et de substitution

Le nouvel article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'État va de pair avec l'article 35/1, en ce qu'il octroie au Conseil d'État un pouvoir d'injonction, afin d'assurer l'exécution effective de l'annulation prononcée. Deux hypothèses sont à distinguer : il ressort de l'arrêt soit que l'autorité compétente doit adopter une nouvelle décision soit qu'elle doit s'abstenir. Lorsque que l'arrêt a pour effet que l'autorité compétente doit prendre une nouvelle décision, la section du contentieux administratif peut formuler un délai durant lequel l'autorité devra prendre cette décision, cela doit être formulé au plus tard dans le dernier mémoire. Si la section du contentieux administratif n'utilise pas de son pouvoir d'injonction durant la procédure d'annulation, il pourra ordonner toute injonction par un arrêt ultérieur.¹⁸⁵

Section 5 : Le maintien des effets dans le temps

L'article 14 ter, déjà avant la loi du 20 janvier « portant la réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État », permettait au juge administratif de maintenir dans le temps (aussi bien pour le passé que pour l'avenir) les effets d'un acte réglementaire annulé pour tempérer la rétroactivité d'un arrêt d'annulation. Avec la réforme,

¹⁸³ Doc. parl., Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5- 2277/ 1, p.26.

¹⁸⁴ C.E., 14 octobre 2014, Walckiers, n° 228.750, <http://www.raadvst-consetat.be> et B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p. 586.

¹⁸⁵ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p. 589.

cette faculté est étendue aux actes individuels et davantage de conditions cumulatives sont à respecter.¹⁸⁶

Section 6 : L'indemnité réparatrice

Avant l'adoption de l'article 11 *bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, obtenir l'indemnisation suite à l'irrégularité d'un acte administratif relevait du parcours du combattant. Il fallait au préalable introduire un recours devant le Conseil d'État pour faire annuler l'acte administratif puis introduire une nouvelle procédure devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire afin d'obtenir la réparation du dommage. Néanmoins, rien n'empêchait le pouvoir judiciaire de refuser cette réparation arguant le défaut de causalité direct, la présence d'une erreur invincible en la personne de l'autorité ou le caractère indéterminé du dommage. Il est vrai que le passage par le Conseil d'État n'est pas obligatoire. En effet, tous les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire doivent examiner la légalité de tout acte administratif mais tous les praticiens ont condamné cette obligation de double procédure qu'ils considèrent comme absurde. Pourquoi faut-il introduire une nouvelle procédure devant un nouveau juge pour obtenir l'indemnisation d'un dommage causé par l'acte jugé fautif ?¹⁸⁷

Le Conseil d'État disposait déjà par le biais de l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de la compétence d'octroyer une indemnité pour réparer un préjudice exceptionnel.¹⁸⁸ L'article 11 *bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, permet au juge administratif qui constate une irrégularité dans un acte administratif, d'octroyer au demandeur ou à une partie intervenante, une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte en cas de préjudice causé par l'illégalité du dit acte.¹⁸⁹ Si le demandeur postule l'octroi de l'indemnité réparatrice devant le Conseil d'État, il n'y a plus qu'une seule procédure. On perd souvent cela de vue, mais pour le particulier, introduire un recours est un investissement non seulement psychologique mais aussi financier. L'investissement sera ici d'autant plus important qu'il sera introduit contre un organe de l'Etat. Dans notre domaine, le recours intenté pourra concerner le permis de son habitation, ce qui n'est pas sans importance. L'indemnité réparatrice permettra donc au demandeur de ne pas introduire une nouvelle

¹⁸⁶ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p. 592.

¹⁸⁷ J. SOHIER, « L'action en responsabilité contre des pouvoirs publics : à porter devant les juridictions judiciaires ou, depuis 2014, devant le Conseil d'État ? », *R.G.A.R.*, 2015, 15138.

¹⁸⁸ I. CLAEYS, « Schadevergoeding wegens een onwettige bestuurshandeling voor de hoven en rechtbanken of voor de Raad van State : een moeilijke keuze ? » in *De hervorming van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2014, p. 181.

¹⁸⁹ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p. 598.

procédure devant un nouveau juge, ce qui peut être un avantage pour le particulier qui tente d'obtenir la réparation d'un dommage causé par l'Administration.¹⁹⁰ Cependant à l'heure actuelle, aucune décision n'a encore été rendue sur base de cette nouvelle compétence pour le Conseil d'État d'allouer une indemnité à la suite d'une annulation. Elle suscite néanmoins des questions particulières en droit de l'urbanisme et de l'environnement.

Tout d'abord, qui sont les créanciers de l'indemnité réparatrice ? En vertu de l'article 11 *bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, « toute partie requérante ou intervenante » peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer une indemnité réparatrice. Dans des matières comme le droit de l'urbanisme et l'environnement, les interventions volontaires sont nombreuses. Pourtant seules les parties intervenantes à l'appui de l'annulation pourront solliciter l'octroi de cette indemnité, contrairement aux parties intervenantes à l'appui de la légalité de l'acte. Cette exclusion de la partie intervenante à l'appui de la défense de l'acte attaqué est contestable, car lors d'une annulation, le titulaire du permis annulé pourrait très bien subir un préjudice propre des suites de l'annulation du permis. Dans ce cas précis, le titulaire partie intervenante à la légalité de l'acte ne pourra pas postuler l'octroi d'une indemnité réparatrice et devra introduire une action sur base de l'article 1382 du Code civil, devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire contre la partie adverse ayant commis l'illégalité. Une question similaire se pose lorsque l'acte en question doit être soumis à une autre autorité ou qu'il résulte de la volonté de plusieurs autorités. Dans cette hypothèse, une partie adverse ne pourrait pas, en cas de constat d'illégalité, allouer une indemnité à une autre partie adverse.¹⁹¹

Ensuite, qui sont les débiteurs de l'indemnité réparatrice ? Selon l'article 11 *bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'indemnité réparatrice est à charge de l'auteur de l'acte dont l'illégalité a été reconnue. Si l'illégalité de l'acte ne peut être imputée à son auteur, cela est sans incidence, il sera tout de même tenu de verser l'indemnité. Toutefois, il serait opportun d'organiser un recours de l'autorité débitrice contre l'autorité à qui est véritablement imputable l'irrégularité.¹⁹² Si l'autorité a été induite en erreur par le bénéficiaire de l'autorisation, et qu'elle a agi de bonne foi, il s'agit d'une responsabilité sans faute. Le Conseil d'État devra trancher au cas par cas sur l'existence ou non d'un lien causal entre

¹⁹⁰ Interview de Monsieur Pâques, Professeur extraordinaire à l'ULG, le 3 avril 2015.

¹⁹¹ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p. 598.

¹⁹² P. VAN OMMESMAGHE, « Le droit des obligations s'invite au Conseil d'État – Quelques réflexions. » in *Mundi et europae civis : Liber amicorum Jacques Steenbergen*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 180 et B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p. 598.

l'illégalité de l'acte et le préjudice subi, quitte à ce qu'ultérieurement l'autorité se retourne sur base des articles 1382 et suivants du Code civil, contre celui qui l'a induit en erreur devant les cours et tribunaux.¹⁹³

Enfin, quelle est la nature et l'étendue de l'indemnité ? L'indemnité sera octroyée par la seule démonstration de l'illégalité de l'acte et ce, indépendamment de toute preuve de responsabilité de son auteur. Il est permis de se demander si l'autorité pourrait se retrancher derrière une cause d'exonération ou une erreur invincible.

En ce qui concerne son étendue, l'indemnité ne sera que pécuniaire. La partie qui réclame l'indemnité ne pourra donc pas postuler, par exemple, la destruction de l'immeuble construit sur base du permis irrégulier. Le juge ne pourra allouer qu'une somme permettant de réparer le préjudice qui n'a pas pu être réparé par la seule annulation de l'acte. La partie qui postule le paiement de l'indemnité devra prouver les caractères né, certain et actuel du préjudice. En droit de l'urbanisme et de l'environnement, la preuve du caractère certain du dommage peut s'avérer difficile vu la faculté de réfection dont dispose l'autorité.¹⁹⁴

Si un permis est annulé à cause d'un acte réglementaire antérieur illégal ou interlocutoire il pourrait être compliqué de déterminer le préjudice concret à allouer. L'indemnité réparatrice n'a pas vocation à être intégrale. Le Conseil d'État lorsqu'il se prononce, devra tenir compte des intérêts publics et privés en présence et disposera donc d'un pouvoir d'appréciation important pour déterminer le montant de cette indemnité.

Quel peut être l'impact des maintiens des effets dans le temps de l'acte annulé sur l'étendue de l'indemnité réparatrice ? A l'heure actuelle, comme nous l'avons déjà précisé antérieurement aucun arrêt n'a été rendu impliquant l'octroi d'une indemnité réparatrice. Il appartiendra au juge administratif de se positionner. Soit il pourrait considérer que puisque l'acte a été maintenu, les intérêts publics sont prédominants. Soit que puisque la faculté de l'article 14 *ter* a été utilisée, il faut tenir compte de la situation particulière du demandeur de l'indemnité.¹⁹⁵

¹⁹³ *Doc. parl.* Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2333/2, p.7.

¹⁹⁴ L. DONNAY et M. PÂQUES, « L'indemnité réparatrice, entre questions existentielles et réponses raisonnables », in *La responsabilité des pouvoirs publics. XXII^{es} journées juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, à paraître et B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p. 598.

¹⁹⁵ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p. 598.

Chapitre 2 : L'avenir du Conseil d'État

Conformément à l'article 160 de la Constitution, « il y a pour toute la Belgique un Conseil d'État, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi », l'article 161 précise « qu'aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi ». Cette loi doit être une loi fédérale. Néanmoins cette compétence n'est pas absolue. En effet, par le biais de la théorie des pouvoirs implicites contenue à l'article 10 de la loi spéciale sur les réformes institutionnelles du 8 août 1980, il est possible sous certaines conditions de créer une juridiction administrative. Elles sont au nombre de trois : la réglementation adoptée doit être nécessaire à l'exercice des compétences de la région, la matière doit se prêter à un régime différencié et l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne peut être que marginale.¹⁹⁶ Alors qu'on s'attend à ce que la Cour constitutionnelle interprète strictement ces conditions, la compétence exclusive de l'Etat fédéral étant la règle, l'on constate que celle-ci fait preuve d'une interprétation extensive. Derrière cette jurisprudence ne se cacherait-il pas en fait une réforme institutionnelle « latente » rendant inutile une quelconque révision constitutionnelle permettant aux entités fédérées de créer des juridictions administratives ?¹⁹⁷

Au nord comme au sud du pays, des juridictions administratives disposant de compétences spéciales ont déjà été créés. Cependant si ce mouvement devenait une généralité cela entraînerait deux conséquences. Première conséquence : alors que jusqu'à aujourd'hui le recours pour excès de pouvoir constituait la majeure partie des attributions du Conseil d'État, on se dirigerait vers la solution inverse. Deuxième conséquence : cette autonomie des entités fédérées conduirait inévitablement à une asymétrie des contentieux au sein du Conseil d'État selon les matières et les entités fédérées.¹⁹⁸ La jurisprudence pourrait diverger des domaines sensibles alors même que les normes ne répondent pas à une même inspiration. Cela pourrait aussi conduire à un arriéré si un double degré de juridiction est systématiquement instauré.¹⁹⁹

¹⁹⁶ T. VANDENPUT, P. DE MAEYER et M. BERTRAND, « 12. Les nouvelles juridictions administratives régionales compétentes en matière d'urbanisme et d'environnement », in *La justice administrative*, sous la direction de F. Viseur et J. Philippart, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 608.

¹⁹⁷ J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, die Keure, 2011, p. 290 et s.

¹⁹⁸ R. ANDERSEN, « Enjeux et défis du Conseil d'État » in *Hervorming van de bestuursrechtelijke procedure : Quo vadis ? / Réforme de la procédure administrative : Quo vadis ?*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 27.

¹⁹⁹ F. DELPÉRÉE, « 16. Le Conseil d'État bientôt septante ans », in *La justice administrative*, sous la direction de F. Viseur et J. Philippart, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 800.

Plus le nombre de compétences transférées aux entités fédérées est important plus il est tentant de créer des juridictions administratives fédérées. D'un point de vue institutionnel, la justice administrative est appelée à se complexifier et à se diversifier. Si à l'heure d'aujourd'hui, le Conseil d'État demeure une juridiction unitaire, le transfert massif de compétences du fédéral aux entités fédérées conduit à une justice à deux vitesses et à une plus grande autonomie pour les chambres qui appliquent les droits communautaires ou régionaux à des actes administratifs ayant déjà fait l'objet d'un contrôle distinct.²⁰⁰

Dans la matière qui nous intéresse, par exemple, les chambres flamandes du Conseil d'État n'ont que très peu d'affaires touchant au droit de l'urbanisme, puisque la Flandre s'est dotée d'une juridiction administrative compétente dans ce domaine. Ces chambres ne jouent donc plus qu'un rôle de cassation administrative.²⁰¹ En effet, le Conseil pour les Contestations d'Autorisations est compétent conformément à l'article 4.8.2 VRCO, pour annuler une décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement irrégulière. L'arrêt prononcé par le Conseil pour les Contestations d'Autorisations ne pourra faire l'objet que d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.²⁰²

La Wallonie s'est déjà dotée d'une juridiction administrative régionale, elle devrait sans doute s'aligner sur ce qui a été fait en Flandre et créer une juridiction administrative régionale compétente en matière d'urbanisme et d'environnement.²⁰³

En 2013, le ministre de l'Aménagement du territoire de l'époque avait été chargé par le Gouvernement wallon de lui soumettre un projet de décret, visant à la création d'une juridiction administrative wallonne s'inspirant du Conseil pour les Contestations d'Autorisations flamand. L'objectif était de répondre à des impératifs socio-économiques en Région wallonne. Créer une juridiction autonome permettrait d'accélérer les procédures et de mieux prévoir le timing des décisions mais aussi d'assurer plus rapidement la mise en conformité d'actes déclarés illégaux. Ce projet a toutefois été avorté pour des raisons essentiellement budgétaires...²⁰⁴

Le 17 janvier 2014, le gouvernement wallon a approuvé une proposition d'un décret wallon créant un « Conseil du contentieux administratif ». Ce conseil serait compétent pour

²⁰⁰ R. ANDERSEN, *op.cit.*, p. 27.

²⁰¹ Interview de Monsieur Pâques, Professeur extraordinaire à l'ULG, le 3 avril 2015.

²⁰² T. VANDENPUT, P. DE MAEYER et M. BERTRAND, *op.cit.*, p. 608.

²⁰³ Interview de Monsieur Pâques, Professeur extraordinaire à l'ULG, le 3 avril 2015.

²⁰⁴ T. VANDENPUT, P. DE MAEYER et M. BERTRAND, *op.cit.*, p. 608.

les recours contre les permis d'urbanisme, d'urbanisation, d'environnement et uniques et le mécanisme de la boucle administrative serait aussi appliqué.²⁰⁵

Sans doute aurait-il été préférable de faire une réforme complète du contentieux administratif et de légiférer afin d'éviter le « forum shopping » qui existe entre les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, quand il s'agit de droits subjectifs, et le Conseil d'État.

Vu la structure actuelle du pays et les partis au pouvoir, nous doutons que précisément la NVA tolère l'augmentation des finances du Conseil d'État, qui est une institution fédérale. La nouvelle réforme de l'Etat, ainsi que la 6ème réforme de l'État, confèrent de nouvelles compétences à la juridiction administrative mais d'un autre côté, son budget est diminué...²⁰⁶

L'avenir du Conseil d'État est intimement lié aux institutions actuelles et futures de l'Etat belge et finalement à sa survie.²⁰⁷ Des projets politiques germent et s'attaquent à la Haute juridiction au motif que cela faciliterait le paysage juridictionnel. Ils pourraient profiter de la création des juridictions administratives régionales pour démanteler au fur et à mesure l'institution.²⁰⁸ Les uniques gardes fous, à l'heure actuelle, sont la théorie des pouvoirs implicites et les contraintes budgétaires.²⁰⁹

²⁰⁵ P. LEFRANC, *op.cit.*, p. 51.

²⁰⁶ Interview de Monsieur Pâques, Professeur extraordinaire à l'ULG, le 3 avril 2015.

²⁰⁷ R. ANDERSEN, *op.cit.*, p. 27.

²⁰⁸ F. DELPÉRÉE, *op.cit.*, p. 800.

²⁰⁹ T. VANDENPUT, P. DE MAEYER et M. BERTRAND, *op.cit.*, p. 608.

Conclusion

«Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.»

Montesquieu

L'objectif du présent travail était d'analyser toutes les obligations qui pèsent sur l'Administration tout au long du processus décisionnel tendant à la délivrance d'un acte administratif et à la possibilité ou non, d'engager sa responsabilité pour non respect de ces obligations. Il avait aussi pour objectif d'étudier l'impact de la 6^{ème} réforme de l'État et de la réforme du Conseil d'État sur la responsabilité des pouvoirs publics.

L'Administration doit avant toute chose informer tant le demandeur d'une autorisation que les tiers. Elle devra, pour ne pas engager sa responsabilité, procéder à des investigations poussées et préciser si les informations qu'elle communique sont incertaines.²¹⁰ Le droit de l'urbanisme et de l'environnement contiennent une multitude de formalités à respecter, afin d'informer la population de tout projet. Nous en avons analysé quatre : l'information sans enquête publique, l'information avec enquête publique, la consultation et la concertation. Si les formalités sont prescrites par un texte contraignant ou sont de nature substantielles, l'acte sera alors irrégulier. Une fois l'acte délivré, l'administration devra aussi communiquer cette information, mais le non-respect de cette obligation d'information, à posteriori, n'entraînera pas l'illégalité de l'acte.²¹¹

Ensuite, elle doit analyser les données communiquées par le demandeur de l'autorisation, ainsi que toute donnée externe qui a vocation à s'appliquer à la demande.²¹² Lors de la prise de décision, elle devra se conformer aux objectifs des différentes législations,

²¹⁰ P. HENRY et E. MORATI, *op.cit.*, p.142.

²¹¹ F. HAUMONT, « L'information environnementale : la responsabilité des pouvoirs publics », *op.cit.*, p.103 et D. RENDERS, « Les obligations qui incombent à l'Administration après avoir procédé à une enquête publique » *op.cit.*, p.205.

²¹² P. HENRY et E. MORATI, *op.cit.*, p.142.

respecter tous les textes légaux qui s'appliquent, et motiver sa décision.²¹³ Cette motivation devra être présente dans l'acte et contenir les circonstances de fait et de droit qui ont servi de fondement à l'acte. La motivation devra aussi être adéquate ce qui signifie qu'elle devra non seulement contenir tous les éléments qui ont conduit à la prise de décision mais aussi être proportionnelle.²¹⁴

Une fois l'autorisation délivrée, si elle est légale, l'Administration pourra voir sa responsabilité engagée dans les hypothèses suivantes : si l'autorisation, malgré sa correcte mise en œuvre, engendre des troubles anormaux du voisinage²¹⁵, si elle s'abstient de délivrer une autorisation, malgré les arrêts prononcés par le Conseil d'État²¹⁶, et si elle a causé un préjudice exceptionnel, un recours pourrait être intenté contre elle sur base de l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.²¹⁷ En cas d'exécution défectueuse de l'autorisation, l'Administration ne commettra une faute que si elle ne respecte pas ses obligations de surveillance et de contrôle.²¹⁸

Si l'Administration délivre une autorisation illégale à la suite d'un arrêt d'annulation par le Conseil d'État, surgit le célèbre débat ; est-ce que toute illégalité est nécessairement constitutive d'une faute au sens de l'article 1382 du Code civil ? Dans l'hypothèse où l'autorisation n'a pas été annulée par le Conseil d'État, l'Administration dispose de trois mécanismes pour tenter d'échapper aux conséquences civiles de l'illégalité. L'article 159 de la Constitution permet aux cours et tribunaux de ne pas appliquer tout acte illégal. Le retrait permet à l'Administration de corriger dans un certain délai, l'illégalité qu'elle a commise.²¹⁹ Enfin, nouveauté de 2014, la boucle administrative permet au Conseil d'État de proposer à l'Administration de corriger l'acte illégal.²²⁰

L'article 8 de la CEDH consacre le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que du domicile. Depuis les années 90, la Cour en déduit le droit être protégé contre les

²¹³ B. LOUVEAUX et J. VAN YPERSELE, *op. cit.*, p. 329 et B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONICK, G. GATHEM e.a, *op.cit.*, p. 571.

²¹⁴ B. PÂQUES, « La motivation des permis d'urbanisme : un art ou une science », *op.cit.*, p. 153.

²¹⁵ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47 et M. DELNOY, M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op.cit.*, p.101.

²¹⁶ B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONICK, G. GATHEM e.a, *op.cit.*, p. 572.

²¹⁷ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

²¹⁸ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

²¹⁹ D. DEOM et B. PAQUES, *op.cit.*, p. 47.

²²⁰ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p.570.

dommages environnementaux, qu'ils soient causés par les pouvoirs publics ou par un particulier.²²¹ La Convention européenne des droits de l'homme contient deux obligations pour les États.²²² Tout d'abord, une obligation négative qui leur impose de ne pas s'immiscer dans les droits garantis par l'article 8 de la CEDH²²³ et, ensuite, une obligation positive qui vise à offrir aux citoyens une protection effective des droits contenus dans la Convention. Dans l'arrêt *Deés* du 9 novembre 2010, c'est une des premières fois que les nuisances à l'origine de la violation de l'article 8 de la CEDH ne sont pas illégales.²²⁴

Dans la seconde partie, nous avons analysé les nouveaux mécanismes insérés par les lois du 6 janvier 2014 « relative à la sixième réforme de l'État » et la loi du 20 janvier 2014 « portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État » nul doute qu'ils ont vocation à influencer la responsabilité des pouvoirs et ont un rôle particulier à jouer dans les domaines de l'environnement et l'urbanisme.²²⁵

L'Administration a donc de nombreuses obligations à respecter lors de la délivrance d'une autorisation administrative. A l'heure actuelle, le régime de la responsabilité des pouvoirs publics est calqué sur celui des citoyens, mais ils disposent toutefois d'outils tels que le retrait de l'acte administratif ou la boucle administrative, qui leur permettent de rendre l'action administrative réactive.

²²¹ S. VAN DROOGHENBROECK, *op.cit.*, p. 27.

²²² P. MARCHAL, *op.cit.*, p. 329.

²²³ B. DE BOYSSON, *op.cit.*, p.23.

²²⁴ F. HAUMONT, « Jurisprudence en bref Cour européenne des droits de l'homme CEDH 9 novembre 2010 *Deés C/Hongrie* », *op.cit.*, p. 127.

²²⁵ B. GORS et L. VANSNICK, *op.cit.*, p. 510.

Bibliographie

Législation

Droit international

CEDH, art. 8 et 10.

Convention d'Aarhus.

Article 1^{er} c) Dir. 2011/92 du Parlement Européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'incidence de certains projets publics et privés sur l'environnement, *J.O.U.E.*, L 26 du 28 janvier 2012, p. 3.

Dir. 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, *J.O.U.E.*, L 156 du 25 juin 2003, p. 17.

Droit interne

Constitution, art. 10,11, 32, 144, 159, 160 et 161.

C.civ., art 1382 et 1383.

Code de l'environnement, art. D.2, D.3, D.62 et D.64.

C.W.A.T.U.P., art. 26, 84, 107, 155 et 158.

V.R.C.O, art. 4.8.2.

L. spéc. de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

L. du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

L. coordonnées sur le Conseil d'État, art. 11,11 *bis*, 14, 14 *ter*, 35/1, 36, et 38.

L. du 20 janvier 2014 « portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État ».

L. du 6 janvier 2014 « relative à la sixième réforme de l'État ».

D. Rég. w. du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, art. 1, 2, 30, 65 et 67.

D. Rég. f. du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation antipollution, art. 37.

A.R. du 5 décembre 1991 « déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État », art. 13.

Documents parlementaires

Doc. parl. Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2333/2, p.7.

Doc. parl., Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5- 2277/1, p.26, 28, 29.

Jurisprudence

Internationale

Cour eur. D.H. (plén.), Marckx c. Belgique, 13 juin 1979, req. n° 6833/74.

Cour eur. D.H. López Ostra c. Espagne, 9 décembre 1994, req. n° 16798/90.

Cour eur. D.H., Guerra et autres c. Italie, 19 février 1998, 116/1996/735/932.

Cour eur. D.H. McGinley et Egan c. Royaume-Uni, 9 juin 1998, 10/1997/794/995-996.

Cour eur. D.H., Hatton c. Royaume-Uni, 8 juillet 2003, req. n° 36022/97.

Cour eur. D.H., Taskin e.a. c. Turquie, 10 novembre 2004, req. n° 46117/99.

Cour eur. D.H., Moreno Gómez c. Espagne, 16 novembre 2004, req. n° 4143/02.

Cour eur. D.H., Öçkan c. Turquie, 28 mars 2006, req. n° 46771/99.

Cour eur. D.H., Giacomelli c. Italie, 2 novembre 2006, req. n° 59909/00.

Cour eur. D.H., Lemke c. Turquie, 5 juin 2007, req. n° 173881/02.

Cour eur. D.H., Budayeva et autres c. Russie, 20 mars 2008, req. n° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 153443/02.

Cour eur. D.H., Tatar c. Roumanie, 27 janvier 2009, req. n° 67021/01.

Cour eur. D.H., Deés c. Hongrie, 9 novembre 2010, req. n° 2345/06.

Belge

C.A., 23 janvier 1992, n°4/92, <http://www.const-court.be>.

Cass., 5 novembre 1920, *Pas.*, I, p. 239.

Cass., 16 novembre 1950, *Pas.*, 1951, I, p. 164.

Cass., 7 mars 1963, *Pas.*, I, p. 744.

Cass., 26 avril 1963, *Pas.*, I, p. 905.

Cass., 10 avril 1970, *Pas.*, 1970, I, 682.

Cass., 19 mai 1978, *Pas.*, 1978, I, p. 1966.

Cass., 19 décembre 1980, *Pas.*, 1981, I, p. 453.

Cass., 13 mai 1982, *Pas.*, 1982, I, p. 1086.

Cass., 4 novembre 1982, *Pas.*, 1983, p. 183.

Cass., 21 avril 1988, *R.C.J.B.*, 1990, p. 402.

Cass., 19 octobre 1989, *Pas.*, 1989, I, 2007.

Cass., 21 décembre 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1032.

Cass., 4 mars 2004, *Pas.*, p. 374 avec concl. avoc. Gen. DUBRULLE

Cass., 25 octobre 2004, *Pas.*, 2004, I, p. 1667 et concl. prem. Avoc. gén. LECLERCQ.

Cass., 23 juin 2005, *Pas.*, I, 2005, p. 1437.

Cass., 16 septembre 2005, *Pas.*, I, 2005, p. 1663 ; *C.D.P.K.*, 2006, p. 725 et obs. V. PETITAT, «Verjaring inzake overheidsaanspraakelijkheid: stuiting, schorsing of stranding door de Raad van State ».

Cass., 16 janvier 2006, *Pas.*, p. 165.

Cass., 21 décembre 2007, *J.T.*, 2007, p. 554 et obs. D. RENDERS, « L'autorité administrative doit-elle d'office refuser d'appliquer une loi inconstitutionnelle ».

Cass., 8 février 2008, *J.T.*, 2008, p. 571.

Cass., 23 septembre 2010, C.08.0424.F, disponible sur <http://jure.juridat.just.fgov.be>.

Cass., 27 mai 2013, *Chron. D.S.*, 2014, p. 92.

C.E., 9 mai 1967, Commune de Groot-Bijgaarden , n° 12378, 12379 et 12380, *R.A.A.C.E.*, 1967, p. 462 voy. et note de J. HOFFLER *R.J.D.A.*, 1967, p.204 et s.

C.E., 10 aout 2004, Denayer, n°134.241, *Amén.*, 2005/1, p.78.

C.E., 5 février 2004, La Ville d'Enghien, n° 127.851, <http://www.raadvst-consetat.be>.

C.E., 12 février 2004, Commune de Fernelmont, n° 128.133, <http://www.raadvst-consetat.be>.

C.E., 12 avril 2005, Région wallonne, n° 142. 997, <http://www.raadvst-consetat.be>.

C.E., 1er avril 1993, s.a. Funtastic , n° 42.524, *T.M.R.*, 1993, p. 235.

C.E., 9 décembre 1999, s.a. Cabay et Cabay, n° 84.002, <http://www.raadvst-consetat.be>.

C.E., 30 juin 2000, sprl Apna, n° 88.544, <http://www.raadvst-consetat.be>.

C.E., 14 octobre 2014, Walckiers, n° 228.750, <http://www.raadvst-consetat.be>.

Liège, 16 janvier 1986, *R.R.D.*, 1986, p. 88.

Bruxelles, 11 février 1987, *Amén.*, 1987, p.79.

Mons, 17 janvier 1988, *J.L.M.B.*, 1988, p. 569.

Trib 1^{ère} instance Liège, 7 novembre 1994, *Amén.*, 1995, p.40 et s.

Mons, (7^e ch.), 16 février 1998, *J.L.M.B.*, 1998, p. 1574.

Bruxelles, (2^e ch.), 27 février 1998, *Rev.dr.commun.*, 1998, p.216.

Mons (9^e ch.), 26 octobre 1999, *Amén.*, 2000, p. 163.

Gand (2^e ch.), 3 mai 2000, *T.G.R.*, 2000, p. 220

Bruxelles (2^e ch.), 23 octobre 2002, *J.T.*, 2003, p. 174.

Civ. Namur (5^e ch.), 28 octobre 2004, *J.L.M.B.*, 2006, p. 739.

Liège (3^e ch.), 6 juin 2005, *R.G.A.R.*, 2007, n° 14. 260.

Anvers, 23 mars 2010, *Cour. Fisc.*, p. 644.

Civ. Bruxelles, 14 décembre 2012, *J.L.M.B.*, 2013, p. 366.

Civ., Bruxelles, 5 mars 2013, *T.E.P.*, 2013, p. 97 et obs. H. CASIER.

Doctrine

ANDERSEN R., « Enjeux et défis du Conseil d'État » in *Hervorming van de bestuursrechtelijke procedure : Quo vadis ? / Réforme de la procédure administrative : Quo vadis ?*, Bruxelles, Larcier, 2014.

BELLEFLAMME F. et SOHIER J., « Incidence de la réforme du Conseil d'État sur la responsabilité des pouvoirs publics » in *Actualités en droit public et administratif : la responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

BORN R., CUVELIER B. et BOUVIER P., *Elements de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2013.

CAMBIER C., *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1958.

CHARLIER P., « La responsabilité des pouvoirs devant le Conseil d'État ou le contentieux de l'indemnité. *Les principes* », *J.T.*, 1980.

CLAEYS I., « Schadevergoeding wegens een onwettige bestuurshandeling voor de hoven en rechtbanken of voor de Raad van State : een moeilijke keuze ? » in *De hervorming van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2014.

COENRAETS P. et VANDEBURE A., « Modification, prolongation et renouvellement des permis d'urbanisme et d'environnement (en ce compris les permis uniques) », *Chroniques de droit public*, 2007.

CORNELIS L., *Principes du droit belge de la responsabilité extra-contractuelle, 1, L'acte illicite*, Bruxelles, Bruylant, 1991.

DE BOYSSON B., « Le droit au respect de la vie privée et de l'environnement » in *L'environnement et la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

DELNOY M., PÂQUES M. et VERCHEVAL C., « Autorisations administratives et trouble du voisinage » in *Rechtskroniek voor de Vrede- en politierechters 2013 /Chronique de droit à l'usage des juges de paix et de police 2013* , Brugge, Die Keure, 2013.

DELNOY M., « Pollution des sols: interventions et responsabilités des pouvoirs publics » in *Sols contaminés, sols à décontaminer* sous la direction du CEDRE et du SERES, Bruxelles, FUSL, 1996.

DELPÉRÉE F., « L'Administration responsable. Unité ou diversité ? », in *Responsabilité et réparation des dommages*, Bruxelles, 1983.

DELPÉRÉE F., « 16. Le Conseil d'État bientôt septante ans », in *La justice administrative*, sous la direction de F. Viseur et J. Philippart, Bruxelles, Larcier, 2015.

DEOM D. et PAQUES B. « Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers », *Amén.*, n° spécial, 1995.

D. DE ROY et D. RENDERS, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », in *La responsabilité des pouvoirs publics. XXII^{es} journées juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

DE ROY D., « La responsabilité quasi-délictuelle de l'Administration : unité ou dualité des notions d'illégalité et de faute ? », in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'Administration*, sous la direction de H. Dumont, P. Jadoul et S. Van Drooghenbroeck, Bruxelles, La Charte, 2007.

DE SADELEER N., « Les droits fondamentaux au secours de la protection de l'environnement : examen du droit de l'UE et de la CEDH » in *L'environnement et la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

DONNAY L. et PÂQUES M., « L'indemnité réparatrice, entre questions existentielles et réponses raisonnables », in *La responsabilité des pouvoirs publics. XXII^{es} journées juridiques Jean Dabin*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

DUBUISSON B., CALLEWAERT V., DE CONINCK B. et GATHEM G., *La responsabilité civile : chronique de jurisprudence 1996-2007. 1, Le fait générateur et le lien causal*, Bruxelles, Larcier, 2009.

DUMONT H. « La protection juridictionnelle du citoyen face à l'Administration introduction et appels au législateur » in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'Administration*, sous la direction de H. Dumont, P. Jadoul et S. Van Drooghenbroeck, Bruxelles, La Charte, 2007.

FEYT et F. TULKENS, « L'impact du maintien des effets par le juge constitutionnel ou le juge administratif sur les questions de responsabilité » in *Actualités en droit public et administratif – La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

GORS B. et VANSNICK L., « 11. L'application de la réforme du Conseil d'État au contentieux de l'environnement et de l'urbanisme » in *La justice administrative*, sous la direction de F. Viseur et J. Philippart, Bruxelles, Larcier, 2015.

HAUMONT F., « Jurisprudence en bref Cour européenne des droits de l'homme CEDH 9 novembre 2010 Deés C/Hongrie », *Amén.*, Numéro 2 2011.

HAUMONT F., « L'information environnementale : la responsabilité des pouvoirs publics » in *La responsabilité civile liée à l'information et au conseil*, Bruxelles, FUSL, 2000.

HAUMONT F., *L'urbanisme : Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 1996.

HAUMONT F., *Rep. not.v° "Urbanisme"*, Bruxelles, Larcier, 1988.

HAUMONT F., « Responsabilité de l'Administration en matière d'aménagement du territoire » in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 1991.

HAUMONT F., JADOT B. et THIEBAUT C., *Urbanisme et environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

HENRY P. et MORATI E., « Permis d'urbanisme et responsabilités » in *Droit de la responsabilité : domaines choisis*, sous la coordination de François Glansdorff et Patrick Henry, Liège, Anthémis, 2010.

HENRY P., VAN DAMME N. et MERODIO J., « L'équivalence (prétendue) entre les notions d'excès de pouvoir et de faute civile », in *Liber amicorum Noël Simar*, Limal, Anthemis, 2013.

JAMAR O., *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

LAGASSE D., « Le controle sans limite de temps ni de moyens de la légalité d'un permis de lotir » *J.L.M.B.*, 2002/9.

LEFRANC P., « Ceci n'est pas une boucle administrative » in *De hervorming van de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2014.

LEWALLE P. « La responsabilité délictuelle de l'Administration et la responsabilité personnelle de ses agents : un système ? » *A.P.T.*, 1989-1990.

LEWALLE P. et DONNAY L., *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2008.

LOUVEAUX B. et VAN YPERSELE J., *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, Bruxelles, Larcier, 2006.

MARCHAL P. , « Examen de jurisprudence 2001-2010 Convention européenne des droits de l'homme », *R.C.J.B.*, 2014.

MARTENS P., « L'exception d'illégalité : entre l'injustice et le désordre », *J.L.M.B.*, 1988.

NEURAY J-F., *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

NIHOUL P., *Eléments du droit de l'aménagement du territoire. Espace bati et non bati*, Bruxelles, La Charte, 2009.

PAQUES B., « La motivation des permis d'urbanisme : un art ou une sciences », *Amén.*, 2003.

PAQUES M., « Le controle de légalité des actes administratifs à caractère réglementaire », *R.F.D.L.*, 2011/3-4.

RENDERS D., *Droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

RENDERS D., *Droit administratif Tome III Le controle de l'Administration*, Larcier, 2010.

RENDERS D. et VAN DROOGHENBROECK J.-F., « Erreur de droit et droit à l'erreur », in *Liber amicorum Michel Mahieu*, Bruxelles, Larcier, 2008.

RENDERS D. et PIRET F., «La responsabilité pénale et civile des mandataires provinciaux et communaux », in *Droit de la démocratie provinciale et communale : la désignation et la responsabilité des mandataires, Actes de la journée d'études — 21 juin 2006*, sous la direction de L. Le Hardy De Beaulieu, Namur, Presses universitaires des F.U.C.A.M., 2006.

RENDERS D., « Les obligations qui incombent à l'Administration après avoir procédé à une enquête publique » in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruxelles, Larcier, 2007.

RENDERS D., « Quel Conseil d'État sera demain ? », 18 février 2014, disponible sur <http://www.justice-en-ligne.be/>.

SOHIER J., « L'action en responsabilité contre des pouvoirs publics : à porter devant les juridictions judiciaires ou, depuis 2014, devant le Conseil d'État ? », *R.G.A.R.*, 2015, 15138.

SOHIER J. et DOYEN-BIVER C., *La responsabilité des pouvoirs publics*, Waterloo, Kluwer, 2010.

THUNIS X., « En guise de conclusion : le poids des responsabilités » in *Entreprises, responsabilités et environnement (sous la coord. de Xavier Thunis et de François Tulkens)*, Bruxelles, Kluwer, 2004.

VANDENPUT T., DE MAEYER P. et BERTRAND M., « 12. Les nouvelles juridictions administratives régionales compétentes en matière d'urbanisme et d'environnement », in *La justice administrative*, sous la direction de F. Viseur et J. Philippart, Bruxelles, Larcier, 2015.

VAN DROOGHENBROECK S., *La Convention européenne des droits de l'homme : trois années de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme 2002-2004*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2006, vol 2, n° 317.

VAN OMMESLAGHE P. , « La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier du pouvoir exécutif : bilan en 2014 » *Actualités en droit public et administratif : la responsabilité des pouvoirs publics*, coordinateurs F. Tulkens et J. Sautois, Bruxelles, Bruylant, 2014.

VAN OMMESMAGHE P. , « Le droit des obligations s'invite au Conseil d'État – Quelques réflexions. » in *Mundi et europae civis : Liber amicorum Jacques Steenbergen*, Bruxelles, Larcier, 2014.

VANPRAET J., *De latente staatshervorming*, Brugge : die Keure, 2011.

WILDEMEERSCH J., « La responsabilité des pouvoirs publics : valse en trois temps sur un air de 1382 » in *Droit de la responsabilité (sous la dir. de Benoît Kohl)*, Liège, Anthémis, 2009.

Divers

Interview de Monsieur Pâques, Professeur extraordinaire à l'ULG, le 3 avril 2015.

Interview de Madame Fauchet, Conseillère en aménagement du territoire dans la commune de Berloz, le 26 mars 2015.

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt

