

INTRODUCTION GÉNÉRALE SUR LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

traduit du néerlandais

1. INTRODUCTION

Le célèbre juriste du XIXe siècle Edmond Picard a écrit pour chaque volume de son monumental ouvrage *Pandectes Belges* une courte introduction dans laquelle il traite de l'un ou l'autre aspect de la vie judiciaire¹. Dans le prologue du quatrième volume de 1880, Picard s'étonne du fait qu'en plus du vaste appareil judiciaire, avec ses justices de paix, ses tribunaux de droit commun et du commerce, ses cours d'appel et d'assises, ses tribunaux de guerre et sa Cour de Cassation, il y ait d'autres instances judiciaires en Belgique². Ses observations sur ces juridictions administratives de 1880 sont encore très pertinentes aujourd'hui. L'auteur s'interrogeait en effet sur le bien-fondé de ces juridictions, en marge du pouvoir judiciaire. Quelles compétences avaient-elles? Selon Picard, l'existence des juridictions de l'époque était difficilement conciliable avec les principes de la pratique du droit. Il plaidait donc pour une réorganisation des juridictions (et pour la création d'un Conseil d'État). L'objectif de ce répertoire est de soulever un coin du voile en rendant systématiquement compte de toutes les juridictions, avec leurs compétences respectives.

Les juridictions administratives, qui ressortent en principe du pouvoir exécutif, sont à ce jour assez mal connues, à l'exception sans doute du célèbre Conseil d'État. Elles sont comme entourées d'un voile de mystère. Leurs jugements sont rarement publiés et leur grande diversité se prête mal à un portrait général. Dans la littérature juridique, elles sont fréquemment la cible de critiques contre leur mode de fonctionnement et de remises en cause de leur existence. Elles sont pourtant profondément ancrées dans la Constitution. On lira dans chaque syllabus ou manuel de droit public que la Constitution sépare en deux groupes les contentieux au sujet desquels un juge peut se prononcer: les contentieux sur les droits civils d'une part, les contentieux sur les droits politiques de l'autre. Les cours et les tribunaux de l'ordre judiciaire sont en principe exclusivement compétents pour les contentieux portant sur les droits civils. Les contentieux sur les droits politiques sont en principe aussi

¹ Edmond Picard (1836-1924), docteur en Droit (ULB), fit un stage d'avocat auprès de Jules Le Jeune, homme de lettres et journaliste, sénateur socialiste de 1894 à 1908 et ultérieurement ministre, fut plusieurs fois bâtonnier de l'Ordre des Avocats, fonda avec l'éditeur Fernand Larcier en 1881 *Le Journal des Tribunaux*, fut aussi fondateur de la Libre Académie Picard et de l'Université Nouvelle. Son rôle public s'acheva après la Première Guerre mondiale. DUPONT, L., Edmond Picard, FIJNAUT, C., *Gestalten uit het verleden*, 97-107.

² PICARD, Des juridictions administratives, *Pandectes belges*, vol. IV, 1880, XLV-LXI.

soumis aux cours et aux tribunaux, à moins que le législateur ait expressément confié une compétence en la matière à une juridiction administrative. Le problème, c'est que la plupart des manuels s'en tiennent à cette brève explication, esquivant ainsi une difficulté fondamentale, à savoir le fait qu'il n'existe pas de définition claire des droits civils et des droits politiques. Mais nous y reviendrons.

Dans quelle mesure un citoyen peut-il contester une décision publique et à quel juge peut-il faire appel? C'est précisément dans la défense du citoyen contre le pouvoir public que les juridictions administratives jouent un rôle déterminant. Le concept de protection juridique est étroitement lié au concept d'état de droit. Le pouvoir exécutif doit en effet respecter la loi. Cela peut paraître étrange, mais le pouvoir exécutif doit protéger lui-même ses citoyens contre l'arbitraire du pouvoir exécutif. En théorie, le système doit être organisé de manière à ce que le citoyen puisse trouver auprès d'un pouvoir protection contre un autre pouvoir. Une telle protection juridique ne peut être offerte que si l'arbitrage d'un conflit est confié à un corps indépendant qui peut par sa décision annuler l'acte irrégulier des pouvoirs publics. Il est d'usage de dire que la maturité d'un État et son respect pour le citoyen se mesurent au degré de perfection de sa protection juridique. Il existe plusieurs manières d'offrir cette protection. La France a ainsi créé un Conseil d'État chargé de se prononcer sur les contentieux administratifs, ce qui a donné naissance à un droit administratif spécifique. De par la stricte séparation du droit public et du droit privé en France, un juge de droit commun est en principe habilité à prendre connaissance des contentieux administratifs. En Grande-Bretagne, l'administration est en principe soumise à la juridiction du juge au même titre que les citoyens. Le système belge est une sorte de compromis entre le système français avec son Conseil d'État et le système anglo-saxon avec la compétence globale du juge³.

Les juridictions administratives sont peu, pour ne pas dire pas du tout, connues des historiens. La littérature est produite par des juristes qui s'intéressent peu au contexte de création et à l'évolution de l'organisation, et n'offre donc pas d'image générale sur le long terme. Pour combler cette lacune, notre projet d'étude adopte un point de vue historique et se concentre sur l'histoire, l'organisation, les compétences et le fonctionnement des diverses juridictions. Ces juridictions ne siègent pas de manière permanente. Elles sont souvent en veilleuse et ne se réunissent que quelques fois par an au

³ MAST, *Geschillen van bestuur*, 9-15. LEMASURIER, *Le contentieux administratif en droit comparé*. VANDE LANOTTE, *Administratieve rechtscolleges*, 99-151 dresse un tableau complet du système de tribunaux administratifs dans les pays voisins. Il est intéressant de noter que la Grande-Bretagne a également créé un certain nombre de juridictions administratives.

siège de leur administration de tutelle. Elles sont généralement constituées d'un magistrat (président) et de quelques experts ou fonctionnaires. Le secrétariat est fréquemment confié à un fonctionnaire du ministre de tutelle, qui est responsable de la conservation des archives.

L'objectif de cette étude constitue une tâche complexe. Peu de juristes se sont hasardés à dresser un tableau général des tribunaux administratifs. L'expression "juridiction administrative" est en Belgique un terme fourre-tout car il existe des dizaines de juridictions dans les domaines les plus divers. Des juristes de renom ont vu dans les juridictions administratives "une collection très variée", "une gamme très confuse", "un labyrinthe", "cette mosaïque juridictionnelle, faite d'organes disparates et créés occasionnellement", "un système incohérent et chaotique", "une remarquable impression de désordre et d'incohérence" et les jugent "sans la moindre planification, très inégales et créées au gré des circonstances". Les chiffres les plus divers circulent sur le nombre exact de juridictions. Nous avons trouvé les chiffres les plus fiables dans les études de Moureau et Vande Lanotte. Moureau estime à 250 leur nombre en 1967, avant la réforme judiciaire. Vande Lanotte parle en 1995 de quelque 65 juridictions. Nous avons perdu courage en apprenant que selon Coppens "dresser leur inventaire est tâche impossible"⁴.

Cette étude des institutions peut paraître assez rébarbative et technique, mais le lecteur ne doit pas perdre de vue que les juridictions administratives prennent des décisions dans des affaires qui peuvent avoir un grand impact sur la vie quotidienne des citoyens. À titre d'exemple, le conseil de milice, le conseil de révision et le conseil de l'objection de conscience se prononçaient autrefois sur les demandes d'exemption du service militaire pour des motifs moraux, médicaux ou éthiques. C'est donc eux qui décidaient si un jeune homme faisait ou non son service militaire. On peut s'adresser à la commission permanente de recours des réfugiés pour aller en appel du refus d'accorder le statut de réfugié politique. Les commissions de libération conditionnelle décident du sort des détenus. Les commissions de défense sociale jugent si une personne est atteinte de troubles mentaux ou non et jugent de la libération des internés. Les étudiants contestant les résultats

⁴ Respectivement dans: ALEN, *Algemene beginselen*, 240. SUETENS, *Administratief recht*, 42. VANDEKERCKHOVE, *Geschillen van bestuur*, 29. DELPEREE, *Is de oprichting van administratieve rechtbanken in België gewenst?* *TBP*, 1977, 255. VELU, *La protection juridictionnelle du particulier contre le pouvoir exécutif*, 74. STASSEN, *Introduction à l'étude de la réforme du contentieux administratif*, *RJDA*, 241. LESPEL, *Les juridictions administratives du premier degré: Annales de droit et de sciences politiques*, 317. SENELLE, *Grondwet*, 353. MOUREAU, *La réforme de l'organisation du contentieux administratif du premier degré*, *RJDA*, 66. COPPENS, *Voor wanneer administratieve rechtbanken in België?* *RW*, 912.

obtenus aux examens peuvent depuis 2005 s'adresser au conseil pour les contestations d'examens. Le conseil de la concurrence décide s'il y a eu ou non abus de position économique dominante. Toute personne n'ayant pas droit à des allocations sociales comme une pension, des indemnités de chômage ou une bourse d'études peut depuis longtemps faire appel auprès d'une juridiction administrative. L'impact pratique de ces organes dans la vie courante est parfaitement illustré dans le remarquable petit livre de Geert Van Istendael et Johan Vande Lanotte intitulé *De Procedure*⁵.

2. QUEL JUGE EST COMPÉTENT?

Le citoyen en quête de justice doit pouvoir s'adresser au bon tribunal, ce qui n'est pas toujours une entreprise aisée. Il faut d'abord se demander si on a affaire à un contentieux subjectif ou objectif. Un droit subjectif est un droit qui existe au titre d'un sujet de droit quand celui-ci peut exiger d'un autre sujet de droit qu'il pose un certain acte ou qu'il s'en abtienne sur base d'une norme du droit objectif directement contraignante pour ce dernier sujet de droit et par lequel le sujet de droit qui exige l'exécution de cette obligation a un intérêt propre suffisant dans cette exécution. Dans les rapports entre le citoyen et les pouvoirs publics, le citoyen jouit d'un droit subjectif vis-à-vis de l'autorité lorsque l'autorité a une compétence contraignante, c'est-à-dire lorsque la norme du droit objectif détermine la teneur ou l'objet d'une décision que doit prendre l'autorité dès lors que les conditions requises sont remplies, de sorte que le citoyen peut exiger un certain comportement sur base des normes de l'autorité. Les contentieux objectifs portent sur la légalité ou le respect des normes du droit objectif. De tels contentieux sont soumis par la loi aux juridictions administratives (comme l'appel à l'annulation d'actes judiciaires auprès du Conseil d'État ou des juridictions disciplinaires des Ordres professionnels).

On distingue dans les droits subjectifs les droits civils et les droits politiques. L'article 144 de la Constitution accorde aux cours et aux tribunaux du pouvoir judiciaire le pouvoir de juridiction exclusif de prendre connaissance des contentieux portant sur les droits civils⁶. L'article 145 de notre Constitution

⁵ VAN ISTENDAEL et VANDE LANOTTE, *De procedure*.

⁶ Art. 144 (art. 92 avant la coordination de la Constitution de 1992-93): "Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux". L'article s'inspire des articles 165, 166 et 183 de la Constitution de 1815: "Alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortspuitende regten, over schuldvordering of burgerlijke regten, behoren bij uitsluiting tot de kennis van de regterlijke magt. Het beleid der criminele justitie wordt bij uitsluiting aan de provinciale hoven en regtbanken, welke oprigting daartoe zal nodig worden bevonden, toevertrouwd. De regterlijke macht wordt alleen uitgeoefend door regtbanken, welke

donne au législateur la possibilité de soustraire au pouvoir judiciaire le contentieux sur les droits politiques⁷. Comme André Mast, les juges du Conseil d'État, de la Cour de Cassation et de la Cour d'Arbitrage partaient toujours du principe de la présomption de constitutionalité. Chaque fois que le législateur soumettait un contentieux sur un certain droit à une juridiction administrative, il était nécessairement question d'un droit politique. C'est ce qu'on appelle le critère organique (voir plus loin). En fait, Mast utilisait ici – clairement par pragmatisme – un raisonnement en boucle qui ne permet pas a priori de qualifier des droits de politiques. De cette manière, le législateur pourrait considérer n'importe quel droit comme un droit politique.

Dans l'important arrêt du 18 mars 1997, la Cour d'Arbitrage changea d'avis et renonça au critère organique. De quoi s'agissait-il ? Le Conseil d'État avait posé à la Cour d'Arbitrage la question préjudicielle de savoir si les contentieux sur l'asile politique, qui avaient été soumis à la commission permanente de recours des réfugiés (une juridiction administrative), portaient sur des droits politiques ou des droits civils. Dans ce dernier cas, n'y avait-il pas violation du principe d'égalité puisque tous les contentieux portant sur les droits civils étaient de la compétence du pouvoir judiciaire ? La Cour d'Arbitrage répondit que "les décisions sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié sont des décisions portant sur un droit politique, puisque les pouvoirs publics interviennent ici dans l'exercice d'une fonction qui porte sur les prérogatives de l'autorité publique de l'État". Le législateur peut donc laisser de telles décisions à une juridiction administrative. L'importance de cet arrêté réside surtout dans le fait que la Cour d'Arbitrage se considère depuis lors compétente (en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution) pour

bij of ten gevolge deze grondwet worden ingesteld". VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State*, 462-475. PAS, *De grondwet*, 197-199. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht*, 289-291. SENELLE, *Grondwet*, 348. THONISSEN, *Constitution belge annotée*, 263-275. MAST, *Geschillen van bestuur*, 42-48.

⁷ Art. 145 (ancien art. 93): "Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux sauf les exceptions établies par la loi". Clauses empruntées à l'art. 187 de la Constitution de 1815 : "De wet regelt de judiciature wegens geschillen en overtredingen op het stuk van de belastingen zonder onderscheid". Par cette clause, les États Généraux pouvaient retirer l'arbitrage des contentieux fiscaux au pouvoir judiciaire. VELAERS, *Grondwet*, 462-475. PAS, *Grondwet*, 145-146. RIMANQUE, *Grondwet*, 292-293. SENELLE, *Grondwet*, 349-351. On peut mentionner entre parenthèses que l'art. 145 apparaît plusieurs fois dans la déclaration de révision de la Constitution. À titre de justification, il est fait état de "la grande incertitude qui règne sur la signification et la description des concepts de droits politiques et droits civils. La commission a jugé qu'il y avait lieu de mettre fin aux problèmes de compétence qui en découlent car ils ralentissent et compliquent le fonctionnement des tribunaux de justice et administratifs et portent sérieusement préjudice aux sujets de droit" (Doc. Parl. Chambre, 1964-65, 993/1, 13-14 et dans le même sens, Doc. Parl. Sénat 1978-79, 476/5, 20-21).

"apprécier si le législateur, en confiant un contentieux à une juridiction administrative a implicitement considéré à tort ou à raison ces droits comme des droits politiques".

Le spécialiste de la Constitution André Alen fait valoir dans son commentaire de cet arrêt les lourdes conséquences que pourrait avoir le fait que la Cour d'Arbitrage peut juger si le législateur a retiré à tort ou à raison certains contentieux au juge civil. Selon Alen, d'autres questions préjudicielles de ce type pourraient bien être posées à l'avenir. Cela pourrait amener à devoir déclarer inconstitutionnelles certaines juridictions (dont il est difficile de dire si elles se prononcent sur des droits politiques)⁸. Dans les années suivantes, de telles affaires furent effectivement soumises aux tribunaux. Dans l'arrêt n°133/2001, la Cour d'Arbitrage étudie si la commission d'appel auprès du service de contrôle médical de l'INAMI se prononce à propos de droits politiques. La réponse est convaincante: la Commission agit "dans l'exercice d'une fonction qui est en rapport avec les prérogatives de l'autorité publique de l'État". La création d'une juridiction était donc fondée. Partant du critère matériel (voir plus loin), la Cour d'Arbitrage répéta la même formulation stéréotypée dans les arrêts 26/2002, 23/2003 et 49/2003.

L'article constitutionnel 146 stipule enfin que toute juridiction contentieuse doit être créée par le législateur⁹. Les juridictions qui ne sont pas créées en vertu d'une loi, mais par arrêté royal ou décret sont donc inconstitutionnelles. Les réformes de l'État successives (1980-1988) posèrent des problèmes à toutes les juridictions administratives qui étaient compétentes pour des matières qui avaient été communautarisées. En dépit de cet article de la Constitution, divers législateurs régionaux trouvèrent des échappatoires pour créer un certain nombre de juridictions: la commission disciplinaire et le conseil disciplinaire pour la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé, le conseil flamand des contentieux pour la radio et la télévision, le conseil d'appel des allocations d'études de la Communauté flamande, de la Communauté française et de la Communauté germanophone, la commission

⁸ Cour d'Arbitrage, arrêté n° 14/1997 du 18/03/1997. ALEN, Le contrôle de la Cour d'Arbitrage sur la qualification légale des droits politiques dans le sens de l'art. 145 de la Constitution: davantage de protection juridique, mais moins de sécurité juridique, *RW*, 1996-97, 1423-1428. BLERO, Les droits subjectifs, les droits civils et les droits politiques dans la Constitution. Observations relatives à l'arrêt de la Cour d'Arbitrage 14/97, *APT*, 1997, 233-279.

⁹ Art. 146 (ancien art. 94): "Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'un loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit". La deuxième phrase a été empruntée à l'article 57 de la Constitution française de 1830. VELAERS, *Grondwet*, 476-485. PAS, *Grondwet*, 146-147. RIMANQUE, *Grondwet*, 294. SENELLE, *Grondwet*, 352-359.

d'appel du Fond spécial d'assistance de la Communauté flamande et de la Communauté française. La Cour d'Arbitrage jugea aussi dans l'arrêté 25/97 que le législateur régional flamand avait outrepassé ses compétences en créant la commission d'appel du Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées (par le décret du 27 juin 1990). Cette juridiction administrative se prononçait sur des contentieux concernant les décisions du Fonds flamand à propos de la dispense de diverses sortes d'assistances aux personnes handicapées. La Constitution n'autorisant pas le législateur régional à créer des juridictions administratives, la Cour d'Arbitrage conclut que la création de la commission d'appel avait porté atteinte à la répartition des compétences entre État, communautés et régions. Le législateur régional remplaça en toute hâte la commission d'appel par une commission consultative avec possibilité d'appel auprès du tribunal du travail¹⁰.

Pour éviter de tels problèmes, il fut décidé lors de la réforme de l'État de 1993-94 d'adapter les articles 10 et 19 de la loi spéciale de réforme institutionnelles de manière à ce que les Communautés et les Régions puissent agir en vertu de leurs compétences implicites dans des domaines qui étaient jusque là exclusivement réservés au législateur fédéral. À partir du 30 juillet 1993, les législateurs régionaux purent donc créer des juridictions administratives, mais dans les strictes conditions imposées par la Cour d'Arbitrage. Les législateurs régionaux ne pouvaient agir sur le terrain des législateurs fédéraux que si la création d'une juridiction par le législateur régional était considérée comme nécessaire pour l'exercice des compétences de la Communauté ou de la Région. La Cour d'Arbitrage dit en outre dans son arrêt que la matière doit se prêter à un traitement différencié et que la création de la juridiction ne peut avoir qu'un impact marginal sur les compétences fédérales. Suite à la (mini) réforme de l'État de 2001, la formule "après l'entrée en vigueur de la loi spéciale de réforme des institutions" a été rajoutée à l'article 19. Une distinction est ainsi faite entre les matières réservées qui entrent dans le cadre de la Constitution datant d'avant et d'après la réforme constitutionnelle de 1980. Pour ce qui concerne les clauses de la Constitution datant d'après la réforme constitutionnelle, le mot "loi" doit en principe prendre un sens de distribution des compétences. Pour ce qui concerne les clauses constitutionnelles datant d'avant 1980, il est évident que le législateur ne pouvait pas être conscient de cet aspect du mot "loi". Par cette distinction,

¹⁰ Même le Conseil d'Etat a estimé qu'une juridiction créée en vertu d'une loi ne peut pas être remplacée par sa propre juridiction (C.E. Cas de l'asbl Institut Médical de Menin, n°41.909 du 8/02/1993). Voir aussi les notices mentionnées.

la compétence du législateur régional de créer des tribunaux administratifs est encore une fois confirmée et quelque peu éclaircie¹¹.

3. UNE DISCUSSION SUR LE SEXE DES ANGES

La répartition des compétences entre les tribunaux de droit commun et les juridictions administratives telle qu'elle a été décrite plus haut est tout sauf simple et ne contribue guère à l'efficacité de l'administration de la justice. La distinction entre droits civils et droits politiques semble artificielle et théorique. Personne ne semble savoir ce que sont exactement les droits politiques. La Constitution ne propose pas de définition des concepts et les débats du Congrès National n'apportent pas non plus de réponses. La jurisprudence n'a pourtant pas épargné les efforts pour parvenir à une description du concept. Elle a même donné lieu à de longues discussions académiques auxquelles ont participé nos plus éminents juristes. Initialement, la notion de droit civil était interprétée au sens strict. Étaient considérés comme des droits civils les droits des particuliers dans leurs relations mutuelles. Selon la jurisprudence du XIXe siècle, les droits étaient pratiquement inexistantes dans la relation entre les particuliers et l'État.

Avec le temps, une tendance se dessina de confier au pouvoir judiciaire une compétence exclusive, le droit civil prit un sens plus large et les droits politiques un sens très limité. Dans l'arrêt *Flandria* du 5 novembre 1920, la Cour de Cassation décida que les droits civils "sont les droits qui sont organisés dans la Constitution Civile et dans les lois complémentaires". Parallèlement, on s'en tenait à une définition stricte des droits politiques¹². Les droits politiques étaient limités de cette manière au droit de vote et au droit d'être élu. Selon le Procureur Général Paul Leclercq, une juridiction administrative ne se prononçait pas sur un droit mais sur une faveur lorsqu'elle décidait d'accorder une allocation sociale. Il faut garder à l'esprit que le citoyen de l'époque a très peu de contacts avec l'État et que le domaine

¹¹ Art. 19 de la loi spéciale de réformes institutionnelles (MB 15.08.1980), modifié par la loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État du 16.07.1993 (MB 20.07.1993) et la loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés du 13.07.2001 (MB3/08/2001). Voir aussi PAS, *De door de grondwet aan de wet voorbehouden aangelegenheden*, ALEN, *De 5^e staatshervorming van 2001*, Bruges, 2002, 54-59. Disc. Parl. de la loi spéciale de réformes institutionnelles, voir SEUTIN, *De nieuwe bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten*, 195-205. Voir aussi l'arrêt de la Cour d'Arbitrage n°49/2003.

¹² "Les droits politiques au sens de l'article 93 de la constitution sont l'ensemble des droits de participer à l'exercice des pouvoirs qui émanent de la nation, ils appartiennent à l'homme en tant qu'il est citoyen" (Cass, 14/04/1921, Pas, I, 138 et Cass, 11/05/1933, Pas, I, 222 cité dans LENAERTS, *Burgerlijke*, 22-23).

d'application des droits politiques est très restreint. On peut conclure globalement que les droits liés au statut de personnes naturelles ou les droits qui concernent exclusivement les rapports entre les individus (comme les contrats, la vente, la location) sont des droits civils. La plupart des juristes s'entendent aussi à dire que le *ius tributum* (le droit relatif aux impôts), le *ius suffragii* (le droit au suffrage), le *ius honorum* (le droit relatif à la fonction publique) et le *ius militiae* (le droit relatif à la milice) sont des droits politiques¹³.

Sur base de l'article 158 de la Constitution, la Cour de Cassation est compétente pour les conflits d'attribution, c'est-à-dire les conflits de compétence entre les cours et les tribunaux et les juridictions administratives. Cette compétence est réglée par les articles 33 et 34 de la loi du Conseil d'État qui désignent la Cour de Cassation comme l'instance compétente pour prendre connaissance d'un pourvoi en cassation contre un arrêt du Conseil d'État s'exprimant sur une exception d'incompétence, sur une demande de règlement d'un domaine juridique.

4. RÉSUMÉ HISTORIQUE

4.1. L'époque de la Révolution française

Sous l'Ancien Régime en France, le roi était un monarque de droit divin. Il promulguait des lois et dirigeait l'appareil administratif selon son bon vouloir. Il nommait les juges qui statuaient au nom du roi et ne refusait pas de jouer les juges lui-même. Il y avait un véritable labyrinthe d'organes judiciaires: tribunaux séculiers, réguliers, cours féodales, cours allodiales, juridictions de magistrats, etc. La Révolution Française se solda naturellement par le démantèlement des structures en place et l'introduction d'une stricte séparation des pouvoirs basée sur les idées de Montesquieu (telles qu'elles sont exposées dans *De l'esprit des lois*). Montesquieu distinguait trois pouvoirs: le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Ils doivent à la fois se contrôler les uns et les autres et fonctionner ensemble. Les anciens tribunaux, qui s'étaient opposés à toutes sortes de réformes fiscales, politiques, sociales et économiques, représentaient l'absolutisme aux yeux des révolutionnaires. La crainte qu'ils feraient obstacle à la révolution se traduisit par une forte dominance du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif au détriment du pouvoir judiciaire.

¹³ Pour une bonne analyse de ce débat, voir BLERO, Les droits subjectifs, les droits civils et les droits politiques dans la Constitution, *AP(T)*, 1997(21), 4, 233-279 (basée sur sa thèse de doctorat inédite). CAMBIER, *Principes*, vol.1, 284-337. LEROY, *Contentieux administratif*, 82-97. MAST, *Geschillen van bestuur*, 54-58.

L'idée que le citoyen devait être protégé contre les actes de l'administration fit très lentement son chemin dans les esprits. Avec les clauses du décret des 1-5-15 octobre 1789, reprises dans la Constitution du 14 septembre 1791, le pouvoir judiciaire jouit initialement de tout le pouvoir en matière juridique. Le décret des 16-24 août 1790 constitue la base de l'organisation judiciaire actuelle. Les privilèges furent supprimés au nom de l'égalité: tous les citoyens sans distinction furent désormais traduits devant les mêmes tribunaux. Les jugements pénaux étaient du ressort du tribunal criminel composé de douze jurés populaires tirés au sort. Dans d'autres domaines, les jurys populaires furent écartés et on opta pour des nouveaux tribunaux constitués de magistrats élus: tribunaux de police, justices de paix, tribunaux de commerce, tribunaux de droit commun (tribunaux de district), cours d'appel et une cour de cassation pour garantir la cohésion de la jurisprudence. La Constitution de l'an VIII mit toutefois rapidement fin à l'expérience des juges élus (Napoléon décida de choisir lui-même les juges et décréta leur inamovibilité). D'autres innovations émanaient du fait que les fonctions exécutives et judiciaires étaient strictement séparées, ce qui rendait toujours possible une double disposition et faisait que les jugements et les arrêts devaient être motivés et étayés "au nom du Peuple français"¹⁴.

La compétence des tribunaux fut limitée par la Convention en vertu du décret des Conflits du 16 Fructidor de l'an III (2 septembre 1795). Toutes les matières dans lesquelles l'administration ou des fonctionnaires furent impliqués étaient soustraites à la juridiction des tribunaux, sauf autorisation expresse des autorités¹⁵. L'idée était de mettre fin aux nombreux contentieux causés par l'introduction des impôts révolutionnaires (qui faisaient tort au Trésor). Ces contentieux furent désormais arbitrés par le chef d'État en personne, après avis du Conseil d'État¹⁶. On appela cela le système de la "garantie administrative". Paradoxalement, c'est là que résident les racines

¹⁴ Décret du 1-5-15 octobre 1789 contenant les articles constitutionnels sur la nature du gouvernement, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Constitution française du 3-14 septembre 1791 (Pas, 1^e série, tome 1, 239-257). Décret du 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire (Pas, 1^e série, tome 1, 310-333).

¹⁵ Décret du 16 Fructidor de l'an III qui défend aux tribunaux de connaître des actes d'administration et annule toutes procédures et jugements intervenus à cet égard (Pas, 1^e série, tome 7, 33-40). En vertu du décret du 21 fructidor de l'an 3 relatif aux fonctions des corps administratifs et municipaux, le ministre de la Justice et le Directoire exécutif réglaient les conflits de compétences (Pas, 1^e série, tome 7, 44-46). Exemples: arrêté du 2 Germinal an 5 qui ordonne la dénonciation au tribunal de cassation de deux jugements rendus par les tribunaux civils dans une affaire du ressort des autorités administratives (Pas, 1^e série, tome 7, 553-555) et arrêté du 5 fructidor an 9 relatif à un conflit d'attribution entre les autorités administrative et judiciaire du département de la Somme (Pas, 1^e série, tome 11, 2-3).

¹⁶ ALEN, *Rechter en bestuur in het Belgische publiekrecht*, tome 1, 525-536.

des futures juridictions administratives. Johan Vande Lanotte le résume de cette façon: "Rechtspreken werd geïnterpreteerd als het beslechten van geschillen tussen particulieren of omgekeerd gesteld 'juger l'administration, c'est administrer'. Deze leemte in de geschillenbeslechting werd opgevuld door de administratie zelf die hierdoor rechter en partij werd. Door het systeem van de 'administration-juge' werd het actief bestuur almachtig, vermits zij over haar eigen daden moest oordelen en enkel onderworpen was aan politieke controle. Door de rechter te integreren in het bestuur is hij geen vreemde meer die zich inmengt met de administratieve overheidsdaden maar een orgaan van het bestuur zelf dat belast is met het intern toezicht op de administratieve handelingen"¹⁷.

Les administrations départementales sont un exemple typique. En vertu de la loi des 9-11 septembre 1790, fut créé au sein de l'administration départementale un bureau spécial chargé de se prononcer sur les contentieux administratifs concernant les impôts directs, les contentieux entre les autorités et les entrepreneurs de travaux publics et les contentieux entre particuliers dont les terrains étaient expropriés pour l'aménagement de routes et de canaux. Les Pays-Bas méridionaux ayant été annexés par la France à partir du 1er octobre 1795, la législation française devint également d'application dans nos contrées. Cette mission juridique fut ultérieurement assumée par le successeur juridique de l'administration des départements, c'est-à-dire le Conseil de préfecture. En vertu de la loi du 28 Pluviôse de l'an VIII (14 février 1800), le Conseil de préfecture arbitra les contentieux concernant les impôts directs, les contentieux entre l'administration et les entrepreneurs de travaux publics, les contentieux sur le dédommagement de particuliers expropriés par l'État, les désaccords sur la vente de biens nationaux, les contentieux sur la distribution des coûts d'entretien des canaux et des cours d'eau non navigables, les contentieux en matière de dommages subis par les grandes routes et les contentieux concernant l'utilisation de terrains et bois communaux. Cette fonction judiciaire allait être étendue au fil des années sous la forme des États Députés (1815-30) et de la Députation Permanente de la province (1830 - à nos jours)¹⁸. Bien qu'il existât déjà un Conseil d'État, il

¹⁷ VANDE LANOTTE, *Administratieve rechtscolleges*, 15.

¹⁸ Décret du 6-11 septembre 1790 portant sur la procédure pour les autorités administratives et judiciaires en matière d'impôts, de travaux publics, de commerce et jusqu'à la suppression des anciennes cours et anciens tribunaux (Pas, 1^e série, tome 1, 359-361). Loi du 28 Pluviôse de l'an VIII concernant le découpage du territoire français et l'administration (Pas, 1^e série, tome 10, 78-116). Voir aussi la notice sur la Députation Permanente CHEVALLIER, *L'élaboration historique*, 65-84. DE FOOZ, *Droit administratif*, 238-260. BELINFANTE, *Kort begrip van het administratief recht*, 93-97. VAN DER STICHELE, *Administratieve rechtspraak in België*,

peut difficilement être considéré comme une juridiction administrative. C'était en fait un collège qui donnait son avis sur des projets de loi et les contentieux administratifs, mais le Consul, puis l'Empereur avait toujours le dernier mot.

4.2. La période hollandaise

Après le Congrès de Vienne, les Pays-Bas septentrionaux et méridionaux furent réunis dans le Royaume des Pays-Bas. La constitution de 1815 accordait de très larges compétences au roi. Les ministres ne devant répondre que devant lui, le roi Guillaume Ier régna en despote éclairé. Thorbecke qualifiait le Royaume des Pays-Bas d' "État réglementé à la façon napoléonienne doté d'une façade constitutionnelle". Là aussi, le Conseil d'État n'était qu'un organe consultatif du roi qui prenait les décisions de manière autonome, mais, en réaction à certains abus, le système français de la garantie administrative fut abrogé (dès 1814 en fait). Les frictions entre les juges et l'administration ne se firent pas attendre et un certain nombre de procès causèrent un grand émoi dans les milieux administratifs. Rapidement, des voix s'élevèrent pour que soit mis fin à "l'arrogance des autorités judiciaires qui ignorent la puissance publique". Sous la pression du pouvoir exécutif, Guillaume Ier changea radicalement de politique et rétablit par le décret du 5 octobre 1822 une procédure de conflits analogue à celle qui était en vigueur sous l'occupation française. Le contrôle judiciaire faisait effectivement obstacle à une administration efficace. Les gouverneurs de province pouvaient soulever des conflits (par une sorte de veto) lorsqu'une administration ou un administrateur était traduit devant un tribunal, après quoi le roi lui-même arbitrait l'affaire, après consultation du ministre de la Justice et du Conseil d'État. Les tribunaux se déclaraient incompétents chaque fois que l'administration était impliquée dans une procédure. La protection juridique contre les actes publics illégaux était donc très limitée et le système donnait inévitablement lieu à des abus¹⁹.

4.3. La naissance et l'établissement de l'État belge

La politique autoritaire de Guillaume Ier dans les Provinces méridionales déclencha rapidement un mouvement de résistance parmi les libéraux et les catholiques. Après les heurts des fameuses Journées de Septembre 1830 et la

381-383. LENAERTS, *Burgerlijke*, 23-27. LUST, *Rechtsherstel*, 62-63. BERX, *Rechtsbescherming*, 55-56.

¹⁹ AR du 5/10/1822 contenant des dispositions à l'égard des conflits d'attribution entre les autorités administratives et judiciaires (Pas, 2^e série, tome 7, 135-136). Le décret des conflits fut rapidement contesté et fut finalement supprimé en 1844. DRION, *Administratie contra rechter*. LENAERTS, *Burgerlijke*, 27-34. ALLEN, *Rechter en bestuur*, 724-729. LUST, *Rechtsherstel*, 63. BERX, *Rechtsbescherming*, 56-57.

réaction hésitante de Guillaume Ier, une Autorité Provisoire fut formée et fit proclamer l'indépendance de la Belgique le 4 octobre 1830. Une commission constitutionnelle, avec comme principaux membres E.C. de Gerlache, Ch. De Brouckère, J.B. Nothomb, J. Lebeau, P. Devaux et P.F. Van Meenen, fut chargée de préparer un projet de constitution. L'élection d'une assemblée constitutionnelle -le Congrès National- eut lieu le 3 novembre 1830. Ce Congrès était chargé de débattre de la nouvelle constitution qui fut proclamée le 7 février 1831. La Constituante belge réagit à l'arbitraire et aux abus du gouvernement précédent en renforçant le pouvoir législatif et en créant une monarchie parlementaire. Aux yeux des révolutionnaires belges, le Conseil d'État était le symbole de la toute-puissance de Guillaume Ier et fut donc supprimé (son rétablissement ne fut pas une mince affaire). Le pouvoir judiciaire avait pour principale tâche de contrôler le pouvoir exécutif. Le législateur voulait mettre fin au système de l'administration juge et déclara donc les cours et les tribunaux compétents pour tous les contentieux concernant les droits subjectifs. À titre d'exception, l'arbitrage de contentieux sur les droits politiques pouvait être confié aux juridictions administratives, comme il a déjà été mentionné²⁰.

Dans sa thèse de doctorat, Paul Van Orshoven a analysé ce fameux article 145 de manière minutieuse et convaincante. Il ressort des débats du Congrès national que cette exception n'était conçue que pour les contentieux sur les impôts directs. La proposition de la Commission constitutionnelle prévoyait que tous les contentieux sur des droits politiques et civils soient du ressort des tribunaux, sauf exceptions fixées par la loi. Cette proposition fut approuvée par les 1^e, 2^e, 3^e, 5^e, 6^e, 7^e et 9^e divisions du Congrès National. La 4^e division souhaitait confier au pouvoir judiciaire tous les droits civils et politiques (proposition Forgeur). La dixième division proposa de remplacer la proposition "sauf exceptions fixées par la loi" par la proposition suivante: "la loi règle l'arbitrage portant sur les contentieux fiscaux". La division centrale proposa de rendre les tribunaux de droit commun exclusivement compétents pour les contentieux civils, mais de permettre que pour les contentieux politiques, des exceptions soient prévues par la loi, parce qu'elle considérait "utile" de ne pas confier l'arbitrage de certains contentieux fiscaux aux tribunaux. Cette clause fut finalement adoptée car, en 1831, presque tous les impôts directs étaient des impôts de répartition: la recette fiscale était préalablement fixée et répartie entre les contribuables. Si un contribuable

²⁰ LENAERTS, *Burgerlijke*, 34-40. LUST, *Rechtsherstel*, 64-65, BERX, *Rechtsbescherming*, 57-61. Pour plus d'informations sur la naissance de la Constitution, voir le très intéressant article de GILISSEN, La constitution belge de 1831: ses sources, son influence, *Res Publica*, 1968 (10), 5, 107-141.

parvenait à faire réduire sa quote-part par un juge, cette recette était compromise et une nouvelle répartition devait être effectuée. C'est précisément en raison des conséquences d'un tel système pour toute une série de contribuables que l'arbitrage fut d'emblée confié à l'administration qui avait décidé de la répartition, ce qui était d'ailleurs aussi le cas sous les occupations française et hollandaise.

Pourquoi le législateur n'utilisa-t-il pas le terme d'impôts de répartition au lieu de droits politiques? En raison du système de suffrage censitaire, l'administration qui arbitrait les contentieux fiscaux était aussi juge des contentieux sur la composition des listes d'électeurs. Les contentieux fiscaux et électoraux étaient ainsi étroitement liés. Le *ius tributum* était encore à cette époque un véritable "droit" de payer des impôts. À partir d'un certain montant, cet impôt foncier donnait le droit de vote, et plus tard, une voix supplémentaire. Lorsqu'un impôt était contesté, c'était souvent parce qu'il était considéré comme trop bas et privait donc le contribuable de son droit de vote. Il était recommandé de faire arbitrer ce contentieux par le même juge. Le législateur appliquait pour l'exception demandée le critère de "contentieux sur les droits politiques"²¹. Ce concept allait évoluer au fil des années indépendamment de son objectif initial. Le législateur en fit habilement usage pour soustraire quantité de contentieux à l'autorité du pouvoir législatif.

La distorsion du principe de la séparation des pouvoirs tel qu'il était inscrit dans la Constitution vidait en fait de sa substance le pouvoir législatif. Selon Cyr Cambier, il faut en chercher la raison auprès du célèbre juriste français Henrion de Pansey, dont les idées jouissaient d'une grande autorité dans le monde législatif belge²². Henrion de Pansey défendait la garantie administrative: selon lui, les contentieux avec l'administration relevaient des compétences de l'administration. Chaque fois qu'un plaidant demandait la protection du juge contre un acte judiciaire administratif, le pouvoir judiciaire se déclarait incompétent pour prendre connaissance des contentieux entre

²¹ HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique*, tome 4, 95. VAN ORSHOVEN, *Ontwikkelingen in de beslechting van bestuurlijke geschillen in België*, 54-63 et 154-187. LUST, *Rechtsherstel*, 64-67.

²² ALEN, *Rechter en bestuur*, tome 1, 620-627. Pierre-Paul Henrion de Pansey (1742-1829): avocat au Parlement de Paris en 1763, il se rendit très célèbre comme spécialiste du droit féodal, membre depuis 1800 de la Cour de Cassation dont il fut président (1809) puis premier président (1828), il écrivit son célèbre ouvrage *De l'autorité judiciaire en France* en 1810. Il était très apprécié par Napoléon, fut nommé conseiller d'État et jouit de plusieurs titres honorifiques (Dictionnaire de biographie française, Paris, 1989, 173-176). Selon le Procureur Général Leclercq, il était "pour les jurisconsultes belges la plus dangereuse des sirènes" (LECLERCQ, P. conclusions selon l'arrêt de la Cour de Cassation du 05.11.1920, Pas, 1920, I, 195).

particuliers et pouvoirs publics. Ces contentieux étaient résolus dans l'administration même par un appel administratif et, dans des cas exceptionnels, par une commission spécialement créée à cet effet. Les premiers "défricheurs" de notre droit public, les professeurs Charles De Brouckère et François Tielemans, font valoir dans leur monumental mais inachevé *Répertoire de l'Administration* que des commissions consultatives avaient été créées pour arbitrer de tels contentieux administratifs, commissions que l'on appelait couramment conseils de contentieux²³. Un exemple tiré au hasard dans l'*Annuaire Administratif et Judiciaire* nous apprend effectivement qu'au XIXe siècle, il y avait dans chaque ministère plusieurs départements qui portaient dans leur intitulé le mot contentieux. Ces comités et départements créés par arrêtés royaux n'étaient pourtant pas des juridictions administratives. Ils formulaient des avis sur les contentieux administratifs et la législation ou prononçaient ce qu'on appelait des appels administratifs. Leur existence témoigne toutefois de l'utilité d'organes spécialisés pour arbitrer les contentieux administratifs.

Quelques juridictions administratives qui avaient été créées pendant la période française ou hollandaise furent maintenues, comme la Députation Permanente déjà citée, les conseils de prud'hommes, qui s'occupaient des petits contentieux quotidiens entre patrons et ouvriers et les conseils de milice qui jugeaient des motifs d'exemption du service militaire et de l'aptitude médicale des appelés. Lorsque les intérêts du citoyen entraient clairement en conflit avec ceux de l'État, le législateur utilisait prudemment sa compétence pour créer des juridictions administratives, s'attaquant ainsi progressivement à l'immunité de l'administration. Il n'y eut pendant tout le XIXe siècle, qu'une quinzaine de juridictions en service. La première juridiction belge fut la Cour des Comptes, créée dès 1830. Cette institution fut chargée par le législateur de contrôler les recettes et les dépenses de l'État. Outre un certain nombre de tâches administratives, la Cour des Comptes se vit aussi confier une importante compétence juridictionnelle à l'égard des fonctionnaires comptables. Si à la vérification des comptes, des irrégularités ou des entorses à la loi étaient constatées dans le cadre de la gestion des comptables ou dans le cadre des décisions de dépenses des ordonnateurs, la Cour des Comptes pouvait par ses décisions récupérer ces sommes et imposer éventuellement une amende, une suspension provisoire ou une démission (ce qui est toujours le cas aujourd'hui).

Le conseil des mines créé en 1837 jouit d'une compétence juridictionnelle en matière de concessions minières. Après la signature du célèbre Traité des

²³ DE BROUCKERE, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, tome 1, 406-407.

XXIV Articles en 1839, les Pays-Bas reconnurent la Belgique et la paix fut conclue entre les deux pays. Un certain nombre de questions épineuses durent être réglées par un traité supplémentaire, comme le problème de la division entre les deux pays de la dette publique antérieure à 1830. Un nouveau traité fut donc signé le 5 novembre 1842, créant une commission de liquidation chargée de se prononcer sur les contentieux portant sur la liquidation des dettes contractées par les anciennes autorités autrichiennes et hollandaises. Le commissaire des monnaies (1848) et le conseil d'administration de la caisse générale d'épargne et de retraite (1869) se virent confier eux aussi des tâches judiciaires.

Après l'émoi causé par les grands travaux de fortification dans et autour du "réduit national" à Anvers en 1873, et après le travail de lobby du parti du Meeting, la commission des servitudes militaires fut chargée de verser des dédommagements aux propriétaires de terrains frappés de servitudes. Les conseils de révision assumèrent la même année la tâche de juger en dernier appel de l'aptitude militaire des appelés, tâche jusque là assumée par la Députation Permanente. Les directeurs des impôts acquirent en 1881 une compétence judiciaire pour les contentieux portant sur les impôts directs. Le Banc d'épreuves des armes à feu liégeois arbitra à partir de 1888 les contentieux entre fabricants d'armes ou ouvriers de l'industrie de l'armement et le Banc à propos de l'épreuve et du poinçonnage des armes à feu. Les conseils civiques de révision de la garde civique jugeaient des motifs d'exemption ou de dispense de participation à la garde civique locale. Il faut souligner que les juridictions du XIXe siècle furent souvent des organes administratifs qui reçurent en plus des tâches judiciaires.

4.4. L'entre-deux-guerres

En l'absence de possibilité d'appel, la protection juridique du citoyen contre les décisions arbitraires de l'État était pratiquement inexistante. Soumis à l'autorité hollandaise, le Conseil d'État avait en effet cessé d'exister en 1830. Bien qu'il y ait eu au XIXe siècle deux essais mémorables sur les défaillances du contentieux administratif belge de la main du futur ministre de la Justice Jules Lejeune et du futur président de la Cour de Cassation Alfred Giron, les critiques sur le comportement arbitraire des administrations publiques ne virent vraiment le jour que durant l'entre-deux-guerres. Avec l'évolution progressive d'un État gendarme vers un État-Providence, le risque d'abus de pouvoir par le pouvoir exécutif alla croissant. Des spécialistes comme René Marcq, Maurice Bourquin (ULB), Henri Velge (UCL) et Louis Wodon (ULB, futur chef de cabinet d'Albert Ier) exprimèrent dans un certain nombre d'ouvrages fondamentaux des critiques à l'égard du système de la garantie

administrative et du manque de protection juridique du citoyen²⁴. Les solutions suggérées allaient de l'attribution au pouvoir législatif de la compétence pour les contentieux administratifs à la création d'une cour du contentieux administratif ou d'un Conseil d'État. Lorsque, après la Première Guerre mondiale, notre Constitution fut revue pour que soit introduit le suffrage universel simple (pour les hommes), le gouvernement Delacroix I envisagea de profiter de l'occasion pour créer une cour de contentieux administratif.

Fortuitement et probablement par crainte que soit créé un Conseil d'État qui lui retirerait son pouvoir juridictionnel, la Cour de Cassation revint en novembre 1920 sur sa position quant à l'arbitrage de contentieux impliquant les pouvoirs publics. Dans le célèbre arrêt *Flandria*, la Cour reconnaît le principe de la responsabilité publique. Mettant fin à la garantie administrative telle qu'elle était propagée dans les écrits de Henrion de Pansey, l'arrêt stipula que tout droit civil relève de la protection du pouvoir judiciaire, qu'il s'agisse d'un droit violé par un particulier ou par une autorité publique²⁵. L'avocat général Paul Leclercq fit valoir dans sa conclusion la différence entre la conception française et la conception belge de la séparation des pouvoirs. Cette distinction fut d'ailleurs largement examinée dans l'ouvrage de Louis Wodon paru en 1920. La solution que suggérait Wodon, à savoir un élargissement des compétences des tribunaux de droit commun, fut en partie adoptée dans l'arrêt *Flandria*, contrariant ainsi la création du Conseil d'État.

Ce spectaculaire revirement mit un temps au placard les projets du gouvernement. Mais tous les problèmes n'étaient pas résolus. Les tribunaux limitaient leur contrôle de légalité aux simples vices de forme et aux problèmes de compétence, si bien qu'un grand nombre d'actes administratifs échappaient au contrôle judiciaire. Afin d'y remédier, il fallait selon Henri Velge créer une juridiction capable d'annuler les décisions administratives et accorder éventuellement des dommages et intérêts. En 1930, Velge publia son étude relative à *L'institution d'un Conseil d'État*. L'auteur y rejette systématiquement toutes les objections à la création d'une telle juridiction. Le livre fut bien accueilli dans le monde académique et politique. Il y avait

²⁴ MARCQ, *La responsabilité de la puissance publique*. BOURQUIN, *La protection des droits individuels*. VELGE, *L'institution d'un Conseil d'État en Belgique*. WODON, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*.

²⁵ Avec l'arrêt *Flandria*, la Cour de Cassation mettait fin à la distinction entre l'État comme personne publique et comme pouvoir public; si l'administration porte atteinte à un droit civil du citoyen, elle commet une irrégularité pour laquelle un simple juge est compétent (Cass, 05.11.1920, Pas, 1920, I, 239, conclusions de P. Leclercq). CORNIL, Portée de l'arrêt de cassation du 5 novembre 1920. Sujétion des pouvoirs publics au droit public, *BJ*, 1939, 449. LUST, *Rechtsherstel*, 67-70. ALEN, *Rechter en bestuur*, tome 1, 628-630.

d'ailleurs à l'époque un certain nombre de projets de loi allant dans ce sens. Pour toutes sortes de raisons, il fallut pourtant attendre jusqu'en 1946 pour que la loi portant création du Conseil d'État soit adoptée. Selon Velge, La Section de Législation du Conseil d'État était conçue comme un organe consultatif auprès des diverses assemblées législatives. La Section d'Administration devait en qualité de juridiction administrative se prononcer sur certains contentieux administratifs. Sa tâche la plus importante consiste à se prononcer sur les recours en annulation d'actes administratifs (la suspension est aussi possible depuis 1991). Elle dispose encore du pouvoir juridictionnel total sur certains contentieux constatés dans la loi électorale et dans d'autres lois, intervient comme juge de cassation contre les décisions des juridictions administratives subalternes, arbitre les contentieux en matière de compétences et fixe le montant des dommages et intérêts pour préjudices exceptionnels.

Le problème n'était pas entièrement résolu pour autant. Dans un deuxième mouvement, la Cour de Cassation (de 1930 à 1958) s'en tint à une interprétation très large du concept de droit civil. Pour cette raison, la Cour de Cassation refusa, contrairement au Conseil d'État, de reconnaître le caractère juridictionnel de certaines commissions concernant les allocations d'aide publique. La Cour de Cassation essayait ainsi de se protéger contre la restriction (à ses yeux l'usurpation) du pouvoir judiciaire²⁶. Pour faire obstacle à la création de juridictions administratives et, pour empêcher que des contentieux soient soustraits au pouvoir judiciaire, la Cour de Cassation ordonna que les nouvelles lois sociales soient assimilées aux droits civils. Dans cet esprit, certains juristes dépréciaient chaque droit subjectif en droit civil: pour le Procureur Général Paul Leclercq, les juridictions instituées par la loi relative aux dommages de guerre et par les lois sur les pensions, étaient des organes administratifs, alors que le législateur avait dans l'idée de créer une juridiction, attendu que l'appel en cassation était possible. André Mast qualifia cette doctrine de "fétichisme du droit civil. Leclercq était tellement convaincu de l'excellence du pouvoir judiciaire que l'idée d'une juridiction administrative lui était insupportable"²⁷.

²⁶ BERX, *Rechtsbescherming*, 64-66.

²⁷ Mast ajoute encore que Leclercq "a fait preuve de davantage d'acharnement que de discernement contre ce qu'il appelait "l'envahissement progressif d'une partie de l'édifice judiciaire par l'administration, envahissement que la mystique du Conseil d'État réclame. Le Conseil d'État est un cadavre qu'on a beau tuer, il renaît des poussières comme le Phénix de ses cendres". MAST, *Administratieve rechtsmacht en de grondwet*, *TBP*, 76-77. MAST, *Is eenheid van rechtsmacht mogelijk?*, 111-112. LECLERCQ, *La pensée juridique du procureur général*, tome I, 157. LUST, *Rechtsherstel*, 74-75.

4.5. L'institution de la sécurité sociale

Comme il a déjà été mentionné, la mesure d'ingérence de l'État dans la vie privée du citoyen allait fortement augmenter durant l'entre-deux-guerres et surtout après la Seconde Guerre mondiale. Le principe du laisser-faire en vigueur au XIXe siècle fut remplacé par l'État providence, les pouvoirs publics se chargeant de la vie sociale, économique, financière et culturelle. Le nombre de contentieux entre le citoyen et l'État ne fit par conséquent qu'augmenter. Afin de garantir la protection juridique du citoyen, on élaborait progressivement un imposant ensemble de juridictions administratives. L'institution de la sécurité sociale fit à elle seule augmenter sensiblement le nombre de juridictions. Chaque loi prenant de nouvelles dispositions sociales allait de pair avec la création d'une juridiction administrative ou d'une "commission d'arbitrage" qui permettait au citoyen d'aller en appel contre les décisions administratives concernant l'attribution d'une aide financière de l'État. Au lieu de nous livrer à une énumération laborieuse de noms et de dates (que l'on trouvera dans le répertoire), nous nous en tiendrons ici à une description de l'évolution générale.

Les racines de la sécurité sociale, qui accompagne aujourd'hui chacun d'entre nous du berceau à la tombe, se situent au XIXe siècle. Avec la doctrine du libéralisme économique, les ouvriers restèrent longtemps sans protection contre les excès de l'industrialisation. La bourgeoisie, qui avait en mains les rênes politiques, considérait la protection sociale comme inutile. En cas de perte de revenus due à la maladie, le chômage ou la vieillesse, les ouvriers devaient se résoudre à faire appel à leurs maigres économies, à la solidarité familiale - en déclin -, à la charité ou à l'aumône. Les conditions difficiles de vie et de travail poussèrent les ouvriers à créer spontanément des sociétés d'entraide, ancêtres des mutualités. En contribuant de leur plein gré à ces sociétés, les ouvriers se garantissaient un revenu en cas de maladie. Après la sanglante vague de grèves de 1886, le législateur décréta les premières lois sociales: la loi sur le travail des femmes et des enfants (1889), la loi sur les associations professionnelles (1898), la loi sur le contrat de travail (1900), la loi sur les accidents du travail (1903) et les lois sur la durée de travail et le repos dominical (1905). Les mutualités furent reconnues et subventionnées par l'État par la loi du 23 juin 1894. Afin de soutenir les mutualités et d'encourager les ouvriers à épargner, les premières caisses syndicales de chômage et de retraite furent aussi subventionnées à partir de 1900. C'est la période de l'assurance volontaire subventionnée.

Avec la démocratisation qui suivit l'instauration du suffrage universel simple en 1919 et la participation au gouvernement du Parti Ouvrier Belge créé en 1885, la législation sociale se développa rapidement. Le Fonds National de

Crise versait des allocations aux chômeurs depuis 1920. L'assurance retraite pour ouvriers devint obligatoire en 1924; elle donnait droit à une rente de retraite à l'âge de 65 ans (formée par capitalisation des contributions du patron, de l'ouvrier et de l'État). Les employés bénéficièrent du même régime en 1925. Il faut remarquer à cet égard que les marins et les mineurs étaient sous le régime de l'assurance vieillesse obligatoire depuis 1845 pour les premiers et depuis 1911 pour les seconds. L'assurance contre les maladies professionnelles devint obligatoire en 1927. Les allocations familiales, instaurées en 1930, donnèrent droit à tous les salariés à une allocation (à la charge de l'employeur). Depuis 1937, les indépendants ont eux aussi droit aux allocations familiales. La loi sur les congés payés, adoptée en 1936, donna à chaque employé droit à 6 jours de congés payés par an.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, des négociations eurent lieu entre représentants des patrons et salariés. Elles débouchèrent sur le Pacte Social, décrété peu après la Libération. En échange de la paix sociale, un seul système de sécurité sociale devint obligatoire pour tous les salariés et la concertation paritaire fut instaurée. L'arrêté-loi du 28 décembre 1944 assura les ouvriers contre les vicissitudes de la vie: maladie, invalidité, chômage, vieillesse, et leur garantit allocations familiales et congés payés. Ces allocations furent financées par les contributions des employeurs et des salariés et furent consolidées par des institutions paritaires²⁸.

Dans le domaine du droit social, quantité de commissions furent créées, sans savoir si ces celles-ci avaient une tâche judiciaire ou administrative. Certaines de ces commissions sont progressivement devenues de véritables organes judiciaires. Elles étaient à l'origine des organes purement administratifs qui examinaient en seconde ou troisième instance la requête des ayants droit pour obtenir les indemnités fixées par la loi. Selon Herman Lenaerts: "de aanspraak op die prestaties niet als een volwaardig subjectief recht werd aangezien, maar als een door de staat toegekend, niet afdwingbaar voordeel. Weliswaar bepaalde de wet de voorwaarden waaronder dit voordeel moest worden verleend, maar over de vraag of die voorwaarden vervuld waren, oordeelde het bestuur eenzijdig"²⁹. La sécurité sociale était initialement considérée comme une faveur, et non comme un droit.

La question de savoir si les droits sociaux participaient des droits civils ou des droits politiques y était étroitement liée. En d'autres mots, la création de

²⁸ *Honderd jaar sociaal recht in België 1886-1986*. VANTHEMSCHE, *De beginjaren van de sociale zekerheid in België*. CHLEPNER, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*. CORDY, *De grote ontwikkelingsstadia van de sociale wetgeving 1866-1966*, *R.B.S.S.*, 1967, 929-951. *Politieke geschiedenis van de sociale zekerheid in België*, *R.B.S.S.*, 1998, 489-746.

²⁹ LENAERTS, *Sociaal procesrecht*, 63.

juridictions était-elle bien constitutionnelle? Pour illustrer ce débat, il est préférable de faire appel à un exemple. À l'occasion de la réforme de la loi sur les retraites des ouvriers en 1955, le Parlement se demanda quel juge était compétent pour d'éventuels contentieux à ce niveau. Le projet de loi prévoyait la création de juridictions administratives, mais en même temps, un amendement avait été introduit pour en donner la compétence au juge de paix. L'étude des travaux parlementaires montre la confusion qui régnait sur les concepts de droits civils, politiques et administratifs. La loi du 21 mai 1955 chargea finalement les commissions de réclamation et la commission d'appel pour retraites d'ouvriers de l'arbitrage des contentieux. Lorsque, peu après, fut également revue la loi sur la retraite des employés, le législateur résolut le problème par un compromis typiquement belge. L'ayant droit pouvait choisir lui-même de faire appel auprès de la juridiction compétente ou auprès des cours et tribunaux du pouvoir judiciaire. Avec cette demi-mesure, le législateur évita de trancher entre droits civils et droits politiques.

Bien que le Conseil d'État se soit exprimé dans ses avis contre ce système dual, la même disposition fut reprise dans d'autres lois sociales. On retrouve ainsi dans la loi du 12 juillet 1957 portant sur les pensions de retraite et de subsistance des employés, la disposition selon laquelle "l'institution des juridictions (...) ne porte pas préjudice à la compétence des cours et tribunaux(...). L'action portée par une personne devant une des juridictions instituées (...) implique reconnaissance de sa compétence. Toutefois une personne citée devant elle peut, par voie d'exception, présenter avant tout autre moyen de défense, contester la compétence des juridictions précitées, auquel cas le juge de droit commun est saisi d'office par décision de renvoi et se prononce sur la compétence avant tout débat au fond". Cette disposition a été ajoutée par la loi du 1er août 1957 à la loi du 21 mai 1955 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers. La loi du 7 janvier 1958 appliqua le même principe aux commissions du chômage. La loi du 28 mars 1960 concernant les pensions de retraite et de subsistance des indépendants contient la même disposition, que l'on retrouve dans la fameuse loi unique du 14 février 1961 à propos de l'assurance maladie et invalidité. Ce curieux régime fut supprimé pour les pensions de retraite et de subsistance par la loi du 31 août 1963. Selon l'exposé des motifs, cette disposition n'avait jamais été invoquée dans la pratique, puisque tous les contentieux étaient arbitrés par des juridictions administratives³⁰. Le professeur Lenaerts confirme également dans son manuel sur le droit de procédure sociale qu'il n'a pratiquement pas été fait usage de la procédure devant les cours et tribunaux. Cela montre toujours selon le même auteur, "dat er een reële behoefte was aan

³⁰ Doc. Parl. Chambre 1962-63, 573, 21.

administratieve rechtscolleges die verkozen werden boven de gewone rechtbanken"³¹.

4.6. Le célèbre arrêt TRINE

Un problème supplémentaire avait surgi entre-temps. Certains juristes, Pierre Wigny et Herman Lenaerts en tête, firent mention d'un troisième type de droits: les droits administratifs. Ils entendaient par là les avantages que pouvait tirer le plaignant de lois qui avaient pour objectif l'intérêt général. Ce sont précisément ces avantages qui selon la Cour de Cassation n'étaient pas de la compétence du pouvoir judiciaire, mais dont seule l'autorité administrative pouvait prendre connaissance. Cette nouvelle vision souleva de nombreuses critiques dans la jurisprudence, et fit valoir que la Constitution ne faisait aucune mention de droits administratifs. La Cour de Cassation mit fin à la controverse avec le fameux arrêt Trine du 21 décembre 1956. En qualifiant de droit politique le droit aux allocations de chômage, exemple type de ce que Wigny et Lenaerts entendaient par droit administratif, la Cour de Cassation confirmait qu'il n'existait en vertu de la Constitution que des droits civils et des droits politiques. Elle coupait ainsi définitivement court au débat sur les droits administratifs et par la même occasion à l'intérêt qu'avait suscité le débat. D'autre part, la Cour de Cassation, qui avait toujours refusé de reconnaître les droits politiques comme tels, étendit ainsi sensiblement la catégorie des droits politiques. La raison sous-jacente en fut de mettre un terme aux droits administratifs³². Deux ans plus tard, dans son arrêt du 28 mai 1958, la Cour de Cassation revint sur cette position en décidant que le droit à la pension militaire était un droit civil et relevait donc exclusivement de la

³¹ LENAERTS, *Sociaal procesrecht*, 67-68 en citaat 69. Lenaerts était le spécialiste de l'époque en matière de juridictions sociales, voyez notamment: LENAERTS, *De burgerlijke, politieke en administratieve rechten*. LENAERTS, *De administratieve rechtbanken inzake werkloosheid en ziekteverzekering*, RW, 1951, 1009-1014. LENAERTS, *De geschillen inzake maatschappelijke zekerheid*, *An. Dr. Sc. Pol.*, 1952, 451-493. LENAERTS, *De grondwettigheid van de administratieve rechtscolleges inzake sociale zekerheid*, *Politica-Berichten*, 1957, 352-358.

³² Arrêt de la Cour de cassation du 21.12.1956. Pas. 1957, I, 431-467. LENAERTS, *Burgerlijke*, 41-47, 315-330. ALEN, *Rechter en bestuur*, tome 1, 631-632. CAMBIER, *Principes*, tome 1, 184-192. LUST, *Rechtsherstel*, 70-80. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Existe-t-il des droits administratifs et sociaux distincts des droits politiques ?*, *JT*, 1957, 49-62. MAST, *Geschillen van bestuur*, 59-61. RW 1957-58, 1285. MAST, *Les droits administratifs subjectifs existent-ils en droit public belge ?* *RCJB*, 1957, 168-178. PERIN, *Faut-il réviser l'article 93 de la Constitution ?*, *JT*, 1957, 141-144. BERX, *Rechtsbescherming*, 65-66. DE VISSCHERE, *De instelling van administratieve rechtscolleges door de uitvoerende macht*, *TBP*, 1957, 6-14. WIGNY, *Droits administratifs subjectifs*, *JT*, 1957, 361-365. WIGNY, *Droit administratif*, 331-345. GOOSSENS, *Recherches sur les critères de distinction des droits individuels: droits civils, droits politiques, droits administratifs*, *Ann. Fac. Dr. Liège*, 1960, 149-286.

compétence des tribunaux de droit commun. Dans les commentaires consacrés à cet arrêt, ce retour aux positions antérieures est unanimement déploré³³. L'incertitude persistait donc sur la distinction entre droits civils et droits politiques, avec toutes les conséquences que cela engendra.

5. QUAND PEUT-ON PARLER D'UNE JURIDICTION ADMINISTRATIVE?

La réponse à cette question est compliquée en raison de plusieurs facteurs. D'abord, un certain nombre d'organes administratifs exercent aussi une compétence judiciaire. Deuxièmement, les procédures pour contentieux soumis à des organes d'administration actifs et à des juridictions se confondent depuis une décennie sous l'influence de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. La frontière entre actes judiciaires et actes administratifs a été de tous temps un des problèmes les plus difficiles à résoudre dans notre droit public. Le problème a donné lieu à une grande confusion, à quantité de points de vue divergents et à une multitude de controverses parmi les juristes³⁴. La distinction entre un organe administratif et une juridiction administrative est très floue dans la pratique. Le législateur accorde à quantité d'organes des compétences sans inscrire dans la loi de quelle nature judiciaire sont ces compétences. L'appellation de l'organe (commission, conseil ou collège) ne permet pas davantage de tirer des conclusions. Dans la jurisprudence et dans la doctrine du droit sont apparus progressivement des critères différents pour déterminer si un acte est de nature juridictionnelle ou non³⁵. Nous les présentons ici sous forme simplifiée.

³³ Arrêt de la Cour de cassation du 28.05.1958, Pas, 1958, I, 1067-1069. RW, 1958-59, 203. RJDA, 1959, 67. CAMBIER, Un conflit d'attribution, JT, 1959, 53-58. DE VISSCHERE, Burgerlijke et politieke rechten, TBP, 1960, 3-14. LENAERTS, Recente rechtspraak van het Hof van Cassatie over burgerlijke en politieke rechten, RW, 1958-59, 193-204. DE VISSCHERE, Steeds op zoek naar het "politiek" recht, TBP, 1958, 215.

³⁴ Voir par exemple LEROY, *Les règlements et leurs juges*. VAN MENSEL, *De administratieve rechtshandeling. Een proeve*. VRANCKX, *Administratieve rechtshandelingen*.

³⁵ DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, 22-43. CAMBIER, *Principes*, tome 1, 118-148. BERX, *Rechtsbescherming*, 489-594. MAST, *Geschillen van bestuur*, 28-38. LENAERTS, *Juridictions administratives*, 9-27. VANDE LANOTTE, *Administratieve rechtscolleges*, 32-45. MAST, *Overzicht*, 755-770. MAST, Droits civils, droits politiques et intérêts administratifs, JT, 1947, 193-195. LUST, *Rechtsherstel*, 74-81. LENAERTS, De rechtsprekende handeling, RW, 1957, 1921-1934. LEROY, *Contentieux administratif*, 108-112. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 344-369.

5.1. Le critère statutaire

Le critère statutaire³⁶ part du statut des juges administratifs. C'est un principe de droit élémentaire que les juges doivent pouvoir se prononcer en toute indépendance et impartialité. Les garanties nécessaires en matière de composition et d'organisation de la juridiction doivent être inscrites dans la Constitution afin de garantir l'indépendance des juges à l'égard de toutes les parties impliquées. Il faut en premier lieu considérer la relation entre les juges et le pouvoir exécutif. L'indépendance implique que les juges administratifs peuvent jouir d'un statut similaire à celui des juges de droit commun. Cela ne veut pas dire qu'ils doivent être nommés à vie, mais qu'ils soient protégés contre la démission arbitraire et que la durée de leur mandat ne soit pas trop courte. En outre, les juges administratifs ne doivent pas recevoir d'instructions de supérieurs hiérarchiques sur la manière dont un contentieux est arbitré et ne peuvent donc pas être appelés à répondre de leurs décisions, ni faire l'objet de mesures disciplinaires.

Deuxièmement, tous les juges doivent être impartiaux. Selon la doctrine, cette impartialité doit être aussi bien personnelle que structurelle. L'impartialité personnelle implique que le juge n'ait pas de parti pris et n'ait pas le moindre préjugé. Les juges devant inspirer la confiance aux citoyens dans une société démocratique, il ne peut pas y avoir non plus le moindre soupçon de partialité de la part du juge. L'impartialité structurelle implique que la loi exclut le moindre doute en la matière. C'est pourquoi la loi interdit le cumul de fonctions dans certains cas. Mentionnons que chaque juge ayant un intérêt personnel dans une affaire peut toujours être dessaisi de l'affaire en vertu du vieil adage "nemo iudex in causa sua" (nul ne peut être juge dans sa propre affaire).

L'indépendance et l'impartialité de certains juges administratifs peuvent être mises en doute. Certaines juridictions administratives donnent l'impression d'être très dépendantes des milieux politiques et professionnels dont elles émanent. Le plus grand problème à cet égard a été longtemps celui de la composition des Conseils de l'Ordre des professions libérales, qui donna lieu à une kyrielle de procédures devant la Cour de Cassation. F. Delpérée parle à cet égard d' "une justice retenue et corporatiste"³⁷. Dans d'autres cas, le problème est plus subtil. Des questions peuvent ainsi sérieusement être posées quant au rôle du secrétaire ou du greffier de certaines juridictions. Souvent,

³⁶ Ce critère est souvent appelé critère organique dans la doctrine du droit. Pour éviter les confusions, nous optons ici pour critère statutaire.

³⁷ DELPEREE, Is de oprichting van administratieve rechtbanken in België gewenst? *TBP*, 1977, 255-264. Même article: DELPEREE, Des tribunaux administratifs en Belgique? *AP(T)*, 1976-77, 73-84.

les fonctionnaires qui veillent au bon déroulement de la procédure en termes logistiques occupent aussi une fonction dans l'administration qui a pris la décision contestée. Le fait que le secrétariat d'une juridiction a une certaine influence sur les décisions judiciaires soulève des questions sur son indépendance.

Si les conditions ci-dessus sont remplies, on pourra conclure qu'il s'agit d'un acte juridictionnel. En poussant ce raisonnement, il serait impossible qu'une compétence administrative et une compétence judiciaire soient réunies dans un même organe. C'est pourtant souvent le cas dans la pratique. On peut en outre exprimer des doutes sur les garanties d'indépendance et d'impartialité que peut offrir une Députation Permanente constituée de personnel étatique. Le critère statutaire n'est donc pas déterminant.

5.2. Le critère formel

En vertu du critère formel, chaque juridiction administrative doit répondre à certaines règles de procédure garantissant un procès équitable à toutes les parties. La Constitution belge et la Convention européenne des Droits de l'Homme (art.6 et 13 bien qu'ils concernent en premier lieu les affaires civiles et criminelles) garantissent un certain nombre de principes d'une bonne administration de la justice³⁸:

a) L'obligation de prendre une décision motivée. Chaque juridiction a l'obligation de prononcer un jugement sur les recours en instance, sans quoi il y a déni de justice. L'article 149 de la Constitution stipule en outre que chaque organe juridictionnel a l'obligation de prononcer un jugement motivé³⁹. L'obligation de motivation contraint le juge à raisonner et justifier ses décisions. Tant la Cour de Cassation que le Conseil d'État reconnaissent que l'obligation de motivation est un principe de droit général qui permet aux juges d'appel et de cassation de contrôler la décision, et cela, même s'il n'y a aucune disposition légale à ce sujet.

³⁸ BERX, *Rechtsbescherming*, 229-437. VAN DRIESSCHE, *Over rechtscolleges en de uitoefening van de jurisdictionele functie*, TBP, 1967, 153-159. LENAERTS, *De administratieve rechtcolleges et art. 96 et 97 GW*, TBP, 1957, 276-279. VANDEKERCKHOVE, *Geschillen van bestuur*, 29-34. VANDE LANOTTE, *Administratieve rechtcolleges*, 46-48. LAMBRECHTS, *Geschillen van bestuur*, 166-168. LENAERTS, *Burgerlijke*, 328-330. VAN MENSEL, *De Belgische federatie*, 73-83. PAS, *Grondwet*, 202-212. VELAERS, *Grondwet*, 486-495. WIGNY, *Droit administratif*, n°460-470. ALEN, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, tome2, 380-386 en 498-507. VANDE LANOTTE, *Handboek EVRM, artikelsgewijze commentaar*, tome 1, 372-646 et tome 2, 77-126. DE SMET, *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van art. 6 EVRM*.

³⁹ Art.149 de la Constitution: "Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique".

b) La publicité des séances telle qu'elle est fixée dans les articles 148 et 149 de la Constitution est seulement valable pour les tribunaux de l'ordre judiciaire⁴⁰. Selon un arrêt de la Cour de Cassation et du Conseil d'État, la publicité des audiences pour les juridictions administratives n'est valable que lorsqu'elle est expressément stipulée dans la loi. La publicité offre une garantie importante contre l'arbitraire judiciaire et permet un contrôle social externe par la presse et l'opinion publique.

c) L'objection et le traitement équitable. Selon la Cour de Cassation et le Conseil d'État, le processus d'objection est une caractéristique essentielle d'un jugement. Il est important que chaque partie puisse prendre connaissance des recours de l'autre partie et ait l'occasion d'y répondre. On a également le droit d'être entendu, de consulter le dossier complet et d'obtenir l'assistance d'un avocat. Le débat contradictoire est lui aussi une forme de protection contre l'arbitraire.

d) Le délai raisonnable a pour but de mettre fin dans un délai raisonnable à l'incertitude judiciaire. Les critères dont tient compte la Cour européenne des droits de l'homme quand elle décide si le délai raisonnable a été dépassé ou non sont la complexité de l'affaire, le comportement du plaignant, l'attitude des autorités compétentes et l'importance de l'affaire.

D'une part, on retrouve un certain nombre de ces principes dans l'organisation des organes administratifs qui n'ont pas de compétences juridictionnelles, et d'autre part, il existe des juridictions qui ne respectent pas certaines de ces formes de procédure. Les formes de procédure sont la conséquence d'un traitement juridictionnel et non l'inverse.

5.3. Le critère matériel

En vertu de ce critère, chaque juridiction a pour objectif d'arbitrer un contentieux judiciaire. D'une part, les faits sont établis et de l'autre, un jugement est prononcé qui, conformément à la loi, offre une solution au contentieux. Il y a là une claire distinction entre les tâches judiciaires et les tâches administratives. Puisque ce critère est très difficile à appliquer dans la pratique, la Cour d'Arbitrage a donné dans son arrêt n° 14/1997, dont il a déjà été fait mention, une nouvelle teneur au critère. Le contentieux porte sur un

⁴⁰ Art.148 de la Constitution "Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs". Cette précaution avait été prise en réaction aux consultations à huis clos de l'Ancien Régime. LENAERTS, De administratieve rechtscolleges en de art. 96-97 van de GW., *TBP*, 1957, 276-279. VELU, L'arrêt de la Cour de Cassation du 9/10/1959 et le problème de l'application aux juridictions administratives des règles constitutionnelles sur la publicité des audiences, *JT*, 1960, 441-446 et 460-467.

droit politique lorsqu'une autorité agit dans l'exercice d'une fonction qui se trouve dans un rapport tel avec les prérogatives de puissance publique de l'État qu'elle se situe en dehors de la sphère des litiges de nature civile.

5.4. Le critère organique

Selon ce critère élaboré par André Mast, il est nécessairement question d'un droit politique lorsque le législateur confie l'arbitrage d'un contentieux à une juridiction administrative. Ce critère non plus n'est pas concluant. Le législateur peut donc qualifier n'importe quel droit de politique sans se tromper. Mast utilise un raisonnement qui ne permet pas à priori de savoir quels droits peuvent être qualifiés de politiques. Il y a d'une part quantité d'appels administratifs établis par la loi sans qu'il s'agisse d'appels juridictionnels. D'autre part, il a déjà été établi que pour le Conseil d'État comme pour la Cour de Cassation, le fondement judiciaire d'une juridiction administrative est une condition *sine qua non*. Il faut enfin remarquer que le critère organique n'apporte en rien une réponse à la question de savoir si la compétence que le législateur a confiée à un organe administratif est de nature juridictionnelle ou non.

5.5. Le critère de l'autorité de la chose jugée

Vande Lanotte, Cromheecke et Lefranc ont également introduit un nouveau critère: l'autorité de la chose jugée. Ils définissent un acte juridictionnel comme "een door een orgaan of persoon genomen specifieke beslissing die steeds gezag van gewijsde bezit". L'autorité de la chose jugée liée à une décision de justice met en lumière la présomption légale de vérité. Cela signifie que la juridiction qui a prononcé un jugement ne peut en principe pas revenir sur sa décision, sauf si des recours exceptionnels sont introduits (cassation, opposition de tiers...). D'autres juridictions doivent respecter le jugement jusqu'au point de droit et l'autorité est obligée de prendre les mesures nécessaires pour exécuter la décision. Un acte judiciaire administratif n'a pas le même caractère définitif. Vande Lanotte et consorts retournent les choses car en fait, un acte judiciaire a l'autorité de la chose jugée parce qu'il est juridictionnel, il n'est pas juridictionnel parce qu'il a l'autorité de la chose jugée. L'autorité de la chose jugée est bel et bien un critère, mais il n'est pas déterminant.

5.6. La solution?

Il n'existe pas de solution toute prête. Certains critères sont sans doute une conséquence de la catégorisation en juridiction au lieu d'un critère de distinction. Aucun des critères précités n'est du reste probant. Pour sortir de l'impasse, la majorité de la magistrature et de la jurisprudence plaide pour une combinaison cohérente de ces critères. Chaque juridiction doit faire l'objet

d'une analyse concrète et l'application des textes de loi aux critères susnommés peut permettre de déterminer s'il s'agit d'un organe administratif ou judiciaire⁴¹. Nous utilisons pour notre étude la méthode de travail pratique élaborée par Vande Lanotte:

1^e étape: Si la loi stipule expressément que l'organe créé est une juridiction administrative ou prend des décisions juridictionnelles ou que les décisions ont l'autorité de la chose jugée, il s'agit sans conteste d'une juridiction administrative. Cependant, l'autorité de la chose jugée n'est jamais explicitement exprimée dans les lois, mais plutôt suggérée.

2^e étape: Si la loi prévoit un recours en cassation auprès du Conseil d'État ou de la Cour de Cassation, ou si une possibilité d'appel auprès des Cours d'Appel ou du Conseil d'État est prévue dans la loi, nous avons affaire à une juridiction administrative.

3^e étape: Si le texte de loi ne mentionne ni explicitement ni implicitement la nature juridique de l'organe, il convient de consulter les travaux parlementaires. Sur base de cette consultation ou sur avis du Conseil d'État, il peut apparaître que le législateur ait eu l'intention de créer un organe juridictionnel. On parle communément d'une "juridiction", de "jugements", "d'arrêts", de "juge", etc.

4^e étape: Si la loi et les travaux parlementaires ne donnent pas d'indications, tous les critères doivent être testés. Selon Vande Lanotte, il s'agit d'une décision arbitraire car la décision finale peut tout aussi bien être motivée dans le sens inverse. Beaucoup d'organes ont un caractère ambigu⁴². Comme nous ne sommes pas des juristes de formation et que nous nous aventurons là sur un terrain sensible, la jurisprudence de la Cour de Cassation et du Conseil d'État constitue notre principal fil conducteur. La création, ces dernières années, de multiples organes quasi-juridictionnels constitue une difficulté supplémentaire. Dans un article intéressant, Eddy Wymeersch les définit comme des "organen van het bestuur die deelnemen aan of belast worden met de bestuursfunctie en hierbij de regels naleven die doorgaans door de jurisdicties worden gehanteerd". Il détecte une tendance à ce que la plupart des actes judiciaires administratifs évoluent dans la direction de procédures judiciaires. C'est naturellement une bonne chose pour la protection juridique

⁴¹ Le Conseil d'État, la Cour de Cassation et la Cour d'Arbitrage ont également suivi cette méthode de travail, mais sans l'explicitement dans leurs arrêts. Il faut remarquer qu'il n'existe aucune hiérarchie parmi les critères et qu'il n'est pas nécessaire de les remplir tous. CROMHEECKE, *De pragmatische benadering van het begrip administratief rechtscollege door het Arbitragehof*, CDPK, 1997, 410-412.

⁴² VANDE LANOTTE, *Administratieve rechtscolleges*, 41-44.

du citoyen, mais la distinction entre actes administratifs et juridictionnels n'en devient que plus difficile à faire. À titre d'exemple, Wymeersch cite un certain nombre d'institutions du monde économique: le haut comité de contrôle, les services d'enquête commerciale, la commission bancaire, la commission des normes comptables, la commission des commandes publiques et le conseil du contentieux économique⁴³.

6. LA PROCÉDURE

Le droit administratif belge n'a pas de règles de procédure générales s'appliquant à toutes les juridictions administratives, ce qui constitue une grave lacune selon certains juristes. Chaque juridiction administrative a des règles de procédure spécifiques inscrites dans la loi de création, le décret d'exécution ou le règlement interne et, dans certains cas, ces règles ne sont même pas écrites. La plupart des juridictions se prononcent sur un acte judiciaire administratif émanant d'une autre autorité administrative. Avant que ces juridictions puissent être saisies, le plaignant peut ou doit introduire un recours administratif auprès de l'autorité administrative. "Het administratief beroep is een beroep dat wordt ingesteld bij een orgaan van het actief bestuur dat ertoe strekt op grond van legaliteits- en/of opportuniteitsoverwegingen een beslissing van dat orgaan zelf, of van een hiërarchisch onderschikt orgaan te doen intrekken of wijzigen". L'interjection d'un recours administratif ne suspend en principe pas l'exécution de la décision administrative. Il existe diverses formes de recours administratifs⁴⁴. Dans le cadre du recours gracieux, le citoyen demande à l'organe public en question de revenir sur la décision prise ou de la modifier. Cette forme de recours est toujours possible et n'est restreinte par aucune condition formelle. L'administration publique concernée n'est toutefois pas obligée de réagir et sera rarement disposée à revenir sur une décision prise. Le recours hiérarchique est inscrit dans la structure hiérarchique de l'organisation administrative. Le citoyen demande au supérieur hiérarchique d'exercer sa compétence pour ordonner à son subalterne de revoir la décision en question. La plupart d'entre eux pourront juger de manière plus objective la décision

⁴³ WYMEERSCH, De quasi-jurisdictionele functie, *TPR*, 1982, 841-885.

⁴⁴ De nombreux juristes ont défini ces recours. Nous reprenons ici les définitions de VANDE LANOTTE, *Administratieve rechtscolleges*, 48-50. Voyez aussi LEWALLE, *Contentieux administratif*, 263-297. MAST, *Geschillen van bestuur*, 7-9. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen*, 1-3. ALEN, *Algemene beginselen*, 235-240, BOES, *Administratief recht*, 188. MAST, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 550-552. VAN ORSHOVEN, *Ontwikkelingen*, 4-6. LANGOHR, *Inleidende bijdrage*, 41-44. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative*, 299-308. DE ROY, *Het georganiseerd beroep*.

prise, mais il faut d'autre part compter avec la solidarité administrative. Le citoyen peut aussi faire un recours de tutelle pour les décisions des administrations locales et territoriales afin d'obtenir que la décision prise soit suspendue ou annulée parce que contraire à la loi. L'autorité de contrôle juge toutefois en toute liberté de donner suite ou non au recours. Dans notre système judiciaire, un recours auprès d'une juridiction administrative n'est recevable que si le plaignant a épuisé tous les recours administratifs organisés contre la décision contestée. S'il n'existe qu'une possibilité, sans obligation, de saisir un organe de recours, on ne peut pas parler d'un recours administratif organisé. Dans le cas de recours non organisé, il n'y a de la part de l'instance de recours aucune obligation de décider.

Bien que la composition des juridictions administratives, la durée des mandats de leurs membres, leur compétence territoriale, leurs règles de procédure et leur délai d'appel varient considérablement, nous mentionnons ici la procédure qui, selon notre étude, constitue le plus grand dénominateur commun. Les règles du code de procédure civile ne s'appliquent pas à aux juridictions administratives. La procédure judiciaire administrative a un caractère inquisitoire et écrit. Cela signifie que dès que le plaignant saisit la justice, l'affaire est confiée au juge. En principe, la procédure est menée par écrit avec la possibilité pour les parties de s'expliquer séance tenante par voie orale. La procédure est donc relativement simple et assez informelle. L'affaire doit être soumise par écrit dans les délais prescrits par la loi et le document doit contenir les données d'identification du plaignant, le sujet de sa requête et les recours. Les droits de la défense exigent que les parties puissent prendre connaissance de toutes les pièces du dossier. Pendant l'examen du dossier, le juge administratif dispose d'une grande liberté de jugement pour appeler des témoins, effectuer une enquête sur place ou faire appel à des experts. Le pourvoi en seconde instance n'est pas un principe et est inclus ou non dans la législation créant la juridiction⁴⁴.

Le recours en cassation est presque toujours possible. Normalement, le juge administratif en cassation est le Conseil d'État. Mais au XIXe siècle, alors qu'il n'existait pas encore de Conseil d'État, le législateur avait donné par des lois spécifiques la compétence à la Cour de Cassation pour casser les décisions de certaines juridictions⁴⁵. Avec l'instauration du Conseil d'État en

⁴⁴ VANDE LANOTTE, *Administratieve rechtcolleges*, 51-52. LAMBRECHTS, *Geschillen van bestuur*, 166-168.

⁴⁵ En particulier, la Cour des Comptes, la Députation Permanente, le directeur régional des impôts, le collège des bourgmestre et échevins, le conseil supérieur de milice, les conseils de révision, les conseils de révision de la garde civique, le conseil d'appel des objections de conscience, les conseils d'appel de l'ordre des avocats, des médecins, les chambres des

1946, il fut décidé de faire du Conseil le juge de cassation général pour les décisions des juridictions administratives inférieures, pour assurer quelque unité dans la jurisprudence⁴⁶. Dans la loi du Conseil d'État du 23 décembre 1946, ce juge n'était pas explicitement mentionné. Le fameux article 9 déclarait la section d'administration compétente pour se prononcer sur les appels à l'annulation des actes et règlements des autorités administratives subalternes ou *contre les décisions contentieuses administratives*. Les juristes partageaient pratiquement à l'unanimité l'opinion que le législateur introduisait avec ce passage sibyllin une possibilité de cassation contre les décisions des juridictions administratives subalternes. Cela posa manifestement quelques problèmes à en juger par la loi du 3 juin 1971, qui ajouta à l'article 9 une phrase selon laquelle les juridictions administratives doivent se conformer à la décision d'annulation si telle a été la décision du Conseil dans son arrêt.

Ce n'est qu'avec la loi du 25 mai 1999, qui formule explicitement une distinction entre recours en annulation et recours en cassation, que le doute fut levé. L'article 14§2 de la loi du Conseil d'État est formulé depuis lors comme suit: "La section d'administration statue par voie d'arrêts sur les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives pour contravention à la loi ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité". Dans un pourvoi en cassation, le Conseil ne se prononce pas sur le fond de l'affaire. Il doit considérer les faits constatés par le juge subalterne comme prouvés et va uniquement juger si la juridiction concernée a appliqué correctement ou non la loi. Cette tâche est comparable à celle de la Cour de Cassation à l'égard des tribunaux de droit commun. En cas d'annulation, l'affaire est renvoyée devant la même juridiction, une autre juridiction ou une juridiction spécialement créée en fonction de ce que prévoit la loi. L'affaire est de nouveau soigneusement examinée et un nouveau jugement est prononcé⁴⁷.

notaires, la commission supérieure de défense sociale, les cours de réparation des dommages de guerre et le conseil d'enquête maritime.

⁴⁶ Après 1946, le législateur a rendu la Cour de Cassation compétente pour connaître des recours en cassation contre les décisions des juridictions suivantes: le conseil d'appel de l'objection de conscience, les conseils d'appel des pharmaciens, des architectes, des médecins, vétérinaires, des huissiers de justice, des réviseurs d'entreprises, des comptables et experts-comptables, des juristes d'entreprise, le conseil de la concurrence, le directoire de l'industrie charbonnière, les commissions de libération conditionnelle, et l'inspecteur des douanes et accises.

⁴⁷ Contrairement à la multitude de publications sur le pourvoi en annulation, il y a très peu d'ouvrages spécifiques sur le pourvoi en cassation auprès du Conseil d'État. VAN DAMME,

En matière de principes d'une bonne administration de la justice, comme le débat contradictoire, la motivation des décisions, la publicité des séances et autres, la procédure fixée par la loi pour les juridictions administratives était souvent inadéquate. Dès son installation en 1948, le Conseil d'État a largement contribué à redresser la barre. Par ses arrêts en qualité de juge en cassation, le Conseil a considéré certaines règles de procédure générales d'application aux juridictions administratives, même lorsque aucun texte de loi ne l'imposait. De cette manière, la plus haute juridiction administrative a mis fin aux situations inacceptables, sans toutefois combler toutes les lacunes.

7. RÉFORMER LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF?

Sous l'influence de la crise économique, l'intervention de l'État augmenta de manière spectaculaire dans les années 1930. Cela s'exprime aussi dans le nombre croissant de juridictions administratives créées à la même époque. Par voie de conséquence et en raison aussi de l'évolution des relations entre le citoyen et l'administration, toute une série d'études, de propositions de lois et de réformes partielles en matière d'arbitrage du contentieux administratif ont vu le jour. Dès le début des années 1930, des juristes influents comme Jules Lespès et Marcel Vauthier exprimèrent des critiques sur le désordre qui régnait dans le domaine du contentieux administratif⁴⁸. Une journée d'étude fut organisée à l'ULB sur ce thème le 23 avril 1934. Les rapports de cette journée furent publiés dans la *Revue de l'Administration* de 1935. Henri Matton, premier président de la Cour des Comptes, y débattit du rôle de la Cour des Comptes dans le contentieux administratif, Alfred Baar traita du contentieux fiscal, le professeur Dor des réformes à envisager comme l'élargissement de la compétence du juge de droit commun ou la création d'un Conseil d'État, Léon Moureau compara le système belge avec celui de nos pays voisins et le professeur Lespès tenta de dresser un premier tableau général des juridictions administratives belges.

De Raad van State als administratieve cassatierechter, *TBP*, 2000(25), 1, 69-78. HANOTIAU, Le Conseil d'État, juge de cassation administrative, *Le citoyen face à l'administration*, Liège, 1990, 131-183. ANDERSEN, De quelques réflexions à propos de la cassation administrative, *Mélanges Philippe Gérard*, Bruxelles, 2002, 275-286. LAMBOTTE, *La procédure devant le Conseil d'État*, 72-77 en 210-235. REMION, *Le Conseil d'État. Ses compétences, son avenir*, 107-121. LEROY, *Contentieux administratif*, 403-410. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 735-750. Loi du Conseil d'État du 23.12.1946 (MB 09.01.1947), modifiée par la loi du 09.06.1971 (MB 19.06.1971) et la loi du 25.05.1999 (MB 22.06.1999). Dans la pratique, la procédure d'annulation et la procédure de cassation sont très similaires.

⁴⁸ LESPES, et VAUTHIER, Les juridictions administratives du premier degré, *Ann. Dr. Sc. Pol*, 1935, 317-342.

Après la Seconde Guerre mondiale, le législateur belge se vit contraint dans le cadre de la reconstruction et l'indemnisation pour dommages corporels de créer quantité de nouvelles juridictions comme les commissions pour les réparations, les commissions civiles d'invalidité, la commission d'appel des prisonniers politiques (étrangers) et les Directeurs provinciaux pour dommages de guerre aux biens privés. Avant de rendre hommage au courage des résistants, des statuts de reconnaissance nationale furent instaurés pour les résistants armés, les résistants civils, les réfractaires au travail obligatoire, les déportés pour travail obligatoire, les prisonniers politiques, les résistants de la presse clandestine, les engagés d'office dans l'armée allemande et les résistants au nazisme dans les territoires annexés. Des tribunaux administratifs furent chargés de juger objectivement si le statut devait être accordé ou non.

Henri Velge, père fondateur du Conseil d'État, dut admettre en 1947 que tous les problèmes concernant le contentieux administratif n'avaient pas été réglés par la création du Conseil en 1946. Il plaida donc pour que l'on s'attaquât à la réforme des juridictions inférieures⁴⁹. Au début des années cinquante, Jacques Stassen s'intéressa aux juridictions dans deux articles plus sommaires. En 1952, A. Depondt, actif auprès du Conseil d'État, publia son *Répertoire des décisions de nature juridictionnelle*. Cependant, Depondt n'indique pas sur quoi il se base pour décider s'il y a une juridiction ou non. Il se contente de décrire brièvement la compétence et la disposition légale. De cette manière, il considère quantité de pourvois administratifs comme des pourvois juridictionnels⁵⁰.

À la même époque, furent aussi créées des juridictions disciplinaires pour les professions libérales. Ces juridictions occupent une place tellement particulière dans notre système judiciaire qu'il est intéressant de s'y arrêter un moment. Médecins, avocats, notaires, huissiers, architectes et autres tiennent un rôle important dans la société. Ils comptent même souvent parmi les notables de la communauté. Les professions libérales se caractérisent par de longues études, souvent suivies d'une période de stage, des coûts d'établissement élevés et une position indépendante à l'égard du marché du travail. Dans la plupart des cas, ces professions ont obtenu du législateur un monopole pour l'exercice de certaines tâches, soumises ou non à un *numerus clausus*. Mais pour préserver l'intérêt général, le législateur a créé les Ordres. Quiconque veut exercer une profession libérale doit s'inscrire obligatoirement

⁴⁹ VELGE, *La loi du 23/12/1946 instituant en Belgique le Conseil d'État*, 103.

⁵⁰ DEPOND, *Repertorium van beslissingen naar jurisdictionele aard*. STASSEN, Esquisse d'une étude des commissions administratives dans le contentieux administratif belge, *RJDA*, 1952, 1-8. STASSEN, Introduction à l'étude de la réforme du contentieux administratif, *RJDA*, 1954, 241-251.

au Tableau de l'Ordre représentant sa profession. L'Ordre décrète le règlement professionnel et veille à son respect. Ces règles déontologiques sont généralement assez vagues. Les codes de conduite mentionnent ainsi souvent l'honneur, la dignité, la discrétion et la collégialité qui doivent aller de pair avec l'exercice de la profession. Les Ordres remplissent diverses tâches: 1) des tâches administratives comme l'inscription des membres au Tableau de l'Ordre, l'encaissement de leur contribution obligatoire, la défense des intérêts professionnels, la formation et le perfectionnement de ses membres; 2) des tâches normatives, dont la rédaction du code de conduite déontologique; 3) une tâche judiciaire qui consiste à imposer des sanctions disciplinaires aux membres qui ne respectent pas le code de conduite.

L'Ordre des avocats date de la période française (1810) mais fut scindé en 2001 pour cause de dissensions internes en un Orde van Vlaamse Balies et un Ordre des barreaux francophone et germanophone. Les organes disciplinaires des notaires (1803), des huissiers (1813) et des avoués (1800), sorte de conseillers juridiques qui ne peuvent pas plaider devant un tribunal, et dont la charge a été abolie en 1970 datent de la même période. L'Ordre des médecins a été créé en 1938, l'Ordre des pharmaciens en 1949 et celui des vétérinaires en 1950. Les réviseurs d'entreprise se dotèrent de leur institut en 1953 et les architectes durent attendre jusqu'en 1963. Dans chaque Ordre, la loi prévoit la création de juridictions administratives, constituées de collègues élus qui peuvent imposer des sanctions disciplinaires à ceux qui sont en infraction au code professionnel. Ces sanctions peuvent aller d'un avertissement à la censure ou au blâme et même jusqu'à la suspension ou, dans les cas les plus graves, à la radiation de membres du Tableau de l'Ordre. Les critiques reprochent aux ordres des réflexes corporatistes (autorégulation, monopole et protection de leurs membres) et dénoncent le caractère secret des procédures disciplinaires et la composition partielle de ces juridictions⁵¹.

En 1958, le professeur Charles Van Reepingen (UCL), en sa qualité de commissaire royal, fut chargé par le Ministre de la Justice Harmel de présenter des propositions de loi de réforme du système judiciaire. Le but était d'administrer la justice de manière moins complexe, plus rapide et donc moins coûteuse. Son projet de loi partait du principe de l'unité du pouvoir judiciaire: toutes les compétences judiciaires doivent revenir aux tribunaux de droit commun. Après le décès soudain du Commissaire Royal, son adjoint, le professeur Ernest Krings, poursuivit son travail de titan. C'est sur base de cette étude que le gouvernement déposa en 1963 au Sénat un volumineux

⁵¹ HUYSE et SABBE, *De mensen van het recht*. DE GROOT, *De Orde der Geneesheren: een voorstel tot hervorming*. *Nieuw Tijdschrift van de VUB, Themanummer vrije beroepen*, 2002 (15), n°3.

projet de loi de Code judiciaire (de 1.675 articles) qui apportait de grands changements au système et aux règles de procédure. Après mûre réflexion, le législateur assainit les juridictions administratives actives dans le domaine de la sécurité sociale, mais ne toucha pas aux autres (voir plus loin)⁵².

Entre 1961 et 1964, parut l'ouvrage en deux volumes du professeur Cyr Cambier (UCL) sous le titre *Principes du contentieux administratif*⁵³. L'auteur y défendait la thèse solidement argumentée que le contentieux administratif devait être intégré dans le pouvoir judiciaire. Il considérait le pouvoir judiciaire parfaitement à même de juger le contentieux administratif. Cambier remarquait en outre qu'il n'y avait pas de raisons fondées pour confier le contentieux administratif à des juridictions extrajudiciaires. Il constatait que les motifs pour créer ou préserver de telles juridictions ont changé au fil des années et qu'elles ne trouvent plus leur justification que dans une certaine spécialisation, tout en reconnaissant la nécessité d'une telle spécialisation. L'intégration dans le pouvoir judiciaire ne pouvait d'ailleurs se faire selon lui que moyennant une certaine spécialisation et une procédure adaptée. Dans le premier volume intitulé *le juge dans l'État: le contrôle judiciaire de l'administration*, Cambier fait une analyse en profondeur du problème, décrit son évolution historique, met en avant le problème des droits civils et des droits politiques et commente les critères auxquels doivent répondre les actes judiciaires. Dans le deuxième volume, l'auteur dresse un inventaire complet de toutes les juridictions administratives belges, inventaire dont nous nous sommes servis pour notre répertoire.

Le pouvoir exécutif commençait lui aussi à penser que la réforme du contentieux administratif ne s'achevait pas avec la création du Conseil d'État. À la demande du ministre Lilar, l'Institut Belge des Sciences Administratives réalisa en 1959 une étude sur la réforme des juridictions administratives. Le point de départ du rapport publié en 1962 était que les nombreuses juridictions devaient être regroupées par secteur. Une procédure fut mise au point de manière à mieux garantir les droits de la défense. Le plus grand soin fut aussi apporté à la composition des juridictions, de manière à les rendre véritablement indépendantes et impartiales. Le président devrait toujours être un magistrat spécialisé. La possibilité du pourvoi en cassation auprès du Conseil d'État serait généralisée, la Cour de Cassation perdant ainsi une partie de ses compétences. Les compétences judiciaires de la Députation Permanente seraient reprises par une juridiction spéciale. Si cela n'était pas possible à

⁵² Rapport du Commissaire Royal pour la réforme juridique et le projet de loi d'adoption d'un code judiciaire (Doc. Parl. Sénat, 1963-64, 60). Le rapport Van Reepingen fut aussi publié séparément.

⁵³ CAMBIER, *Principes du contentieux administratif*.

court terme, il faudrait pour le moins élaborer à court terme une procédure satisfaisante pour résoudre le problème. Charles Goossens proposait une réforme des contentieux portant sur la sécurité sociale, les compétences de toutes les juridictions étant transférées à une seule commission de réclamations et une commission de pourvoi, toutes deux paritaires. Vauthier et Rémion proposaient une réforme des juridictions disciplinaires par laquelle une seule juridiction centrale s'occuperait de toutes les procédures disciplinaires des Ordres des professions libérales. Le pourvoi se ferait auprès du Conseil d'État. Vauthier et Rémion s'intéressèrent aussi aux contentieux militaires. Les conseils de milice, le conseil supérieur de milice, les conseils de révision et la commission des exemptions pouvaient être conservés, mais aussi avec possibilité de pourvoi en cassation auprès du Conseil d'État. Outre les juristes déjà mentionnés, le groupe de travail comptait les professeurs Matton, Buttgenbach, Cambier, Dembour, De Visscher et Mast⁵⁴. Ces projets ne dépassèrent toutefois jamais le stade de l'étude.

En 1962 encore, le parlementaire J. De Staercke introduisit une proposition de loi uniformisant la procédure pour toutes les juridictions administratives (objection, séance publique, décision motivée, possibilité de pourvoi). Le Conseil d'État serait le juge général en cassation et, en cas de renvoi devant une juridiction autrement constituée, celle-ci devrait se rallier à la position juridique du Conseil. Certaines compétences exercées par des juridictions subalternes seraient transférées par arrêtés royaux au Conseil d'État et dans d'autres cas, le Conseil pourrait s'instituer juge en seconde instance (double compétence avec juridiction pleine). Le Conseil d'État pourrait aussi imposer des mesures disciplinaires aux juges administratifs et pourrait suspendre en référé des actes administratifs afin d'éviter un dommage difficile à réparer. En complément à cette proposition, De Staercke soumit le 12 novembre 1963 une proposition de loi introduisant des tribunaux administratifs. Il y aurait par province un tribunal administratif constitué de magistrats, reprenant à sa charge les tâches judiciaires de la Députation Permanente et des autres juridictions administratives et la compétence d'annulation du Conseil d'État (notamment pour les contentieux relatifs aux fonctionnaires)⁵⁵. Les deux

⁵⁴ MOUREAU, GOOSSENS, VAUTHIER, FLAMME, REMION, STASSEN, *Premier rapport sur la réforme de l'organisation du contentieux administratif en Belgique*. Les principaux résultats furent aussi publiés par GOOSSENS, *Esquisse d'une réforme du contentieux de la sécurité sociale, Annales de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 1962, 5-42. MOUREAU, *La réforme de l'organisation du contentieux administratif du premier degré. Problèmes fondamentaux et vue d'ensemble des réformes envisagées, RJDA*, 1963, 66-77.

⁵⁵ Proposition de loi de J. De Staercke concernant la réforme de la procédure en matière de contentieux administratifs (Doc. Parl. Chambre, 1962-63, 479-1). Proposition de loi de J. De

propositions de loi échouèrent toutefois, les Chambres ayant été dissoutes avant même qu'elles puissent être examinées.

Comme il a été dit dans le cadre de la mise en place de l'État Providence, toute une série de juridictions avaient été créées pour des contentieux concernant le versement de diverses allocations sociales (retraites, aides au chômage, assurances maladie, etc.). Il y avait de cette manière un embrouillamini d'organes judiciaires dans lequel même les juristes se perdaient. Le citoyen devait entreprendre un véritable parcours du combattant pour faire juger son affaire devant l'instance idoine. Cette situation était régulièrement dénoncée dans la littérature juridique. Depuis le début des années 1960, des voix s'élevaient pour simplifier ce capharnaüm de commissions de réclamations et de pourvois et uniformiser les procédures. Même les syndicats appelaient à la réforme. Diverses propositions furent soumises au Parlement. Certaines d'entre elles plaidèrent pour l'intégration du contentieux social dans le pouvoir judiciaire, d'autres souhaitèrent des juges spécialisés et une procédure spécifique. Un compromis fut finalement trouvé avec les conclusions du commissaire royal à la réforme judiciaire Van Reepingen dans la loi du 10 octobre 1967 portant création du Code judiciaire. En remplacement des conseils de prud'hommes, qui arbitraient traditionnellement les contentieux entre employeurs et employés, et des juridictions administratives susmentionnées, furent créés des tribunaux du travail autonomes. Intégrés au pouvoir judiciaire, ces tribunaux du travail et cours du travail arbitrèrent à partir de 1970 les contentieux liés au droit du travail et de la sécurité sociale. Furent ainsi supprimés à partir du 1er novembre 1970 les commissions de réclamations et commissions d'appel en matière d'assurance maladie et invalidité, de chômage, de retraite des ouvriers, des employés, des marins, des mineurs et des indépendants, la commission d'appel du Fonds national de reclassement social des handicapés, la commission d'appel du pool de la marine marchande et la commission d'appel des allocations aux estropiés et mutilés, les commissions de réclamation et commission d'appel en matière d'assurance maladie-invalidité des travailleurs indépendants et la commission spéciale d'appel à Bruxelles⁵⁶.

L'introduction du Code Judiciaire se traduisit par un important assainissement du contentieux administratif. Le législateur ne fut toutefois pas toujours cohérent, car quatre juridictions du domaine social furent maintenues: le conseil d'appel du Fonds national des études, la commission des dispenses de

Staercke instaurant des tribunaux administratifs provinciaux (Doc. Parl. Chambre, 1963-64, 652-1).

⁵⁶ CORDY, De rechtscolleges voor sociale-zekerheidszaken en de rechterlijke hervorming, *BTSZ*, 1965, 592-614.

cotisations, la commission d'appel du Fonds spécial d'assistance, la commission d'appel du service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI. Ultérieurement, le législateur jugea aussi utile de vider d'une partie de leur substance les compétences des tribunaux du travail en instaurant un certain nombre de juridictions spécifiques: les chambres provinciales de recours (dont la compétence fut toutefois rendue au tribunal du travail en 1993), la commission de recours en matière de dépassement des normes en biologie clinique et imagerie Médicale, la commission de contrôle et la commission d'appel auprès du service de contrôle médical de l'INAMI, la commission de recours des hôpitaux, la commission auprès du Fonds flamand pour l'intégration des personnes handicapées et la commission d'appel de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées.

La déclaration du gouvernement Tindemans I de 1974 mentionna expressément au chapitre des problèmes institutionnels qu'il fallait assurer une protection juridique plus efficace du citoyen contre les abus de pouvoir. Dans le cadre d'une révision des lois sur le Conseil d'État, le sénateur André présenta en vain une proposition de loi permettant un recours en seconde instance contre les décisions de la Députation Permanente et des conseils de milice auprès de la section d'administration. La procédure devait ensuite être uniformisée pour la Députation⁵⁷. En 1976, parut de la main du Ministre de la Réforme des Institutions Robert Vandekerckhove une importante note de travail contenant des propositions concrètes pour simplifier le règlement des contentieux administratifs⁵⁸. Cette note dénonçait la "prolifération" des juridictions administratives, leurs procédures et l'attribution arbitraire et disparate des compétences. Selon le ministre, la composition des juridictions administratives ne remplissait en général pas les normes élémentaires d'indépendance, d'impartialité et de compétence. Vandekerckhove proposait une réforme pragmatique de ces institutions. Il prônait la création de tribunaux administratifs de première instance à Bruxelles, Liège, Mons, Anvers et Gand, compétents pour annuler certains actes de droit administratifs et qui reprendraient la tâche d'un certain nombre de juridictions (il pensait surtout à la Députation Permanente et aux collèges disciplinaires). Le Conseil d'État devait traiter les affaires en appel. Avec cette proposition, certaines juridictions étaient toutefois maintenues. Elle fut largement débattue dans plusieurs colloques, mais resta lettre morte. La réaction émana surtout du Premier Avocat Général F. Dumon, qui était en faveur du maintien du statu

⁵⁷ Proposition de loi de D. André modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État (Doc. Parl. Sénat, 1975-76, 702/1).

⁵⁸ VANDEKERCKHOVE, *Geschillen van bestuur. Hervorming van het administratief contentieux: werknota*.

quo⁵⁹. Le projet de loi annoncé par le ministre ne vit donc jamais le jour. Mais le projet ne sembla pas totalement enterré car les accords gouvernementaux du 5 avril 1979 (Martens I), du 20 avril 1980 (Martens III) et du 24 octobre 1981 (Martens IV) continrent chacun une proposition relative à l'harmonisation du contentieux administratif.

Par la loi du 6 juillet 1987, fut ajouté à la loi provinciale un nouvel article 104bis fixant la procédure que la Députation Permanente doit suivre quand elle exerce sa tâche judiciaire. Lors d'un colloque en avril 1989 consacré à la Députation Permanente en tant qu'organe judiciaire, le Ministre de l'Intérieur Louis Tobback annonça qu'il allait produire un document de travail sur la création des tribunaux administratifs⁶⁰. La réforme dont il est question dans la décision gouvernementale du 22 décembre 1989 est la création de tribunaux administratifs provinciaux de première instance. Les tribunaux administratifs devaient en premier lieu reprendre à leur compte la compétence générale d'annulation du Conseil d'État. La compétence de certaines juridictions administratives devait, au cas par cas, aussi être transférée aux nouveaux tribunaux. Un recours était possible auprès du Conseil d'État. Les membres du tribunal seraient assistés par des hauts fonctionnaires. Étaient également prévus des procédures d'urgence, un règlement simplifié, une suspension, des mesures provisoires et une astreinte, et la possibilité pour le président de régler seul un certain nombre d'affaires. Quelques jours plus tard, lors d'un colloque intitulé *Le citoyen face à l'administration*, le ministre Tobback tint le même discours dans l'autre langue nationale⁶¹.

Une proposition de loi similaire fut introduite par le sénateur E. Cerexhe le 23 novembre 1989 dans l'idée de résoudre aussi bien le manque de cohérence dans l'arbitrage des contentieux administratifs que la surcharge de travail du Conseil d'État. Dans l'exposé des motifs, il écrit que la création des juridictions administratives a été plutôt le résultat d'improvisations politiques que de réelles considérations juridiques. Il fallait rationaliser et simplifier la multiplicité des procédures, dans l'intérêt du plaignant et de l'administration. Cerexhe proposa de créer cinq tribunaux administratifs à Bruxelles, Gand, Anvers, Mons et Liège, avec la même juridiction que les cours d'appel. Chacun de ces tribunaux devait avoir deux Chambres composées de trois

⁵⁹ DUMON, Ontwerpen van hervorming en jurisdictionele functie, *RW*, 1977-78, 275. LAMBRECHTS, De verbetering van het administratief contentieux, *RW*, 1977-78, 2331-2342. DELPEREE, Des tribunaux administratifs en Belgique, *AP(T)*, 1976-77.

⁶⁰ TOBBACK, De bestendige deputatie en de hervorming van het administratief contentieux, VANDE LANOTTE, (ed.) *De Bestendige Deputatie als rechtsprekend orgaan*, 137-152.

⁶¹ TOBBACK, Vers une réforme globale du contentieux administratif, *Le citoyen face à l'administration: commissions et juridictions administratives: quels droits de défense?* Actes du colloque organisé le 22 avril 1989 par la Conférence du Jeune Barreau de Liège, 209-230.

magistrats d'appel. La première chambre devait prendre connaissance du "contentieux de la légalité contre les actes et règlements des diverses autorités administratives dont la compétence n'excède pas le ressort territorial du tribunal dans lequel elles ont leur siège" (cf. recours en annulation du Conseil d'État). La deuxième chambre serait compétente en première ou deuxième instance pour le contentieux "de pleine juridiction" antérieurement confié aux juridictions administratives. La procédure serait comparable à celle du Conseil d'État et la suspension en référé était également prévue. La proposition gardait un certain nombre de juridictions en raison de leur caractère technique, mais permettait l'appel auprès du Conseil d'État⁶².

Les 4 et 18 décembre 1992, le Conseil des Ministres chargea un groupe de travail sous la direction du Premier Président du Conseil d'État de rédiger un projet de texte pour l'instauration de tribunaux administratifs de première instance qui garantiraient en même temps grâce à une procédure simple et rapide, l'accès à l'exercice de la justice pour les ayants droit, et le respect des droits de la défense. Le groupe de travail Tapie⁶³ se basait sur les résultats d'un projet d'études réalisé en collaboration par l'université de Gand et l'université de Louvain: *De weg naar het gerecht. Rechtswetenschappelijke studie van de administratieve rechtbanken in België*. Ce rapport d'étude contient un inventaire de toutes les juridictions existantes à l'époque, accompagné d'un commentaire précis. Les résultats furent rendus publics par le biais des deux volumes publiés par les Services Fédéraux des Affaires Scientifiques⁶⁴. Partant de l'inventaire, la commission devait formuler un certain nombre de propositions sur le nombre de tribunaux, leur compétence exacte, la procédure et les nominations.

Le 8 avril 1993, les parlementaires V. Dua et M. Cheron présentèrent également une proposition de loi concernant l'instauration de tribunaux administratifs de première instance. Leur proposition prévoyait la création

⁶² Proposition de loi d' E. Cerexhe portant sur l'instauration, l'organisation, la compétence et le mode de fonctionnement des tribunaux administratifs (Doc. Parl. Sénat, 1989-90, 808-1). Cerexhe soumit une seconde fois sa proposition à la législature suivante (Doc. Parl.. Sénat, 1991-92, 184/1).

⁶³ Le groupe de travail se réunit au Conseil d'État quarante fois durant la période 1993-1994 et était composé de l'élite du droit administratif: les professeurs Tapie (président), Suetens, Andersen, Lambrechts, Lewalle, Maussion, Van Damme; les membres du Conseil d'État, messieurs Baeteman, Coremans, Dumont, Roelandt, Lambotte et madame Willot-Thomas, plus quelques hauts fonctionnaires et attachés de cabinet du Ministère de l'Intérieur.

⁶⁴ CROMHEECKE, HAECK et MEEUS, *De weg naar het recht. Rechtswetenschappelijke studie van de administratieve rechtbanken in België*. HUYSE, SABBE, VAN DER BIESEN, *Administratieve rechtscolleges: rechtsbescherming in drie administratieve rechtscolleges*. VANDE LANOTTE, CROMHEECKE en LEFRANC, *Administratieve rechtscolleges: een rechtsvergelijkende studie naar de noodzaak tot rationalisatie en/of decentralisatie*.

d'un seul tribunal administratif par région (à Bruxelles, Gand et Namur). Ces tribunaux "d'accès facile" seraient compétents pour tout le contentieux d'annulation (régulé antérieurement par le Conseil d'État). Ils n'auraient toutefois juridiction que sur les compétences juridictionnelles antérieurement exercées par la Députation Permanente. Le recours était possible auprès du Conseil d'État, dont ils reprenaient la procédure. La même proposition fut ultérieurement soumise au Sénat et Joëlle Milquet réitéra la proposition de loi Cerexhe⁶⁵. Aucune des propositions ne fut débattue.

La Guerre Froide étant définitivement terminée, le ministre Leo Delcroix transforma en 1994 l'armée belge, qui était en grande partie constituée de conscrits, en armée de métier. Les juridictions de milice -conseils de milice, conseils de révision, commissions des indemnités de milice, etc.- perdirent d'un coup leur raison d'être. Ce n'est que le 22 janvier 1996 que le groupe de travail Tapie rendit son rapport dans lequel il se livrait à un certain nombre de considérations générales et présentait sa proposition de loi. Onze tribunaux administratifs seraient créés (1 par province). Ces tribunaux pourraient suspendre ou annuler les actes et règlements des autorités administratives. Le tribunal reprendrait en première ou seconde instance les compétences des juridictions administratives. Le rapport citait minutieusement toutes les lois qui devaient être revues en conséquence, mais la proposition ne se concrétisa pas, sans doute pour des raisons budgétaires (nécessité de nommer du personnel, nouveaux tribunaux ...)⁶⁶. Pendant les débats parlementaires qui précédèrent la loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'État, les députés Reynders et D'hondt introduisirent un amendement, qui ne fut pas adopté prévoyant la création de cinq tribunaux administratifs (cf. proposition de loi Cerexhe)⁶⁷.

Avec l'évolution rapide du secteur des services, un certain nombre de fonctions sociales nouvelles sont apparues pendant la seconde moitié du XXe siècle. Ces nouveaux prestataires de services cherchèrent à se doter de leur

⁶⁵ Proposition de loi de V. Dua et M. Cheron concernant l'instauration de tribunaux administratifs de première instance (Doc. Parl. Chambre 1992-93, 973/1). Proposition de loi de J. Daras et E. Boutmans concernant l'instauration de tribunaux administratifs de première instance (Doc. Parl. Sénat, 1995-96, 382/1). Proposition de loi de J. Milquet concernant l'instauration, l'organisation, la compétence et la méthode de travail des tribunaux administratifs (Doc. Parl. Sénat 1995-96, 305/1).

⁶⁶ L'ouvrage de MAUSSION, *Le Conseil d'État face à l'arriéré du contentieux: de l'accélération de la procédure à la création des tribunaux administratifs de première instance* dans: BLERO, *Le Conseil d'État de Belgique 50 ans après sa création*, 846-859 donnent un inventaire complet des travaux.

⁶⁷ Amendement 15 du projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État (Doc. Parl. Chambre, 1995-96, 644/3, 4-48).

propre réglementation professionnelle. Le législateur répondit à leur demande en créant les "instituts professionnels de services intellectuels" fonctionnant selon les mêmes lignes que les Ordres des professions libérales, comme l'Institut des comptables et fiscalistes agréés (depuis 1992), l'Institut professionnel des agents immobiliers (1993), l'Institut des comptables et conseillers fiscaux (1999) et l'Institut des juristes d'entreprises (2000). Outre la formation professionnelle et continue, la défense des intérêts, les conseils et l'établissement de normes, la chambre d'appel ou commission disciplinaire de ces instituts, composée de collègues élus, peut aussi imposer des sanctions aux membres ne respectant pas la réglementation professionnelle. Depuis 2003, le conseil fédéral et le conseil fédéral d'appel se prononcent sur le non-respect de la réglementation professionnelle des experts géomètres.

De nouvelles juridictions ont également été créées en mars 1999 à l'occasion de l'affaire Dutroux. Pendant les travaux de la commission d'enquête parlementaire Dutroux, la libération conditionnelle du pédophile et kidnappeur Marc Dutroux fit l'objet de très sévères critiques. Avec la loi Lejeune, le Ministre de la Justice prit la décision d'accorder la libération conditionnelle des détenus sur l'avis du directeur de la prison et du Parquet. La libération conditionnelle devint soudain une question hautement politique. Au lendemain de la Marche Blanche, le gouvernement Dehaene II proposa de confier désormais cette tâche aux nouveaux tribunaux d'exécution des peines. Mais comme une telle mesure nécessitait une modification de la Constitution, on opta, avec la loi du 5 mars 1998, pour une solution provisoire en créant des juridictions administratives: les commissions de libération provisoire. Depuis, les gouvernements Verhofstadt I et II ont inscrit les tribunaux d'exécution des peines à leur programme gouvernemental, sans qu'ils se soient concrétisés à ce jour. En 2000, la commission Holsters fut chargée de rédiger un rapport sur la création d'un tribunal d'exécution des peines et sur le statut juridique des détenus. Ce rapport fut remis au ministre en mai. L'article 157 de la Constitution fut modifié par la loi du 17 décembre. Pendant le "super" conseil des Ministres Justice/Police des 30 et 31 mars 2004, la note cadre fut adoptée et sur proposition de la Ministre de la Justice Onkelinx, le conseil des Ministres adopta le 10 décembre 2004 un avant-projet de loi portant création d'un tribunal d'exécution des peines. Le nouveau tribunal, une division du tribunal de première instance, se prononcerait désormais sur un certain nombre de modalités d'exécution des peines comme la détention limitée, le contrôle électronique et la libération provisoire. On pourrait aussi faire appel à ce tribunal contre les décisions du ministre concernant les autorisations de sortie, le congé pénitentiaire, la suspension de peine. Il n'y a plus qu'à attendre les débats parlementaires.

Depuis des décennies, le fait que le Directeur des impôts -dans l'arbitrage de contentieux sur les impôts directs- et la Députation Permanente -dans l'arbitrage de contentieux sur les impôts locaux- exerçaient des compétences judiciaires était dénoncé par les juristes car ces instances ne répondaient pas aux normes d'impartialité et d'indépendance. Diverses grandes réformes furent envisagées, mais celles-ci ne furent jamais menées à bien. La procédure fiscale fut finalement réformée par les lois des 15 et 23 mars 1999 des ministres Maystadt et De Clerck. Le Directeur des impôts, la Députation Permanente en matière fiscale et l'Inspecteur des douanes et accises – qui arbitrait des contentieux sur la valeur des marchandises déclarées – perdirent leurs fonctions judiciaires. Ce type de contentieux est désormais arbitré par le pouvoir judiciaire, c'est-à-dire par les nouvelles chambres fiscales, des chambres spécifiques de juges spécialisés dépendant des tribunaux de première instance. Avec cette mesure, la plupart des juridictions administratives contestées appartiennent maintenant au passé.

La sénatrice cooptée Clothilde Nyssens soumit une nouvelle fois le projet de loi Cerexhe le 20 novembre 2002⁶⁸. Dans un communiqué de presse du 30 octobre 2003, le parti CdH plaidait pour que soit comblé le retard juridique en créant notamment des tribunaux administratifs. On notera que dans aucune des propositions de loi précédentes, il n'a été question de retirer les compétences disciplinaires des Ordres, qui étaient pourtant fortement critiquées dans les milieux juridiques. Un assainissement à grande échelle du contentieux administratif est annoncé depuis des années. La question revient régulièrement à la surface dans le monde juridique, mais les réformes ne dépassent jamais le stade du projet. Les solutions envisagées varient de l'adoption d'une sorte de codex de procédure à la suppression radicale de toutes les juridictions inférieures⁶⁹. Lorsque la création de tribunaux administratifs à part entière s'avéra impossible, le législateur opta pour des adaptations pragmatiques des juridictions les plus critiquées, voire leur suppression. Mais eu égard à l'explosion de la législation ces dernières années, le besoin en juridictions spécialisées s'impose de plus en plus. Il semble en outre que les divers législateurs régionaux n'aient fait à ce jour que de timides tentatives en matière de création de juridictions administratives.

⁶⁸ Proposition de loi de C. Nyssens concernant l'instauration, l'organisation et le mode de fonctionnement des tribunaux administratifs (Doc. Parl. Sénat, 2002-03, 1419/1).

⁶⁹ Pour un récent commentaire des diverses solutions, voir BERX, *Rechtsbescherming*, 595-606 et LUST, *Rechtsherstel*, 414-453. VAN ORSHOVEN, *Administratieve rechtbanken? Ja en nee: pleidooi voor juridictioneel monisme*, *RW*, 1994-95, 897-909.

3.8. BIBLIOGRAPHIE

Consultez les pages 74-83.

8. BIBLIOGRAFIE

- ALEN, A., *Rechter en bestuur in het Belgisch publiekrecht. De grondslagen van de rechterlijke wettigheidscontrole*, 2dln. Antwerpen, 1984.
- ALEN, A., *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch publiek recht*, Brussel, 1988.
- ALEN, A., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Deurne, 1995.
- ALEN, A., De controle van het Arbitragehof op de wettelijke kwalificatie van politieke rechten in de zin van art.145 GW: meer rechtsbescherming maar minder rechtszekerheid, *RW*, 1996-97, 1423-1428.
- ALEN, A., *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, Brugge, 2002.
- ANDERSEN, R., De quelques réflexions à propos de la cassation administrative, *Mélanges Philippe Gérard*, Brussel, 2002, 275-286.
- ANDREADES, A., *le contentieux administratif des états modernes*, Parijs, 1934.
- BAAR, A., Réforme du contentieux en matière fiscale, *Revue de l'Administration*, 1935, 101-115.
- BELINFANTE, A.D., *Kort begrip van het administratief recht*, Alphen aan de Rijn, 1973.
- BELTJENS, G., *Encyclopédie du droit civil belge, 2^e dl: La constitution belge révisée*, Luik, 1894.
- BERX, C., *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid: een analyse van het systeem van administratieve rechtspraak in België*, Antwerpen, 2000.
- BLERO, B., Les droits subjectifs, les droits civils et les droits politiques dans la Constitution. Observations relatives à l'arrêt de la Cour d'Arbitrage 14/97, *APT*, 1997, 233-280.
- BOES, M., Over subjectieve rechten en (on)bevoegde rechtbanken, *AJT*, 1995-96, 117-122.
- BONNARD, R., *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Parijs, 1934.
- BOURQUIN, M., *La protection des droits individuels contre les abus du pouvoir de l'autorité administrative en Belgique*, Brussel, 1912.
- BOUVIER, P., *Eléments de droit administratif*, Brussel, 2002.
- BRANTS, K., *De staatsinrichting van België. Beginselen van grondwettelijk recht en van administratief recht*, Brussel, 1931.
- BUCH, H., De administratieve procedure in België, *TBP*, 1970, 3-19.
- BUTTGENBACH, A., *Manuel de droit administratif*, Brussel, 1966.
- CAMBIER, C., *La responsabilité de la puissance publique et de ses agents*, Brussel, 1947.
- CAMBIER, C., Un conflit d'attributions, *JT*, 1959, 53-58.
- CAMBIER, C., *Principes du contentieux administratif*, 2 dln., Brussel, 1964.
- CAMBIER, C., *Droit administratif*, Brussel, 1968.

- Centre d'études pour la réforme de l'État*, Brussel, 1937.
- CHARLIER, P., A propos de la procédure administrative non contentieuse en Belgique. Observations sur la distinction entre la procédure administrative non contentieuse et la procédure administrative contentieuse, *AP(T)*, 1977-78, 203-208.
- CHARLIER, P., Aperçu sur les juridictions administratives en Belgique, *RISA*, 1979, 21-26.
- CHARLIER, P., Le contrôle juridictionnel exercé par l'administration en droit belge, *Revue de l'Administration*, 1983, 7-16.
- CHARLIER, P., Réflexions à propos de la création des tribunaux administratifs, *Journ. Proc.*, 1993, 238, 10-11.
- CHEVALLIER, J., *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration*, Parijs, 1970.
- CHLEPNER, B.S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Brussel, 1956.
- COPPENS, A., Voor wanneer administratieve rechtbanken in België? *TBP*, 1992, 89-92.
- COPPENS, A., De Raad van State en de administratieve rechtscolleges in de grondwet, *RW*, 1993-94, 907-913.
- CORDY, A., De rechtscolleges voor sociale-zekerheids geschillen en de rechterlijke hervorming, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1965, 592-614.
- CORDY, A., De grote ontwikkelingsstadia van de sociale wetgeving 1866-1966, *BTSZ*, 1967, 929-951.
- CORNIL, M., Portée de l'arrêt de la Cour de Cassation du 5 novembre 1920. Sujétion des pouvoirs publics au droit civil, *BJ*, 1939, 339.
- CRAENEN, G., *Elementen van publiek recht*, Leuven, 1993.
- CROMHEECKE, M. HAECK, Y. en MEEUS, B., *De weg naar het recht. Rechtswetenschappelijke studie van de administratieve rechtbanken in België. Definitie en inventarisatie (boekdeel 1), Commissie voor hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en speciaal onderstandsfonds (boek 2) intergemeenschapscommissie voor de filmkeuring (boek 3), het administratieve doolhof: individuele bespreking van de administratieve rechtbanken (boek 5 en 6), wegwijzers in het administratief doolhof: de typologieën (boek 7). Onderzoeksrapport Instituut recht en samenleving (KUL) in samenwerking met Seminarie Bijzonder administratief recht (UG), 1992-1993.*
- CROMHEECKE, M. en VANDE LANOTTE, J., Een overzicht van administratieve rechtscolleges, *TBP*, 1995, 547-556.
- CROMHEECKE, M., De pragmatische benadering van het begrip administratief rechtcollege door het Arbitragehof, *CDPK*, 1997, 410-412.

- DAMOISEAUX, M., *Conseil provincial du Hainaut. Session 1912. Les juridictions administratives. Discours prononcé par M. Damoiseaux, gouverneur, à l'ouverture de la session ordinaire, le 7/1/1912*, Frameries, 1912.
- DE BROUCKÈRE, C. en TIELEMANS, F., *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, 8 dln. Brussel, 1834-1856.
- DE FOOZ, J.H.N., *Le droit administratif belge*, dl.1, Parijs, 1859.
- DE GROOT, E., *De Orde der Geneesheren: een voorstel tot hervorming*, Brussel, 1998.
- DE LEVAL, G., LEWALLE, P. en STORME, M., *Het interdisciplinaire geschil*, Diegem, 1996.
- DE ROY, C., *Het georganiseerd beroep*, Advocatenpraktijk 8, Mechelen, 2003.
- DE SMET, B. en RIMANQUE, K., *Het recht op behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van art.6 EVRM*, Antwerpen, 2000.
- DE VISSCHERE, F., Het Hof van Cassatie en de afbakening van de bevoegdheid van de administratieve rechter, *TBP*, 1952, 3-11.
- DE VISSCHERE, F., Les juridictions administratives il y a 100 ans, *Revue de l'Administration*, 1954, 53-59.
- DE VISSCHERE, F., *Geschillen van bestuur*. Administratief Lexicon, 1955.
- DE VISSCHERE, F., De instelling van administratieve rechtscolleges door de uitvoerende macht, *TBP*, 1957, 6-14.
- DE VISSCHERE, F., Burgerlijke en politieke rechten, *TBP*, 1960, 3-14.
- DE VISSCHERE, F., steeds op zoek naar het "politiek recht", *TBP*, 1958, 215.
- DEBEYRE, G., *La responsabilité de la puissance publique en France et en Belgique. L'influence d'une juridiction administrative sur son développement*, Rijsel, 1936.
- DELPÉREE, F., Des tribunaux administratifs en Belgique? *AP(T)*, 1976-1977, 73-84.
- DELPÉREE, F., Is de oprichting van administratieve rechtbanken in België gewenst? *TBP*, 1977, 255-264.
- DELPÉREE, F., Unité, dualité ou trinité de juridiction en Belgique, *RFDA*, 1990, 869-871.
- DEMBOUR, J., *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, Brussel, 1955.
- DEPOND, A., *Repertorium der beslissingen van jurisdictionele aard naar Belgisch administratief recht*, Brugge, 1952.
- DESCHAMPS, E., *La constitution belge comparée*, Brussel, 1887.
- DIDERICH, M., Le contentieux de la sécurité sociale, *Rev. de Dr. Soc.*, 1953, 137-152.

DOR, G. Esquisse d'un plan d'étude systématique d'une réforme du contentieux administratif en Belgique, *Revue de l'Administration*, 1935, 134.

DOR, G., Le contrôle juridictionnel de l'administration par le pouvoir judiciaire, *Annales de Droit et de Sciences Politiques de l'Université de Louvain*, 1935, 271-283.

DRION, J., *Administratie contra rechter tot de intrekking van het Conflictbesluit*, 's-Gravenhage, 1958.

DUJARDIN, J. en VANDE LANOTTE, J., *Inleiding tot het publiek recht. Dl. I basisbegrippen*, Brugge, 2001.

DUMON, F., Ontwerpen van hervorming en juridictionele functie, *RW*, 1977-78, 273-322 en 337-382.

DUMONT, M., Les projets de réforme des juridictions administratives du premier degré, *RJDA*, 1964, 49-58.

DUPONT, L., Edmond Picard, FIJNAUT, C., *Gestalten uit het verleden. 32 voorgangers in de strafwetenschap, de strafrechtspleging en de criminologie*, Deurne, 1993, 97-107.

ERRERA, P., *Traité de droit public belge. Droit constitutionnel. Droit administratif*, Parijs, 1916.

ESCARRAS, J.C., *Les expériences belges et italiennes d'unité de juridiction*, Parijs, 1972.

FLAMME, M.A., Vers la codification de la procédure administrative, *Revue de l'Administration*, 1969, 221.

FLAMME, M.A., *Droit administratif*, 2 dln. Brussel, 1989.

GANSHOF VAN DER MEERSCH, W., Existent-ils des droits administratifs et sociaux distincts des droits politiques et dépourvus des garanties constitutionnelles? *JT*, 1957, 49-62.

GENOT, V., *De la réforme du contentieux administratif*, Frameries, 1931.

GILISSEN, J., La constitution belge de 1831: ses sources, son influence, *Res Publica*, 1968 (10), 107-141.

GIRON, A., *Du contentieux administratif en Belgique*, Brussel, 1857.

GIRON, A., *Le droit administratif de la Belgique*, 3 dln. Brussel, 1885.

GIRON, A., *Dictionnaire de l'administration et du droit public*, 3 dln. Brussel, 1895-1896.

GOFFAUX, P., *L'inexistence des privilèges de l'administration et le pouvoir d'exécution forcée*, Brussel, 2002.

GOOSSENS, C., Recherches sur les critères de distinction des droits individuels, droits civils, droits politiques, droits administratifs, *Annales de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 1960, 49-286.

GOOSSENS, C., Esquisse d'une réforme du contentieux de la sécurité sociale, *Annales de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 1962, 5-42.

HAESAERT, J-P., *La sanction par le Conseil d'État des vices de forme entachant les actes administratifs et les décisions des juridictions administratives*, Brussel, 1959.

HANOTIAU, M., *Le Conseil d'État, juge de cassation administrative, Le citoyen face à l'administration*, Luik, 1990, 129-183.

HOEFFLER, J., *Les juridictions administratives en matière de contentieux du premier degré*, RJDA, 1956, 161-169.

Honderd jaar sociaal recht in België 1886-1986, Luik, 1987.

HUYSE, L., SABBE, H. en VAN DER BIESEN, G., *Administratieve rechtscolleges: rechtsbescherming in drie administratieve rechtscolleges*, Brussel, 1994.

HUYSE, L. en SABBE, H., *De mensen van het recht*, Leuven, 1997.

HUYTTENS, E., *Discussions du Congrès National de Belgique*, Brussel, 1844.

L'administration en 7 questions, Actes de la journée d'études du 22 mars 1996, Brussel, 1996.

La juridiction administrative en différents pays, RISA, 1948.

LAMBOTTE, C., *La procédure devant le Conseil d'État*, Brussel, 1987.

LAMBRECHTS, W., *De verbetering van het administratief contentieux*, RW, 1977-78, 2331-2342.

LAMBRECHTS, W., *De burger en de overheid. Elementen van publieke recht*, Brussel, 1985.

LAMBRECHTS, W., *Geschillen van Bestuur*, Antwerpen, 1988.

LANGOHR, M., *Inleidende bijdrage tot de studie der bestuursgeschillen*. Overdruk uit *Rechtkundig Tijdschrift*, 1949-1950.

Le citoyen face à l'administration: commissions et juridictions administratives: quels droits de défense? Actes du colloque organisé le 22/4/1989 par la Conférence du Jeune Barreau de Liège, Luik, 1990.

Le contentieux administratif, *Revue de l'Administration*, 1935.

LEMASURIER, J., *Le contentieux administratif en droit comparé*, Parijs, 2001.

LEMMENS, P., *Le contentieux administratif: fondements et développements, Le citoyen face à l'administration*, Luik, 1990, 21-61.

LEMMENS, P., VAN HEUVEN, D. en VELAERS, J., *Commentaar Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, 2 dln. Antwerpen, 1996.

LENAERTS, H., *De administratieve rechtbanken inzake werkloosheid en ziekteverzekering*, RW, 1951, 1009-1014.

LENAERTS, H., *De geschillen inzake maatschappelijke zekerheid*, *Ann. Droit Sc. Pol.*, 1952, 451-493.

LENAERTS, H., *Administratieve rechtscolleges*, Administratief Lexicon, Brugge, 1956.

LENAERTS, H., De rechtsprekende handeling, *RW*, 1956-57, 1922-1934.

LENAERTS, H., De administratieve rechtscolleges en de artikelen 96 en 97 van de Grondwet, *TBP*, 1957, 276-279.

LENAERTS, H., De grondwettigheid van de administratieve rechtscolleges inzake sociale zekerheid, *Politica-berichten*, 1957, 352-358.

LENAERTS, H., *De burgerlijke, politieke en administratieve rechten in de bevoegdheidsregeling naar Belgische recht. Evolutie der begrippen volgens de wetgeving, inzonderheid de sociale wetgeving*, Antwerpen, 1957.

LENAERTS, H., Het gebruik der talen voor de administratieve rechtscolleges, *TBP*, 1957, 388-394.

LENAERTS, H., Recente rechtspraak van het Hof van Cassatie over burgerlijke en politieke rechten, *RW*, 1958-59, 193-202.

LENAERTS, H., *Sociaal procesrecht*, Gent, 1968.

LENAERTS, H., *Inleiding tot het sociaal recht*, Diegem, 1995.

LEROY, M., *Contentieux administratif*, Brussel, 2000.

LESPEDES, J. en VAUTHIER, M., Les juridictions administratives du premier degré, *Annales de Droit et de Sciences Politiques*, 1935, 317.

LESPEDES, J., Situation actuelle du contentieux administratif en Belgique, *Revue de l'Administration*, 1935, 197-206.

LEWALLE, P., *L'administration face à ses juges*, Luik, 1987.

LEWALLE, P., Les articles 160 et 161 de la Constitution coordonnée relatifs au Conseil d'État et aux juridictions administratives, *AP(T)*, 1994, 145-158.

LEWALLE, P., *Contentieux administratif*, Luik, 2002.

LEWALLE, P., *Droit public et administratif - contentieux administratif et Conseil d'État*, Luik, 2002.

LUST, S., *Rechtsherstel door de Raad van State*, Brugge, 2000.

MAES, R., *Administratief recht*, 3 dln, Leuven, 1987.

MARCQ, R., *La responsabilité de la puissance publique*, Brussel, 1911.

MAST, A., *De geschillen van bestuur naar Belgisch recht*, Brussel, 1945.

MAST, A., Le monopole juridictionnel du pouvoir judiciaire, *JT*, 1946, 345-347.

MAST, A., Droits civils, droits politiques et intérêts administratifs, *JT*, 1947, 193-195.

MAST, A., De administratieve rechtsmacht en de grondwet, *TBP*, 1956, 75-81 en 166-175.

MAST, A., Les fondements constitutionnels de la juridiction administrative, *RJDA*, 1956, 81-94.

MAST, A., Note sur l'arrêt de la Cour de Cassation du 21 décembre 1956, *RCJB*, 1957, 168.

MAST, A., Les droits administratifs subjectifs existent-ils en droit public belge? Nature du droit aux allocations de chômage. La définition du droit civil par le juge est-elle utile et possible? *RCJB*, 1957, 168-178.

MAST, A., Is eenheid van rechtsmacht mogelijk en wenselijk? *VUB, Studies en voordrachten*, 1964, II, 107-125.

MAST, A., *Précis de droit administratif belge. Edition entièrement adaptée et complétée par Alen, A. et Dujardin, J.*, Brussel, 1989.

MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J. *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, 2002.

MAUSSION, F., Le Conseil d'État face à l'arriéré du contentieux: de l'accélération de la procédure à la création des tribunaux administratifs de première instance, BLERO, B. *Le Conseil d'État de Belgique 50 ans après sa création*, Brussel, 1996, 846-859.

MAYNE, Y., *De administratieve rechtscolleges in het Belgisch staatsbestel*, onuitgegeven licentiaatsverhandeling rechten, VUB, 1985.

MOLITOR, A., L'évolution de l'administration belge depuis 1945, *Res Publica*, 1983 (25), 661-686.

MOUREAU, L., Pour l'organisation du contentieux administratif en Belgique, *BJ*, 1934, 162-168.

MOUREAU, L., Le système belge du contentieux administratif d'après le droit comparé, *Revue de l'Administration*, 1935, 149-156.

MOUREAU, L., *L'institution du recours pour excès de pouvoir en Belgique*, Brussel, 1937.

MOUREAU, L., GOOSSENS, Ch., VAUTHIER, M., FLAMME, M. A., REMION, F. en STASSEN, J., *Premier rapport sur la réforme de l'organisation du contentieux administratif du premier degré*, IBSA, 1962.

MOUREAU, L., La réforme de l'organisation du contentieux administratif du premier degré. Problèmes fondamentaux et vue d'ensemble des réformes envisagées, *RJDA*, 1963, 66-77.

MOUREAU, L., Notion et spécificité du contentieux administratif, *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Brussel, 1963, 176-196.

NEUT, A., *La Constitution belge expliquée*, Gent, 1842.

Nieuw Tijdschrift van de VUB, Themanummer vrije beroepen, 2002(15), nr.3.

NIHOUL, P., Dans l'attente des tribunaux administratifs. La loi du 4/8/1994 modifiant les lois sur le Conseil d'État, *JT*, 1997, 833-840.

ORBAN, O., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, dl.2, Luik, 1908.

PAS, W. e.a. *De Grondwet*, Brugge, 1998.

PAS, W., De door de grondwet aan de wet voorbehouden aangelegenheden, in: ALEN, A., *De vijfde staats hervorming van 2001*, Brugge, 2002, 25-63.

PERIN, F., Faut-il réviser l'article 93 de la Constitution? *JT*, 1957, 141-144.

PICARD, E. en D'HOFFSCHMIDT, N., *Pandectes belges: répertoire général de législation, de doctrine et de jurisprudence belges*, Brussel, 1878-1933.

PICARD, E., PROCES, A., JASPAR, H., en SOENENS, A., *Pandectes Périodiques: recueil de toutes les décisions judiciaires, de toutes les lois et circulaires usuelles et notices de toutes les publications doctrinales qui paraissent en Belgique*, Brussel, 1888-1939, 45 dln.

PICARD, E. en LARCIER, F., *Bibliographie générale et raisonnée du droit belge. Relevé de toutes les publications juridiques parues depuis la séparation de la Belgique et de la France (1814) jusqu'à 1889*, Brussel, 1882-1890, 3 dln.

PICARD, E., De la confection vicieuse des lois en Belgique et des moyens d'y remédier, *Pandectes belges*, dl.6, Brussel, 1880.

PICARD, E., Des juridictions administratives, *Pandectes belges*, dl. 4, Brussel, 1880.

Politieke geschiedenis van de sociale zekerheid in België, *BTSZ*, 1998, 489-746.

REMION, F.M., *Quelques points d'interrogation au sujet des juridictions administratives*, IBSA. Brussel, 1955.

REMION, F.M., *Le Conseil d'État. Ses compétences, son avenir*, Brussel, 1990.

RIMANQUE, K., *De grondwet toegelicht*, Antwerpen, 2003.

ROUBION, G., *La séparation des pouvoirs administratif et judiciaire en Belgique*, Parijs, 1905.

SENELLE, R., *Commentaar op de Belgische Grondwet*, s.l., s.d.

SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G. e.a. *De nieuwe bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*, Brugge, 1994.

STASSEN, J., Esquisse d'une étude des commissions administratives dans le contentieux administratif belge, *RJDA*, 1952, 1-8.

STASSEN, J., Introduction à l'étude de la réforme du contentieux administratif, *RJDA*, 1954, 241-251.

SUETENS, L-P., Burger en bestuur. Naar een hervorming van het administratief contentieux, *Gemeente en provincie*, 1976, 30-34.

SUETENS, I. en BOES, M., *Administratief recht*, Leuven, 1990.

TAPIE, P. en LEROY, M., L'évolution du contentieux administratif en Belgique, *JT*, 1982, 222-226.

THONISSEN, J., *La Constitution belge annotée*, Brussel, 1876.

TOBBACK, L., De bestendige deputatie en de hervorming van het administratief contentieux, in: VANDE LANOTTE, J., (ed.) *De bestendige deputatie als rechtsprekend orgaan*, Brussel, 1990, 137-152.

- TOBBACK, L., Vers une réforme globale du contentieux administratif, in: *Le citoyen face à l'administration commissions et juridictions administratives: quels droits de défense?* Luik, 1990, 209-230.
- VAN DAMME, M., De Raad van State als administratieve cassatierechter, *TBP*, 2000(25), 1, 69-78.
- VANDEKERCKHOVE, R., *Werknota over de geschillen van bestuur. Hervorming van het administratief contentieux*, Brussel, 1976.
- VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Inleiding tot het publiek recht. Dl. 2: overzicht van het publiek recht*, Brugge, 1997.
- VANDE LANOTTE, J., CROMHEECKE, M. en LEFRANC, P., *Administratieve rechtscolleges: een rechtsvergelijkende studie naar de noodzaak tot rationalisatie en/of decentralisatie*, Brussel, 1997.
- VANDE LANOTTE, J. en HAECK, Y. (eds.) *Handboek EVRM, dl.2 Artikelsgewijze commentaar*, 2 vol. Antwerpen, 2004.
- VAN DER STICHELE, A., Administratieve rechtspraak in België, *150 jaar rechtsleven in België en Nederland*, Leiden, 381-400.
- VAN DER STICHELE, A., Le contrôle de l'administration et le contentieux administratif en droit belge. *Revue Générale de Droit*, 1973, 1, 46-65.
- VAN DRIESSCHE, E., Over rechtscolleges en de uitoefening van de jurisdictionele functie, *TBP*, 1967, 153-159.
- VAN ISTENDAEL, G. en VANDE LANOTTE, J., *De Procedure*, Antwerpen, 1991.
- VAN MENSEL, A., *De Belgische federatie. Het labyrinth van daedalus*, Gent, 1996.
- VAN MENSEL, A., CLOECKAERT, I. en ONDERDONCK, W. *De administratieve rechtshandeling: een proeve*, Gent, 1997.
- VAN ORSHOVEN, P., *Ontwikkelingen in de beslechting van bestuurlijke geschillen in België*, Zwolle, 1990.
- VAN ORSHOVEN, P., Administratieve rechtbanken? Ja en neen. Pleidooi voor jurisdictioneel monisme, *RW*, 1994-95, 897-908.
- VAN ORSHOVEN, P., Spanning tussen norm en regel, *De norm achter de regel. Wet, doel en algemene rechtsbeginselen. Hommage aan M. Storme*, Gent, 1995, 22-34.
- VAN REEPHINGEN, C., *Verslag over de gerechtelijke hervorming*, Brussel, 1964.
- VANTHEMSCHE, G., *De beginjaren van de sociale zekerheid in België 1944-1963*, Brussel, 1994.
- VAUTHIER, M., *Précis de droit administratif de la Belgique*, dl.2, Brussel, 1950.
- VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State Afdeling Wetgeving*, Antwerpen, 1999.

- VELGE, H., *L'institution d'un Conseil d'État en Belgique: préparation des lois, responsabilité des autorités publiques, recours contre les excès de pouvoir*, Leuven, 1930.
- VELGE, H., *Y-a-t-il lieu de créer en Belgique une cour de contentieux administratif?* Brussel, 1935.
- VELGE, H., *La loi du 23/12/1946 instituant en Belgique le Conseil d'État*, Brussel, 1947.
- VELU, J., L'arrêt de la Cour de Cassation du 9 octobre 1959 et le problème de l'application aux juridictions administratives des règles constitutionnelles sur la publicité des audiences et des jugements, *JT*, 1960, 441-446 en 460-467.
- VELU, J., La protection juridictionnelle du particulier contre le pouvoir exécutif en Belgique, *Gerichtsschutz gegen die Exekutive*, Köln-Berlin, 1969, 55-112.
- VERCAMER, A., Voor wanneer administratieve rechtbanken in België? Een ander standpunt, *TBP*, 1992, 502-504.
- VLAEMMINCK, J., *La Constitution belge commentée*, Brussel, 1936.
- VRANCKX, A., Is de administratieve rechtspraak een bron van recht? *TBP*, 1957, 271-275.
- VRANCKX, A., *Administratieve rechtshandelingen*. Administratief Lexicon, Brugge, 1961.
- WIGNY, P., *Droit administratif. Principes généraux*, Brussel, 1953.
- WIGNY, P., A propos de l'arrêt de la Cour de Cassation du 21/12/1956, *JT*, 1957, 369.
- WILKIN, R., *L'organisation administrative de la Belgique*, Luik, 1950.
- WODON, L., *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique*, Brussel, 1920.
- WYMEERSCH, E., De quasi-jurisdictionele functie, *TPR*, 1982, 841-885.