

Avant-propos

Les temps sont depuis longtemps révolus où toutes les matières du droit positif belge étaient groupées dans un seul volume facilement maniable et, par suite, consultable à tout moment et en tout lieu. Il est vrai que depuis lors, l'on a assisté à une inflation galopante des textes normatifs en vigueur. Les causes en sont multiples et bien connues. Il y a d'abord l'intervention des pouvoirs publics dans tous les secteurs de l'activité humaine, et ce, quelle que soit l'idéologie dominante. Ensuite vient le passage de l'État unitaire à l'État fédéral qui a eu un effet multiplicateur considérable sur la production législative et réglementaire, effet d'autant plus marqué qu'à chaque réforme institutionnelle, le nombre des matières attribuées aux collectivités fédérées ne cesse d'augmenter. S'y ajoute l'influence du droit international en général et du droit européen en particulier. On peut parler à ce propos d'une véritable invasion de l'ordre juridique interne par les normes de droit international, soit que celles-ci soient directement applicables, soit qu'elles le soient indirectement par voie de transposition. Enfin, facteur non négligeable, dans tous les domaines, aussi bien dans les sciences humaines que dans les sciences exactes, le champ des connaissances et des découvertes s'étend avec une ampleur jamais connue jusqu'à présent suscitant des problèmes nouveaux que les législateurs s'efforcent tant bien que mal de maîtriser. Emportées par ce mouvement d'accélération, les normes se succèdent également à un rythme soutenu, elles ne sont plus coulées dans le marbre; elles font partie d'une suite dont on n'aperçoit pas la fin. Cet amoncellement de normes provenant des sources les plus diverses et en perpétuel mouvement est de nature à donner le tournis.

La présomption de connaissance de la loi est, de ce fait, devenue une pure fiction. Certes, la plupart des normes, en tout cas celles qui créent des droits et obligations, doivent être rendues publiques de manière à ce que leurs destinataires puissent en avoir connaissance. Mais cette connaissance est, elle-même, limitée et même entravée par une série d'obstacles, tels que le nombre de sources à consulter, les difficultés d'accès, l'obstacle linguistique lorsqu'il s'agit de normes rédigées dans une langue étrangère, ou encore le volume des normes à consulter. Pour s'en tenir à un exemple bien connu, le Moniteur belge édité sur papier a pratiquement fait place au Moniteur belge version électronique, ce qui suppose l'acquisition d'un matériel performant pour qui veut le consulter régulièrement et la lecture prolongée du petit écran pour qui veut ne pas manquer une des nombreuses éditions du Journal officiel. Les heures de veille risquent même de se prolonger si l'on entend également consulter les multiples banques de données dont les plus modernes permettent, grâce aux versions archivées, de connaître les versions successives d'un même texte.

Ayant ainsi à sa disposition une masse d'informations disséminées entre de multiples sources à l'accès parfois difficile, le citoyen et même le juriste averti ont besoin d'un instrument qui rassemble sinon toute la législation applicable à un moment donné, ce qui serait impossible, à tout le moins les matières principales. Les Codes classiques – que ce soit en version papier ou en version électronique – y pourvoient dans une large mesure même si, il ne faut pas s'en cacher, leurs mises à jour éprouvent du mal à suivre le rythme frénétique de l'actualité. Le Code de poche ne prétend pas rivaliser avec eux; son ambition est plus modeste: il entend grouper en un petit volume aisément maniable, et à la portée de toutes les bourses – ce qui n'est pas un mince avantage – les textes essentiels du droit administratif. En raison de ses dimensions réduites, il peut être emporté avec soi en tout endroit, que ce soit au bureau, au cours, au palais, en Belgique ou à l'étranger. Afin de conserver à l'ouvrage son caractère de « livre de poche », deux options ont été prises qui valent pour l'ensemble de l'ouvrage: d'une part, certains textes ne sont cités qu'en extraits, ceux qui, aux yeux des concepteurs du Code, sont les plus pertinents, d'autre part, l'ouvrage étant publié en français, seuls les textes applicables en Wallonie et à Bruxelles ont été retenus.

Comme tout Code qui se respecte, celui-ci n'est pas constitué d'un ensemble anarchique de textes livrés en vrac au lecteur, mais bien d'une sélection de textes choisis selon un plan fixé d'avance. Il est divisé en trois parties: l'organisation de l'administration, son action, les contrôles auxquels elle est soumise.

Chaque partie est subdivisée en un certain nombre de rubriques répondant, elles aussi, à une logique interne. L'administration, c'est d'abord l'ensemble des structures conçues en vue de l'action, mises au service d'un pouvoir, le pouvoir exécutif, qui agit par le truchement de personnes physiques, les agents publics. Ces structures, pas plus que le régime juridique auquel sont soumis ces agents, ne sont coulés sur le même moule. L'administration s'est adaptée à la réforme de la structure de l'État. Chaque collectivité fédérée dispose désormais de sa propre administration et de son propre personnel, et s'organise en fonction de ses besoins dans le cadre de la large autonomie dont elle dispose. En sus de quelques textes qui leur sont communs, le lecteur trouvera dans ce Code les principaux textes qui régissent la fonction publique fédérale, la fonction publique régionale et communautaire, ainsi que la fonction publique locale.

L'administration est tout entière tournée vers l'action. Cette action administrative se veut transparente et participative. Toute une série de textes ont été récemment adoptés en vue de garantir ces caractéristiques essentielles de la vie administrative.

Pour bien fonctionner, l'administration ne peut vivre en régime autarcique. En vue de se procurer les biens, les fournitures et les services dont elle a besoin, elle est amenée à conclure des contrats. Ces contrats présentent, par rapport à ceux conclus dans le secteur privé, des traits caractéristiques. La transparence, la concurrence, la non-discrimination sont autant d'exigences qui s'imposent aux adjudicateurs publics dont le cercle ne cesse par ailleurs de s'élargir.

Ces biens dont elle a besoin, l'administration ne les acquiert pas seulement par contrat. Elle peut également recourir, à cet effet, à des procédés de puissance publique : l'expropriation et la réquisition. Quels que soient les modes d'acquisition, ces biens sont soumis à un ensemble de règles dérogatoires par rapport au droit commun au point de former un régime juridique spécifique : celui de la domanialité publique. Tel est notamment le cas des voies de communication terrestres. Le lecteur trouvera dans ce Code les textes principaux qui régissent les rapports entre l'administration et les biens.

Il y trouvera de même un ensemble de textes qui traitent de la comptabilité publique, des subventions et des subsides. Car l'action administrative ne se conçoit pas sans la mise en œuvre de moyens financiers importants. Est-il besoin de souligner combien il importe que ces moyens soient régulièrement utilisés aux fins auxquelles ils sont normalement destinés. Le rappel des textes qui régissent cette matière s'imposait.

Le troisième volet du triptyque est consacré au contrôle exercé sur l'administration. Ce contrôle est multiple.

Le plus connu est celui, de nature juridictionnelle, exercé par les juridictions de l'ordre judiciaire, mais aussi et même surtout par les juridictions administratives et le Conseil d'État. L'on trouvera dans ce Code la plupart des textes qui traitent du contrôle exercé par ces derniers. Ne sont pas non plus oubliées les dispositions du Code judiciaire relatives à l'arbitrage qui concernent les pouvoirs publics.

Les textes relatifs à d'autres types de contrôle externe, celui exercé par la Cour des comptes et, plus récemment, celui exercé par les médiateurs sont, eux aussi, reproduits, tout comme les textes principaux relatifs à la tutelle administrative.

L'ouvrage est pourvu d'un index alphabétique développé avec de nombreuses rubriques et sous-rubriques destinées à en rendre la consultation encore plus aisée et plus rapide.

Comme l'énonce l'article 2, alinéa 2, de la loi française du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, « les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constitue une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller ». Contribuer, pour une part si modeste soit-elle, à l'accomplissement de cette mission, tel est l'espoir que porte ce Code administratif de poche. Puisse-t-il se réaliser !

Robert ANDERSEN
Professeur émérite de l'Université catholique de Louvain
Premier Président émérite du Conseil d'État