

40 ANS D'ÉVOLUTION DES RELATIONS ENTRE LES CITOYENS ET L'ADMINISTRATION EN BELGIQUE

par David RENDERS *, Sarah KOVAL ** et Kevin POLET ***

1. La Table-Ronde organisée, cette année, conduit à s'interroger sur l'évolution des relations entre le citoyen et l'administration dans les 40 dernières années.

Les participants à la Table-Ronde sont invités à décliner cette thématique sous quatre angles que l'on envisage tour à tour : l'évolution de l'organisation administrative (I), l'évolution de l'action administrative (II), l'évolution de la procédure administrative (III) et l'évolution de la citoyenneté administrative (IV).

I – 40 ANS D'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

2. Au sujet de l'organisation administrative, l'on est, pour ce qui concerne la Belgique, convié à ausculter l'évolution de l'organisation des structures étatiques (A), l'organisation des structures administra-

* Professeur à l'Université catholique de Louvain, avocat au barreau de Bruxelles.

** Collaboratrice scientifique à l'Université catholique de Louvain, conseillère à l'Institut National d'Assurance Maladie Invalidité.

*** Assistant à l'Université catholique de Louvain, avocat au barreau de Bruxelles.

Les auteurs de la présente contribution s'expriment à titre personnel.

tives (B) et l'influence de l'Union européenne dans le cadre de ces deux ordres d'évolution (C).

A. L'organisation des structures étatiques

3. 40 ans, c'est bon an mal an l'âge du **fédéralisme belge**, dont le processus de construction, inachevé, débute en 1970.

La répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées — les Régions et les Communautés — a évolué à la faveur d'une trajectoire qui, pour l'essentiel, consiste à avoir transféré un nombre grandissant de compétences de l'État initialement unitaire vers les entités fédérées.

L'opération se décline en six séquences que l'on a baptisées « réformes de l'État ».

4. La première réforme de l'État intervient par l'entremise d'une révision de la Constitution, le 24 décembre 1970. Cette révision consacre l'existence de trois communautés culturelles, l'une française, l'autre néerlandaise, la troisième allemande.

Fruits de la volonté flamande d'acquérir une certaine autonomie en matière de culture, les communautés culturelles acquièrent des compétences dans certains domaines culturels.

Les communautés culturelles sont, dès 1970, dotées d'organes se voyant reconnaître — pour les communautés culturelles française et néerlandaise — le pouvoir de légiférer. Tel n'est pas le cas de la troisième communauté culturelle dont les organes sont seulement en mesure d'agir par voie de règlements.

5. La révision constitutionnelle intervenue au crépuscule de l'année 1970 donne, par ailleurs, naissance à l'avènement de régions, fruits de la volonté wallonne d'assurer à son territoire la reconversion économique dont elle a besoin¹.

Sans préjudice des étapes relatives à ce qu'il a été convenu d'appeler la régionalisation « à titre préparatoire » aux termes d'une loi du 1^{er} août 1974, la véritable régionalisation de la Belgique — si l'on peut l'exprimer ainsi — intervient par le truchement de la deuxième réforme de l'État, en 1980.

À l'occasion de cette réforme, il faut d'abord préciser que les communautés culturelles deviennent des communautés — française, flamande et germanophone —, dès lors qu'elles ne cantonnent plus leur action au domaine particulier de la culture, mais étendent leur champ de compétences aux domaines de la santé et de l'aide aux

¹ Voy., en ce sens, J. BEAUFAYS, G. MATAGNE et P. VERJANS, « Fédéralisation et structures institutionnelles », in J. BEAUFAYS et G. MATAGNE (dir.), *La Belgique en mutation. Systèmes politiques et politiques publiques (1968-2008)*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 23.

personnes. La troisième communauté — la Communauté germanophone — se voit, avec un temps de retard — en 1983 —, reconnaître le pouvoir de faire la loi.

De leur côté, les régions — wallonne et flamande — voient le jour et sont, elles aussi, dotées du pouvoir de faire la loi par l'entremise de leurs parlements et gouvernements respectifs. La naissance de la Région bruxelloise, pourtant consacrée dès 1970, est encore à venir.

À l'occasion de la réforme de 1980, les régions se voient confier l'exercice de compétences telles que l'aménagement du territoire et l'urbanisme, la rénovation rurale, la conservation de la nature ou encore certains aspects des politiques économique et de l'énergie.

6. La troisième réforme de l'État intervient en 1988-1989.

S'agissant des communautés, la réforme se concrétise par un large accroissement de compétences, incluant l'enseignement, la protection de la jeunesse, la publicité audiovisuelle et l'aide à la presse.

Les régions se voient, quant à elles, confier de nouvelles compétences, telles que la protection des monuments et des sites, les travaux publics et le transport.

Une avancée majeure intervient : le financement des régions et des communautés est désormais réglé dans une loi, le 16 janvier 1989. Si les principes d'une fiscalité propre aux régions et aux communautés sont acquis à cette date, les moyens fiscaux destinés à exercer les compétences transférées sont, pour l'heure, dans les mains de l'autorité fédérale qui les rétrocèdent par un jeu de clés de répartition évolutif.

Autre réforme majeure intervenue à l'époque : la création — tant attendue — de la Région bruxelloise, dotée, elle aussi, d'un parlement et d'un gouvernement, et du pouvoir de faire la loi dans les domaines de compétences qui lui sont reconnus, identiques à ceux reconnus aux deux autres régions du pays. L'organisation institutionnelle de Bruxelles — qui connaît aussi une agglomération et des commissions communautaires — va, donc, elle aussi, dans le sens d'un fédéralisme toujours plus poussé, dont, par un jeu de vases communicants, l'autorité fédérale fait, peu à peu, les frais.

7. La réforme de l'État intervenue en 1993-1994 est la quatrième du genre.

Ainsi que l'exprime Francis DELPÉRÉE, la réforme poursuit deux grands objectifs : la « clarification » et la « légitimation » du fédéralisme belge².

Au titre de la clarification, l'on ne saurait passer sous silence l'affirmation désormais consacrée à l'article 1^{er} de la Constitution, suivant laquelle « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ».

Au titre de la légitimation, la réforme prévoit l'organisation d'élections directes pour désigner les élus des entités fédérées.

S'il faut par ailleurs épingle la réorganisation des institutions fédérales — notamment celle des assemblées parlementaires fédérales —, l'on soulignera plutôt, dans le contexte qui préoccupe, l'accroissement des compétences régionales dans les domaines de la politique agricole, de la conclusion des traités internationaux et du commerce extérieur.

Un important refinancement des communautés est assuré lors de la même réforme, de même que l'habilitation reconnue, dans l'espace intra-francophone, d'organiser une répartition des compétences permettant à la Communauté française de céder l'exercice d'une partie de ses attributions à d'autres entités francophones.

8. Adoptée en 2001-2002, la cinquième réforme de l'État assure, une fois encore, le transfert de compétences de l'autorité fédérale vers les régions et, dans une moindre mesure, vers les communautés.

Les régions se voient reconnaître l'importante mission d'assurer l'organisation toute entière — ou presque — des pouvoirs locaux tels que les provinces et les communes. D'autres compétences sont transférées dans les domaines de l'agriculture, de la pêche en mer, du commerce extérieur, de la coopération au développement, du contrôle des dépenses électorales ou encore du financement complémentaire des partis politiques.

Si les institutions régionales bruxelloises sont également revues, l'on insiste surtout sur le refinancement des communautés et sur l'extension des pouvoirs fiscaux des régions.

9. La sixième et dernière réforme de l'État — pour l'heure — est celle qui prend cours en 2012, pour aboutir en 2014.

Un volet institutionnel conduit à des accords politiques sur des questions sensibles, dans les domaines électoral et judiciaire notamment. L'on redessine aussi les compétences des assemblées

² F. DELPÉRÉE, « Les principes de la révision constitutionnelle de 1993 », in A. LETON (dir.), *La Belgique : un État fédéral en évolution*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 37.

parlementaires fédérales et l'on fait du Sénat une assemblée représentant plus nettement les entités fédérées.

Sur le plan des compétences, l'on a dit de cette réforme qu'elle déplaçait le « centre de gravité » des attributions depuis l'autorité fédérale vers les entités fédérées³, signifiant par là que, pour la première fois dans l'histoire de l'État belge, les régions et les communautés sont dotées de davantage de moyens financiers dans l'exercice de leurs compétences que l'autorité fédérale pour la réalisation des compétences qui lui reviennent, sécurité sociale mise à part⁴.

Les communautés se voient ainsi confier de nouvelles compétences en matière de santé, d'aide aux personnes, d'aide juridique ou encore d'allocations familiales.

Pour leur part, les régions héritent de compétences dans le domaine des grandes villes, des fonds de calamités agricoles, des baux d'habitation et des baux à ferme — soit une partie du droit civil —, d'une nouvelle partie du droit de l'énergie, d'une partie des questions de mobilité et de sécurité routière, et de nouvelles compétences dans le domaine économique, de l'emploi ou encore de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Une très grande réforme du financement du fédéralisme accompagne le déplacement du centre de gravité, déjà évoqué⁵.

10. Il résulte des considérations qui précèdent que le fédéralisme belge est un fédéralisme constamment centrifuge depuis 40 ans et constitué de compromis progressifs, tentant de réaliser un certain équilibre entre les différentes conceptions du vivre ensemble qui se côtoient⁶.

L'entreprise n'est manifestement pas aboutie et la volonté de mettre en œuvre une septième réforme de l'État a déjà été évoquée par certains dirigeants politiques dans la presse belge.

³ Voy. not., à cet égard, le rapport de la Commission des affaires institutionnelles, *Documents parlementaires*, Sénat, session ordinaire 2013-2014, n° 5-2232/5, p. 8.

⁴ Voy. not., à cet égard, F. DELPÉRÉE, *L'État Belgique*, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, coll. L'Académie en poche, 2017, p. 53 ; B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 65-68.

⁵ Cfr. *supra* : n° 9.

⁶ Voy. not., en ce sens, M. REUCHAMPS, « Structures institutionnelles du fédéralisme belge », in R. DANDOY, G. MATAGNE et C. VAN WYNSBERGHE (dir.), *Le fédéralisme belge – Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2013, pp. 36-37.

B. L'organisation des structures administratives

11. Le caractère fédéral d'un État, y compris centrifuge, n'empêche pas que ce dernier recoure à la technique d'organisation administrative que constitue la décentralisation.

Tel est le cas de l'État belge qui connaît, depuis l'indépendance intervenue en 1830, la décentralisation et qui a, plus que jamais, recours à cette technique aujourd'hui, ce que l'on s'efforce d'illustrer tant sur le plan institutionnel que matériel.

12. D'un point de vue institutionnel, il est clair que l'État belge connaît aujourd'hui davantage de collectivités décentralisées qu'il n'en connaissait hier.

13. La décentralisation politique — que la Belgique a toujours connue — s'est complexifiée à la faveur du fédéralisme et du transfert de compétences intervenu, en particulier en 2001-2002, dans le domaine de l'organisation des pouvoirs locaux.

Il y a, d'abord, toujours et encore des provinces et des communes, mais celles-ci sont organisées suivant trois législations différentes qui engendrent autant de spécificités qu'il y a de systèmes. L'on ajoute que les communes bruxelloises ne s'inscrivent, par ailleurs, plus dans la circonscription d'une province et que les communes sont aussi libres de créer des organes intra-communaux, sous des dénominations et suivant des règles qui diffèrent d'une région à l'autre.

Sur le territoire de la Région bruxelloise, un nombre conséquent de collectivités décentralisées se superpose et s'articule qui tiennent à la fois à l'élément charnière que constitue Bruxelles dans l'équilibre même de l'État, mais aussi de l'agglomération des citoyens qui y correspond. Que l'on songe, ici, à l'agglomération bruxelloise, comme aux trois commissions communautaires bruxelloises.

Un autre phénomène marquant mérite d'être relevé : différents types de collectivités décentralisées ont été pensés et même institués sur papier, mais n'ont pas nécessairement vu le jour. L'on songe aux fédérations de communes, comme à quatre agglomérations qui ne sont jamais nées, mais qui témoignent de la réflexion sans cesse présente d'appréhender ce que l'on pourrait appeler le phénomène de la supra-communalité.

S'il est une réalité qui, depuis quarante ans, tend, en revanche, à se simplifier dans le domaine de la décentralisation politique, c'est celle du nombre de communes. Si, au début des années 1970, le nombre de communes est de 2.739, il est aujourd'hui, à la suite d'une importante entreprise de fusion aboutie il y a très précisément quarante ans, de 589. L'on souligne que ce nombre pourrait, dans les prochaines années, évoluer à la baisse. Ce devrait, en particulier, être le cas au nord du pays, où la Région flamande a récemment adopté

une législation⁷ encourageant la fusion des communes contre monnaie sonnante et trébuchante. Si l'on en croit la presse nationale de ces dernières semaines, 12 communes flamandes sont en passe de devenir 6, ramenant donc, dans un futur proche, le nombre de communes belges à 583.

14. La décentralisation politique n'est pas tout. D'autres formes de décentralisation apparaissent, qui entraînent — ou non — la création d'une personnalité juridique nouvelle, mais qui ne conduisent pas, tout au moins directement, à l'élection politique de celles et ceux qui animeront ce service.

S'il est, en pratique, une forme de supra-communalité importante en droit belge, c'est le phénomène par lequel des communes viendraient, pour traiter des intérêts communaux, à créer une association de communes.

Le phénomène d'association de communes n'est pas neuf en Belgique. Comme son nom ne l'indique pas, l'association de communes ne compte pas nécessairement que des communes. D'autres personnes publiques peuvent en être membres, comme une province, voire une région. La forme la plus importante d'association de communes est l'intercommunale, mais ce n'est pas la seule. Par ailleurs, des communes peuvent s'associer y compris si elles ne relèvent pas de la même région. Un accord entre régions a conduit à établir, pour elles, un régime *ad hoc*, et à les dénommer intercommunales interrégionales.

D'autres entreprises de décentralisation par service coexistent avec les associations de pouvoirs publics. Tel est notamment le cas des établissements publics, organismes créés unilatéralement par une personne publique.

Institutionnellement donc, la décentralisation ne manque pas de se décliner suivant des modèles qui — notamment parce que trois législateurs sont aux commandes — sont de plus en plus nombreux et variés.

15. La question de savoir si, en termes de compétences, les collectivités et services sont alourdis dans leurs missions est plus complexe à évaluer.

Si l'on s'en tient aux collectivités décentralisées que sont les provinces et les communes, l'on doit noter que ces collectivités sont en charge des intérêts respectivement provinciaux et communaux. Ceux-ci se décrivent au travers de ce que les institutions en cause

7 Décret de la Région flamande du 24 juin 2016 « relatif aux règles pour la fusion volontaire des communes et modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes, du Décret communal du 15 juillet 2005, du Décret provincial du 9 décembre 2005 et du Décret des Elections locales et provinciales du 8 juillet 2001 », *Moniteur belge*, 19 août 2016.

estiment être leurs besoins, déduction faite de ce que les niveaux de pouvoirs supérieurs — l'autorité fédérale, les régions et les communautés — ont pris à leur charge et, s'agissant des provinces, déduction faite, en sus, de ce que les communes ont choisi de faire.

À ce jeu de vases communicants, il n'est pas certain que les provinces et les communes aient, aujourd'hui, plus de questions d'intérêt provincial et communal à traiter qu'hier, ce d'autant que ces collectivités ont à tenir compte, non plus d'un, mais de trois ordres de niveaux de pouvoirs supérieurs.

À l'inverse cependant, les provinces et les communes, au-delà des matières d'intérêt provincial et communal, ont toujours dû assumer les missions que leur confiaient l'État, en décentralisation comme — du reste — en déconcentration. Avec les régions, en particulier, les communautés, accessoirement, les provinces et les communes peuvent recevoir des ordres de missions provenant tant de la part de l'autorité fédérale que de la part des régions et des communautés. Il est unanimement partagé que les collectivités décentralisées, de plus en plus chargées sous cet angle, ne reçoivent pas le financement y correspondant.

C'est, en particulier, le cas des communes. Les provinces — frappées de handicap par la circonstance qu'elles sont des entités intermédiaires — échappent partiellement à cette difficulté, mais n'échappent pas à un problème plus fondamental : celui de savoir si leur existence mérite bien d'être pérennisée.

16. À la question de savoir si les citoyens se sentent proches de leur administration, l'on peut d'abord souligner que le citoyen moyen ne connaît globalement rien du schéma administratif que l'on s'efforce de décrire, et qui est particulièrement opaque et complexe, en particulier à Bruxelles.

L'on peut toutefois souligner que, si le citoyen se sent proche d'un échelon de pouvoirs, c'est sans doute de celui de la commune dans laquelle il vit et dont il ne conteste certainement pas l'utilité.

L'on ne saurait affirmer qu'il en va de même, pour chacune des autres administrations, même s'il y a fort à parier que, si le citoyen voyait disparaître l'une des administrations instituées et, dans la foulée, le service que lui rend cette administration, il y serait plus attaché que ce qu'il croit ou ne veut bien dire.

Probablement que le système institutionnel et administratif pourrait être considérablement simplifié de diverses manières. Mais il ne faut pas perdre de vue que la complexité existante ne répond pas toujours à un souhait : elle est parfois le poids de l'histoire et répond, le plus souvent, à un besoin. Le fédéralisme belge et le système administratif complexe qu'il inscrit dans sa foulée n'est pas un choix :

il s'agit d'une solution destinée à assurer la pacification communautaire d'un État.

C. L'influence de l'Union européenne sur l'évolution des structures étatiques et administratives

17. L'Union européenne procède de la volonté de rassembler les États qui la composent autour d'un marché intégré et, plus largement, d'un projet commun. Il s'agit ainsi d'un mouvement centripète qui se distingue de celui que l'on a pu décrire au sein de la fédération belge, qui procède — on l'a souligné — d'un mouvement centrifuge.

Dans ce contexte, l'on peut se demander si la circonstance que l'Union européenne investit différents domaines a pu conduire à des influences sur la manière d'articuler les compétences au sein de la Fédération belge, de même que sur la manière, pour les composantes de cette Fédération, de coopérer entre elles.

Dans les courts développements que l'on peut ici consacrer à la question, l'on émet les observations suivantes.

18. En matière de politique économique, l'on doit constater que l'autorité fédérale demeure compétente pour établir les règles générales en matière de marchés publics, alors pourtant que de nombreux pans de cette politique sont désormais dans les mains des régions.

La même autorité fédérale demeure compétente pour fixer les règles générales relatives à la protection des consommateurs, à l'organisation de l'économie et aux plafonds d'aide aux entreprises en matière d'expansion économique.

La loi qui énonce les compétences des régions dans le domaine économique précise encore qu'en la matière :

« [...] les régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des Traités internationaux »⁸.

L'on peut ainsi observer que, dans un domaine où l'influence du droit de l'Union européenne est déterminante, la répartition des compétences entre les différentes composantes de la Fédération belge tient manifestement compte de cette donnée, en laissant, dans les mains de l'autorité fédérale, ce qui se trouve être le plus directement à l'articulation du droit interne avec le droit de l'Union européenne.

8 Article 6, §1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale « de réformes institutionnelles du 8 août 1980 », *Moniteur belge*, 15 août 1980.

19. En matière de politique de l'environnement qui, par essence, est sans frontières, l'on assiste plutôt à une dilution des compétences entre les trois régions du pays. Pourtant, l'action de l'Union européenne est, en ce domaine, tout aussi significative que dans le domaine économique dont il vient d'être question. L'autorité fédérale demeure, en ce domaine, compétente sur les seules questions de la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs, et de la conclusion d'un accord de coopération relatif au transit des déchets dans le cadre des obligations européennes.

Lorsqu'en 1988, la politique de l'environnement a très largement été transférée aux régions, les acteurs de la troisième réforme de l'État ont exprimé que la possibilité de ce faire était liée à la circonstance que « les normes européennes [étaient] détaillées et précises en cette matière » et que l'existence de telles normes « [justifiaient] la suppression de la compétence [fédérale] en la matière »⁹.

À la différence de ce que l'on a pu observer dans le domaine de la politique économique, la politique de l'environnement — pourtant européenne elle aussi — n'a pas empêché une très large régionalisation de la matière.

C'est à une nuance. Il est à noter que la sixième réforme de l'État, aboutie en 2014, a assuré — une fois n'est pas coutume — un mouvement singulier dans le domaine du changement climatique et de l'émission de gaz à effet de serre. Il s'agit, en substance, de ce que l'autorité fédérale peut, à diverses conditions, se substituer à la communauté ou à la région qui n'aurait pas respecté les engagements internationaux et européens en la matière « pour mettre fin au non-respect des obligations internationales »¹⁰ concernées.

20. Au-delà des politiques de l'économie et de l'environnement, l'on ne peut manquer de relever qu'à travers ce qu'il est convenu d'appeler des accords de coopération, les membres de la Fédération belge ont adopté certains dispositifs normatifs communs, précisément en vue d'assurer la mise en œuvre de réglementations européennes, notamment dans le domaine de l'environnement, dans le domaine fiscal et dans celui de la libre circulation des personnes.

Un accord de coopération concernant la conclusion des traités touchant à des matières relevant de différentes composantes de la Fédération belge a, lui aussi, été adopté, depuis une bonne vingtaine

⁹ Projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles », Exposé des motifs, *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, session extraordinaire 1988, n° 516/1, p. 6 - <http://www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2045/K20453981/K20453981.pdf>.
¹⁰ Article 16, §4, de la loi spéciale « de réformes institutionnelles du 8 août 1980 », *op. cit.*

d'années¹¹. L'obligation qui incombe aux composantes de la Fédération de conclure un tel accord tient compte de la donnée essentielle suivant laquelle, en matière de relations internationales, l'État belge doit s'organiser pour ne pas exporter, sur la scène internationale, la complexité de son système institutionnel.

La conclusion d'accords de coopération — toujours elle — a encore été suscitée par la Cour constitutionnelle, en s'appuyant précisément sur l'état du droit de l'Union européenne. C'est le cas en matière de communication et des moyens y afférents. C'est également le cas dans le domaine de la protection de l'environnement contre la pollution atmosphérique¹².

21. Le droit belge dispose encore que « [...] les propositions de règlement et de directive et, le cas échéant, des autres actes à caractère normatif de la [Commission européenne] sont transmises aux Chambres [fédérales] et aux Parlements [fédérés] chacun pour ce qui le concerne »¹³. Les différents Parlements concernés peuvent donner un avis sur ces propositions à leurs Gouvernements respectifs.

Compte tenu de ce que la Belgique accueille, sur son territoire, le siège d'institutions européennes et internationales, le droit belge prévoit encore qu'« [u]ne concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale compétente aura lieu » « pour les travaux à réaliser en faveur » de ces « institutions »¹⁴.

22. Suivant une perspective quelque peu différente, mais non moins intéressante à souligner, il convient de noter que la Cour constitutionnelle s'appuie notamment sur le droit européen, par le truchement du principe législatif intra-belge de l'union économique et de l'unité monétaire, précédemment mentionné, pour limiter ce qu'il est convenu d'appeler les compétences implicites.

Par compétences implicites, le droit belge entend, en substance, les compétences qui, sans avoir été reconnues aux entités fédérées, n'en seraient pas moins nécessaires à l'exercice des compétences qui leur ont été expressément confiées.

¹¹ Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions « relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes », *Moniteur belge*, 6 mars 1996.

¹² Voy. not., à cet égard, N. BONBLED, « Le droit de l'Union européenne, facteur de centralisation du système fédéral belge », in S. van DROOGHENBOECK et E. VANSENBOSCH (coord.), *Contrainte européennes et réforme de l'État*, Bruges, La Chartre, 2013, pp. 95-107.

¹³ Article 92^{quater}, de la loi spéciale « de réformes institutionnelles du 8 août 1980 », *op. cit.*

¹⁴ Article 6, §3, 5°, de la loi spéciale « de réformes institutionnelles du 8 août 1980 », *op. cit.*

Précisément, la Cour constitutionnelle juge que les principes d'union et d'unité évoqués constituent autant de facteurs qui empêchent de reconnaître aux entités fédérées la prolongation implicite de leurs compétences.

L'arrêt rendu dans le cadre du recours dirigé contre une loi wallonne « portant sur le parrainage de manifestation se déroulant sur des infrastructures appartenant à la Région wallonne ou subsidiée par elle » constitue, à cet égard, une bonne illustration de cette approche qui fait du droit européen un facteur d'unité, à relativiser cependant par des considérations politiques¹⁵.

23. Il résulte des considérations qui précèdent que l'on croit pouvoir discerner que l'impact du droit de l'Union européenne sur la répartition des compétences entre les membres de la Fédération belge n'est pas nécessairement univoque.

Si la logique centripète de l'Union européenne ne semble pas endiguer la lame de fond centrifuge des réformes de l'État belge, l'on peut noter certains effets centralisateurs ponctuels des normes ou des principes fondateurs de l'Union européenne.

24. La question se pose aussi de savoir si, de manière plus spécifique, le principe de subsidiarité a eu une influence sur la répartition des compétences entre les différentes composantes de la Fédération.

À cet égard, il convient tout d'abord de s'accorder sur le concept de subsidiarité auquel il est fait référence. En doctrine¹⁶, on a pu distinguer, à cet égard, trois types de subsidiarité :

- la subsidiarité-proximité qui traduit l'idée que l'État n'a pas de monopole dans l'accomplissement de l'intérêt général ;
- la subsidiarité-efficacité qui traduit l'idée que chaque niveau de pouvoir se voit attribuer les compétences qu'il est le mieux à même d'exercer ;
- et la subsidiarité-renfort qui traduit l'idée que les compétences résiduelles relèvent des entités fédérées et que l'intervention de l'autorité fédérale doit se limiter à soutenir les entités fédérées ou à pallier leur inaction.

25. Au sujet de la subsidiarité-proximité, l'on relève que, si la Constitution belge ne contient pas le terme « subsidiarité », elle traduit cette idée dans certaines dispositions.

¹⁵ C.A., arrêt n° 36/2001 du 13 mars 2001, commenté par N. BONBLED, « Le droit de l'Union européenne, facteur de centralisation du système fédéral belge », in S. van DROOGHENBOECK et E. VANSENBOSSCHE (coord.), *Contrainte européennes et réforme de l'État*, Bruges, La Charte, 2013, pp. 94-95.

¹⁶ Voy., en ce sens, H. DUMONT, « La subsidiarité et le fédéralisme belge : un principe discret ou dangereux », in F. DELPÉRÉE (dir.), *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 471-493.

La Constitution précise ainsi que : « Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution »¹⁷.

À bien y réfléchir, le principe même de l'attribution de compétences aux entités fédérées pourrait, en tant que tel, appartenir à la logique de subsidiarité-proximité, même s'il faut être prudent quant à cette lecture qui n'a sans doute — en tout cas parfois — été qu'un alibi à la mise en œuvre d'une vision strictement politique de l'avenir du pays.

26. Au sujet de la subsidiarité-efficacité, l'on évitera de verser dans ce qui ne serait, ici, qu'un jugement de valeurs.

Si l'on peut espérer que le Constituant et le législateur aient toujours procédé à une répartition des compétences en recherchant la plus grande efficacité possible dans la mise en œuvre des politiques publiques pour s'assurer de servir le plus dignement l'intérêt général, les discours politiques belges regorgent d'exemples d'appréciations différentes des choix opérés en la matière.

27. Au sujet, enfin, de la subsidiarité-renfort, il faut d'abord observer que la Constitution belge confie, pour l'heure, aux entités fédérées des compétences listées et reconnaît à l'autorité fédérale, au-delà des compétences qui lui sont expressément dévolues, la compétence sur toutes les matières qui ne sont attribuées à aucune composante de la Fédération belge¹⁸. Le principe est ainsi celui de l'exclusivité des compétences et non celui de la concurrence des compétences, balayant ainsi toute idée de subsidiarité-renfort entre les niveaux de pouvoirs.

Dans le même temps, il faut toutefois observer que la loi consacre différents mécanismes qui, peu ou prou, peuvent s'apparenter à une forme de subsidiarité-renfort.

C'est le cas :

- en matière de politique scientifique¹⁹ ;
- à travers le mécanisme, déjà évoqué²⁰, suivant lequel l'autorité fédérale peut se substituer aux entités fédérées pour garantir le respect d'obligations internationales ;

¹⁷ Article 41 de la Constitution.

¹⁸ L'article 35 de la Constitution ne doit, à cet égard, pas induire le lecteur en erreur. Il s'agit à ce jour d'un trompe l'œil puisque cette disposition, qui impliquerait que les entités fédérées disposent des compétences résiduelles, n'est pas entrée en vigueur plus de 20 ans après son entrée dans le texte de la Constitution.

¹⁹ Article 6bis, §3, de la loi spéciale « de réformes institutionnelles du 8 août 1980 », *op. cit.*

²⁰ Cfr. *supra* : n° 19.

- de certains mécanismes visant à protéger une communauté linguistique ou une minorité idéologique ou philosophique²¹ ;
- dans le domaine pénal où la création d'une nouvelle peine requiert l'avis conforme — autrement dit l'accord de l'autorité fédérale²² ;
- dans la dévolution des compétences aux provinces et aux communes, les communes pouvant s'emparer de tout objet de compétence non réglé par un niveau de pouvoir supérieur et les provinces pouvant en faire de même, derrière les communes, de façon complémentaire et subsidiaire²³.

28. Lorsqu'en l'an 2000, l'on s'est interrogé sur l'opportunité de consacrer l'existence d'un principe de subsidiarité dans la Constitution belge, les experts interrogés se sont plutôt montrés réservés à la proposition envisagée²⁴ :

- soit par manque de confiance dans l'efficacité d'un tel principe ;
- soit par crainte du principe même ;
- soit parce que la mise en œuvre d'un tel principe semblait peu réaliste sans la volonté politique d'attribuer les compétences résiduelles aux entités fédérées, tout en instaurant des compétences concurrentes ;
- soit encore parce qu'un principe de proximité — non pas de subsidiarité-proximité — était jugé plus citoyen.

Depuis l'an 2000, l'on n'oserait affirmer que ces différents états d'esprit ont beaucoup évolué.

29. Au regard des développements qui précèdent, l'on peut difficilement se prononcer sur le point de savoir si le principe de subsidiarité a, en 40 ans, pu profiter au citoyen, avant tout parce que la subsidiarité n'est pas particulièrement présente en droit belge, ensuite parce qu'on ne dispose pas d'instrument permettant de mesurer le taux de satisfaction y afférent.

La circonstance que le ressortissant d'un État de l'Union européenne puisse participer à l'élection locale de l'État dans lequel il réside — rapprochement qui n'est pas sans rapport avec l'idée de subsidiarité — pourrait servir d'instrument de mesure destiné à voir dans quelle proportion la logique de proximité appelle une plus grande

21 Article 54 de la Constitution et articles 31 et 54 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 « relative aux institutions bruxelloises ».

22 Article 11, alinéa 2, de la loi spéciale « de réformes institutionnelles du 8 août 1980 », *op. cit.*

23 Article 41 de la Constitution.

24 Voy., à ce propos, les contributions respectives de A. ALEN, H. DUMONT, J.-C. SCHOLSEM, et H. VUYE, in F. DELPEREE (dir.), *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 461-513.

implication de la part du citoyen. À cet égard, pour les dernières élections communales en date, qui se sont tenues en octobre 2012, une moyenne nationale de 18% des ressortissants européens inscrits ont souhaité participer au scrutin.

II – 40 ANS D'ÉVOLUTION DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

30. Au sujet de l'action administrative, l'on est convié à s'intéresser aux évolutions des rapports entre le citoyen et l'administration dans l'élaboration de l'acte administratif unilatéral (A), dans le recours à la démocratie participative (B) et dans le champ du droit contractuel de l'administration (C).

A. L'acte administratif unilatéral

31. En 40 ans, l'accroissement des phénomènes de négociation et de concertation de la part de l'administration avec les destinataires de ce qui est conduit à devenir l'acte administratif unilatéral, est assurément perceptible.

Même s'il n'est pas question de citoyens *stricto sensu*, c'est d'abord le cas en droit de la fonction publique où la modification du statut des fonctionnaires fait l'objet d'une négociation ou d'une concertation avec les organisations syndicales représentatives des travailleurs, depuis le milieu des années 70.

Plus récemment, c'est le cas dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire qui, sous l'impulsion d'engagements internationaux et européens, accroît le recours à des mécanismes comme celui de l'enquête publique ou de la concertation, bref de la participation du public à l'action administrative en ce domaine. En ce même domaine, une illustration intéressante est l'existence, en Région wallonne, de commissions consultatives d'aménagement du territoire qui émettent des avis à l'adresse des autorités communales, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire communal.

L'on ne saurait, par ailleurs, manquer de relever l'existence de ce qu'on appelle, en droit belge, les contrats de gestion, dont le Conseil d'État a jugé qu'il ne s'agissait pas de « contrats », mais de règlements. Il s'agit d'un cadre normatif conclu entre une personne de droit public et une autre personne de droit public à qui la première a, via un acte législatif préalable, confié des missions de service public. Ce cadre est destiné à préciser le contenu des missions et des modalités suivant lesquelles ces missions doivent être exercées. L'intérêt de l'instrument est de permettre, à intervalles de temps réguliers, une discussion entre l'autorité publique qui a confié les missions et celle qui les exerce,

comme la télévision publique, la société publique de chemins de fer, la poste ou encore la loterie nationale.

32. Depuis longtemps, les propositions et avis existent en droit administratif. La complexité de la vie et de celle des connaissances a notamment pu conduire l'administration à solliciter, toujours davantage, des opinions tierces, soit requises par un texte, soit, le cas échéant — mais c'est rare —, non requises.

Dans le même ordre d'idées, la jurisprudence administrative a largement fait place aux principes généraux du droit administratif dont certains favorisent, à n'en pas douter, sinon un dialogue, du moins une communication entre l'administration et le citoyen. L'on songe évidemment aux droits de la défense chaque fois que l'administration entend punir une personne, fonctionnaire ou citoyen. L'on songe aussi — et c'est en ce domaine que les avancées sont les plus majeures sur les 40 dernières années — au principe d'audition préalable de toute personne à l'égard de qui l'administration pourrait adopter une mesure ayant des effets négatifs, quel que soit le champ d'action envisagé, particulièrement vaste.

33. À n'en pas douter, l'élaboration de l'action administrative unilatérale a évolué dans le sens d'une plus grande transparence. Ainsi qu'on le verra, à la culture du secret s'est progressivement substituée la culture de la transparence qui se traduit par l'adoption de divers outils essentiellement adoptés dans la première partie des années 90, soit quinze à vingt années après ses voisins.

C'est ainsi que, depuis 1991, l'acte administratif unilatéral de portée individuelle doit être motivé en la forme, à quelques exceptions près, parfaitement compréhensibles.

Au bénéfice de l'adoption de la Charte de l'utilisateur du service public, le 4 décembre 1992, le Constituant belge a, par ailleurs, moins d'un an plus tard, soit le 18 juin 1993, garanti le droit, pour chacun, d'avoir accès à chaque document administratif et de s'en faire remettre copie. Sur ce fondement, de nombreuses législations garantissent la publicité active autant que passive de l'administration. En clair, une transparence spontanée doit être assurée à divers égards — publicité active — et une transparence doit être offerte sur toute information possédée par l'administration, lorsque quiconque en fait la demande, réserve faite de certaines limites — publicité passive —.

Dans le courant des années 90, l'institution de l'ombudsman a encore fait son apparition aux différents niveaux de pouvoir — fédéral, régional et communautaire —, à l'exception notable de la Région bruxelloise. Si l'institution se conçoit avant tout comme un organe de contrôle, il n'en est pas moins, par là, un moyen d'assurer la transparence dans l'action administrative au sens strict et, plus large-

ment, dans le fonctionnement des services, non seulement s'agissant des actes, mais aussi des comportements. L'on rappelle, à cet égard, que ces médiateurs parlementaires sont institutionnellement liés aux représentants de la Nation, donc au citoyen, et dotés de pouvoirs d'instruction particulièrement performants.

Des médiateurs sont également en mesure d'exister au niveau des communes — comme à Charleroi —, même si c'est plus rare. De même, existe-t-il des services de médiation dans certains services administratifs —, mais il s'agit là davantage d'un service de gestion des plaintes au sein du service administratif considéré. Parmi d'autres, l'on peut citer le cas du médiateur des chemins de fer ou celui de la poste.

34. La déconcentration de l'action administrative est sans doute bien plus nette qu'auparavant.

Certains mécanismes existent, à cet égard, depuis un certain temps : l'existence d'agréments ; l'existence de concessions de services publics ; l'existence de personnes morales de droit public instituées en vue de poursuivre la réalisation d'un intérêt général de portée spécifique, comme la wateringue, le polder ou encore l'ordre professionnel.

Plus récemment s'est développé le concept de partenariat public-privé, qu'on a notamment pu définir comme « des processus de partage de responsabilités où les secteurs public et privé sont amenés à travailler conjointement pour rechercher, élaborer et surtout mettre en œuvre des solutions qui n'auraient pas de raison d'être, ni de chance d'exister ou, plus simplement, qui ne présenteraient pas la même qualité, si le secteur public et le secteur privé se cantonnaient dans une voie solitaire »²⁵.

Le nombre d'administrations collatérales est, tous niveaux de pouvoirs confondus, bien plus considérable qu'il y a quarante ans, notamment en raison de la fédéralisation de l'État belge. L'on peut notamment citer l'Office National de Sécurité Sociale, l'Office National de l'Emploi ou la Banque Nationale.

La fonction régulatrice de l'État a encore donné naissance à une catégorie d'administrations dotées du pouvoir de faire œuvre réglementaire, autant que de prendre des mesures individuelles : les autorités administratives indépendantes, comme, par exemple, la Commission de régulation de l'électricité et du gaz, le Conseil supérieur de l'audiovisuel ou encore l'Institut belge des services postaux et des télécommunications.

25 F. TULKENS, « Six constats en guise de conclusions », in B. LOMBAERT (dir.), *Les partenariats public-privé (P.P.P.). Un défi pour le droit des services publics*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 388 et les réf. citées.

B. La démocratie participative

35. Assurément, la démocratie participative, qui se faisait timide jusqu'alors — sous la réserve de la fameuse consultation à propos de la question royale, dans les années 50 —, est devenue, sur les quarante dernières années, une réalité en Belgique.

Il faut d'abord rappeler que le référendum n'est pas institué en droit belge et qu'il n'est pas discuté que, dans l'état actuel du droit, le recours à cet instrument est proscrit.

En revanche, la consultation populaire — non contraignante, quant à elle, pour les décideurs — est un instrument consacré à certains niveaux de pouvoirs. Elle n'est pas reconnue au niveau de l'autorité fédérale, ni au niveau des communautés. Désormais, elle est, par contre, envisageable au niveau des régions, depuis la sixième réforme de l'État, mais pas en toutes matières.

Depuis 1999, la consultation populaire est également praticable — et parfois pratiquée — au niveau des collectivités provinciales et communales, dans les matières qui relèvent de leurs intérêts.

36. La démocratie participative ne se résume toutefois pas au référendum et à la consultation populaire. D'autres instruments méritent d'être épinglés. Tel est notamment le cas du droit de pétition.

À cet égard, outre que la Constitution elle-même garantit l'existence de ce droit²⁶, le législateur bruxellois a récemment adopté une loi²⁷ — le 20 juillet 2016 — ouvrant le droit d'être entendu par l'assemblée si une pétition devait être signée par au moins cinq mille personnes.

37. Au bénéfice des nouvelles technologies, le Parlement wallon a instauré, par le biais d'un règlement adopté le 20 juillet 2010, et modifié en 2014 puis en 2015, une procédure de consultation du public par voie électronique sur tous les projets et propositions de décrets et sur les propositions de résolution.

Dès qu'un tel document est mis en ligne sur le site web du Parlement, il est possible d'introduire un avis qui sera communiqué aux membres de la commission qui examinera le texte. Les avis peuvent être déposés jusqu'au moment où la discussion générale de la proposition ou du projet est ouverte. Concrètement, il s'agit du jour où la proposition ou le projet sont mis à l'ordre du jour de la commission parlementaire compétente.

²⁶ Article 57, alinéa 2, de la Constitution.

²⁷ Ordonnance de la Région bruxelloise du 20 juillet 2016 « relative au droit d'être entendu dans le cadre d'une pétition adressée au Parlement », Moniteur belge, 14 septembre 2016.

38. Dans l'élaboration de leurs décisions ou projets, l'administration peut également avoir recours à des modalités moins formalisées de consultations des individus ou groupes d'administrés.

Nombreux en Belgique, les *think tanks* constituent des « cercles de réflexion émanant généralement d'institutions privées, et aptes à soumettre des propositions aux pouvoirs publics »²⁸. Ce peut aussi être des « groupes d'expert auto-organisés », censés « mener des analyses afin de formuler des propositions réalistes pour influencer les politiques publiques »²⁹.

À la différence du lobby dont il sera question, le *think tank* ne cherche pas « à défendre des intérêts particuliers », mais « à exprimer le point de vue des intellectuels qui y sont associés dans un but d'intérêt général »³⁰. Il se distingue, par ailleurs, du service universitaire « par la volonté et la nécessité absolue de médiatiser ses travaux »³¹.

L'influence des *think tanks* sur l'action publique n'est pas toujours immédiatement perceptible, mais la place de ces cercles, dans le débat public, semble bien établie. L'on notera par exemple, l'influence en Belgique du groupe de réflexion « *Itinera* » — dont le financement soulève des interrogations — sur les discussions relatives à l'activation économique des migrants.

De son côté, le lobby peut être défini comme un « groupement actif dans la défense d'intérêts » qui, cette fois, sont des « intérêts particuliers »³².

Ce véritable groupe de pression, outre son pouvoir d'influence qui pourrait être comparé à celui du *think tank*, se voit, dans certains cas, reconnaître explicitement une place dans le processus réglementaire. Ici, la place prise dans le débat public se double d'une place reconnue dans le système institutionnel. Outre les classiques organisations représentatives des employeurs et des travailleurs — et leur place dans l'élaboration des règles touchant au droit social —, l'on peut, par exemple, évoquer la participation des associations professionnelles représentatives de l'industrie du médicament dans le cadre de certaines procédures relatives à l'assurance soins de santé et indemnité.

²⁸ Larousse, http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/think_tank/10910449 (consulté le 24 novembre 2017).

²⁹ F.C., « Think tank, à quoi penses-tu », *La Libre Belgique*, 14 juin 2010, <http://www.lalibre.be/economie/libre-entreprise/think-tank-a-quoi-penses-tu-51b8be65e4b0de6db9bbf2fb> (consulté le 24 novembre 2017).

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² Centre de recherche et d'information politique, *Vocabulaire politique*, <http://www.vocabulairepolitique.be/lobby/> (consulté le 24 novembre 2017).

40. Les fondations, forums et observatoires peuvent couvrir des réalités opérationnelles multiples mais certains s'inscrivent clairement dans une volonté d'influencer l'action publique. L'on peut par exemple évoquer l'impact du baromètre de la Fondation Roi Baudouin sur les discussions relatives à la précarité énergétique.

Par ailleurs, les sondages occupent une place de plus en plus importante dans le discours politique. À cet égard, si la Belgique a connu des législations encadrant les sondages politiques, tel n'est plus le cas aujourd'hui.

41. Des rapports ou études peuvent encore être sollicités par les autorités, réalisés par celles-ci ou imposés par une disposition légale ou réglementaire.

Quant aux réseaux sociaux, ils permettent non seulement aux décideurs politiques et aux administrations de communiquer avec le citoyen, mais ils permettent également au citoyen d'interpeller les décideurs et aux autorités de réaliser des consultations informelles.

L'on note ainsi qu'en avril 2017, le Secrétaire d'État à l'Asile et aux Migrations a posté un sondage sur son mur Facebook³³ relatif aux opérations de sauvetage en Syrie qui a fait couler beaucoup d'encre et qui a fait l'objet de questions à la Chambre des représentants.

L'on peut toutefois se demander si ce type d'opérations procède d'une véritable volonté de consulter la population ou d'une stratégie de communication à visée électorale.

42. L'on ne saurait encore manquer de relever l'existence de panels citoyens qui se développent, depuis peu, dans différentes régions du pays.

En Région bruxelloise, « *Make your Brussels* »³⁴ est un projet de démocratie participative développé par le Parlement bruxellois. L'objectif de ce panel citoyen est d'aboutir à des recommandations concrètes pour améliorer la mobilité à Bruxelles, en favorisant la rencontre et le débat entre citoyens bruxellois. « *Make your Brussels* » passe par la constitution d'un panel de quarante citoyens, issus d'un tirage au sort. Ce panel se réunit au Parlement bruxellois durant trois journées complètes, étalées sur trois week-ends en octobre et novembre 2017. Il donne la parole au citoyen bruxellois, afin de faire émerger des idées nouvelles. Il vise à débattre en s'appuyant sur l'intelligence collective et à formuler des recommandations concrètes. Ces recommandations seront ensuite discutées au sein du Parlement bruxellois et

³³ https://www.facebook.com/franckentheo/photos/a.483652065107165.1073741828.483497581789280/894_5777366123/?type=3&theater (consulté le 24 novembre 2017).

³⁴ http://www.parlement.brussels/panel_citoyen_fr/ (consulté le 24 novembre 2017).

serviront à alimenter le Plan régional de mobilité du Gouvernement bruxellois.

Dans des termes quelque peu comparables, trente citoyens ont, en Région wallonne, été invités à s'impliquer, durant l'année 2017, dans le processus de délibération politique sur la thématique des enjeux du vieillissement.

43. Le rôle des experts dans le cadre de l'action administrative n'est pas neuf.

Outre les experts des administrations, des experts issus des cabinets ou des cellules d'études des partis politiques, de certains groupes d'intérêts et, bien entendu, du monde académique peuvent être appelés à intervenir dans le cadre du processus normatifs. De véritables centres d'expertise publics ont, du reste, été mis sur pied pour servir la réflexion dans certains domaines complexes. L'on peut notamment citer le rôle du Centre fédéral d'expertise des soins de santé (KCE) dans la réflexion afférente au remboursement des soins psychologiques.

L'on soulignera également le rôle joué par certaines sociétés de consultance dans la prise de décisions politiques. Dans les exemples ayant récemment retenu l'attention, l'on peut citer l'intervention du cabinet *Mc Kinsey* dans la préparation du Pacte pour un enseignement d'excellence en Communauté française.

44. Un type d'expertise particulier mérite encore une attention spécifique. Il s'agit du recrutement et de la mobilisation d'experts du vécu.

Il s'agit d'intégrer, au sein de l'administration, des personnes qui ont elles-mêmes expérimenté la situation que l'action politique cherche à solutionner, comme, par exemple, une personne qui a expérimenté la pauvreté.

45. L'on notera enfin que la Belgique a également mobilisé la technique des livres verts — qui brassent des idées — et des livres blancs — qui comportent des propositions concrètes —, mais ceci n'est pas spécifique à l'État belge.

46. À la question de savoir comment est assurée la prise en considération de la consultation des citoyens, la section du contentieux administratif du Conseil d'État comme les juridictions judiciaires vérifient, par des voies diverses, la régularité de l'action administrative, tout comme le fait, s'agissant des autorités administratives décentralisées, l'autorité de tutelle.

L'on doit aussi souligner le rôle important joué par la Cour des comptes dans le contrôle de la régularité des dépenses publiques.

À travers ces différents contrôles de régularité, toutes les formes de consultation qui doivent, d'une manière ou d'une autre, être prises

en compte par l'administration, sont susceptibles d'être vérifiées pour, le cas échéant, déboucher sur une sanction.

47. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la loi prévoit, par ailleurs, une publication systématique des avis émis par la section de législation du Conseil d'État sur le réseau *Internet*, une fois que les textes auxquels ces avis sont relatifs ont été adoptés.

Cette récente publicité, étendue à tous les avis — y compris ceux donnés au sujet des projets de règlements fédéraux, régionaux et communautaires — offre, au citoyen, un outil complémentaire destiné à contrôler l'action de l'administration.

48. De manière plus générale, l'accès aux documents administratifs, garanti par la Constitution³⁵ depuis 1993, offre également à tout un chacun de pouvoir vérifier si la consultation des citoyens a — ou non — été prise en compte. N'importe quelle information peut, à cet égard, être sollicitée par n'importe qui auprès de toute administration dans le pays.

Le rôle de l'ombudsman — déjà évoqué³⁶ — peut aussi être celui-là, à travers, notamment, les larges pouvoirs d'instruction dont il dispose.

49. La prise en considération de la consultation citoyenne peut aller jusqu'à permettre au **citoyen** lui-même, en cas d'inaction de l'autorité, d'agir directement en justice ou de ce faire par le biais d'une action d'intérêt collectif, reconnue par la loi dans certains domaines et par la jurisprudence dans d'autres.

C. Le contrat administratif

50. Dans le domaine des contrats administratifs, les règles relatives à l'attribution des marchés publics ont indéniablement évolué en 40 ans, par le biais de l'impulsion du droit européen.

Il n'est pas aisé de déterminer si cette évolution moralise la vie publique, mais on peut espérer qu'il en soit ainsi, sans toutefois être dupe des limites dans lesquelles les améliorations ont pu être enregistrées.

Il est certain que les règles d'attribution de la commande publique ont été, avec le temps, de plus en plus précises et complètes et se veulent toujours plus efficaces et transparentes, tout en cherchant à préserver la sécurité juridique, ainsi que l'Union européenne l'appelle de ses vœux dans les considérants qui précèdent l'adoption de la dernière directive en date — celle de 2014 —.

³⁵ Article 32 de la Constitution.
³⁶ Cfr. *supra* : n° 33.

51. En droit belge, divers exemples peuvent être proposés qui tendent à articuler efficacité, transparence et sécurité juridique dans le domaine de l'attribution des marchés publics et, en conséquence, à modifier les relations entre le citoyen — ici plutôt d'abord les opérateurs économiques — et l'acheteur public :

- En procédure négociée — avec ou sans publicité —, il n'était pas nécessaire de prévoir des critères d'attribution dans les documents du marché. Ce n'était qu'une possibilité. Le Gouvernement est intervenu pour imposer, sauf exceptions, l'utilisation de critères d'attribution pour octroyer les marchés publics en procédure négociée.
- Sous l'ancienne réglementation, les marchés publics de faible montant — soit ceux qui ne dépassaient pas 8.500 € avant le 30 juin 2017 et 30.000 € après — ne devaient répondre à aucune règle d'attribution particulière, si ce n'est — en théorie — les grands principes des marchés publics qui s'appliquent dès le premier euro. Depuis le 30 juin 2017, l'attribution de ces marchés doit respecter un régime d'attribution, certes souple, mais aux règles davantage contraignantes.
- La dernière réglementation en date prévoit que le pouvoir adjudicateur doit interroger les soumissionnaires concernant tous les postes qui semblent anormaux sous réserve notamment d'une exception, à savoir le prix des postes d'une importance négligeable. Il s'agit là d'une évolution importante puisqu'une certaine jurisprudence du Conseil d'État de Belgique, relayée par le Gouvernement, imposait auparavant d'écarter toute offre comportant un ou plusieurs postes unitaires anormalement bas ou élevés.
- Dès la fin des années quatre-vingt, le contentieux de l'attribution des marchés publics a fait l'objet d'un régime particulier en droit européen, par l'intermédiaire des directives 89/665/CEE du 21 décembre 1989 et 92/13/CEE du 25 février 1992. Le législateur belge ne s'est pas pressé de transposer les directives européennes, en vue d'organiser les mécanismes qu'elles établissent. Une problématique bien connue retenait pourtant l'attention : certains pouvoirs adjudicateurs pratiquaient la politique du fait accompli, « consistant à notifier le plus rapidement possible, la décision d'attribution, afin qu'un contrat existe »³⁷. Cette pratique résultait du fait que le Conseil d'État s'estimait incompétent pour suspendre l'exécution d'une décision d'attribution lorsque le contrat est conclu. En 1999, la Cour de justice

³⁷ J. VANDEN EYNDE et J.-M. WOLTER, « Les marchés publics et l'intervention du juge des référés judiciaires depuis le 24 décembre 1993 », *Chroniques de droit public*, 2003/4, p. 704.

de l'Union européenne a rappelé aux États membres leur obligation de prévoir une procédure de recours permettant aux opérateurs économiques évincés de demander, avant la conclusion du marché, l'annulation de la décision en cas d'illégalité de celle-ci. La Commission européenne a initié, du reste, une procédure en manquement à l'égard de l'État belge sur ce sujet et l'a mis en demeure, en octobre 2002. Le législateur a finalement instauré, en 2004, le mécanisme du délai d'attente.

— Toujours en ce qui concerne le contentieux, le législateur belge a, encore sous l'impulsion du droit européen, notamment décidé de supprimer la charge de la preuve d'un risque de préjudice grave difficilement réparable dans le chef du soumissionnaire évincé qui souhaite obtenir la suspension de l'exécution de la décision d'attribution.

Ces quelques exemples — parmi d'autres — illustrent une évolution encourageante, qui est particulièrement concrète pour les marchés publics atteignant les seuils européens. Certains auteurs constatent, en effet, que « la pratique quotidienne montre que les comportements répréhensibles touchent à présent prioritairement ce qu'il est convenu d'appeler 'les petits marchés', c'est-à-dire ceux dont l'estimation est inférieure aux seuils européens et pour lesquels les opérateurs économiques malchanceux ne bénéficient pas réellement d'une protection juridictionnelle préventive et donc effective »³⁸. En bref, la politique du fait accompli décrite ci-avant³⁹ peut toujours, aujourd'hui, être exercée lors de l'attribution de « petits marchés ». En effet, la loi belge n'impose pas de délai d'attente en dessous des seuils européens. Bien qu'on puisse relever des exceptions, celles-ci ne permettent pas de parfaitement exclure le phénomène en cause. Par ailleurs, la loi belge prévoit expressément qu'« une fois conclu, le marché [...] ne peut être suspendu ou déclaré dépourvu d'effets par l'instance de recours, quelle qu'elle soit ». Sans entrer dans les détails, il faut aussi noter que certaines règles d'attribution sont plus souples sous les seuils européens, par exemple en matière de pondération des critères d'attribution.

52. Tout en émettant ce constat en demi-teinte, l'on ne doit pas omettre de distinguer les irrégularités constitutives d'une faute, au sens civil du terme, et les fraudes susceptibles d'entraîner des sanctions au sens de la loi sur les marchés publics, ainsi que des poursuites pénales. L'attribution des marchés publics — peu importe,

38 PH. FLAMME, M.-A. FLAMME et CL. DARDENNE, *Les marchés publics européens et belges. L'irrésistible européanisation du droit de la commande publique*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2009, p. 345.
39 Cfr. *supra* : n° 51.

ici, le montant — doit répondre à un ensemble de règles prévenant ou condamnant la fraude. L'on peut ainsi observer ce qui suit.

- En vertu de la loi belge, le pouvoir adjudicateur doit prendre les mesures nécessaires afin de prévenir, de détecter et de corriger efficacement les conflits d'intérêts survenant lors de la passation et l'exécution du marché public. Le fonctionnaire, l'officier public ou la personne physique se trouvant dans une situation de conflit d'intérêt doit se récuser.
- Influencer ou fausser un marché public peut avoir des conséquences pour un opérateur économique qui souhaiterait participer à de nouveaux marchés publics. Ces conséquences peuvent se situer dans le champ des agréments, s'agissant des entrepreneurs de travaux, et, en toutes hypothèses, dans celui des clauses d'exclusion dans le cadre de la sélection qualitative⁴⁰.
- Toujours selon la loi belge, les opérateurs économiques sont tenus, à tout moment, de respecter et de faire respecter par leurs sous-traitants ainsi que par toute personne mettant du personnel à disposition pour l'exécution du marché, toutes les obligations — nationales et internationales — relevant du droit environnemental, du droit social et du droit du travail.
- Le Code pénal condamne l'atteinte à la liberté des soumissions et des enchères ; la corruption ; la prise d'intérêt ; le faux et l'usage de faux en écritures.

53. Il n'est pas certain que les règles d'attribution des marchés publics aient particulièrement influencé l'attribution des autres contrats administratifs, à savoir les concessions de service public et les concessions domaniales.

Le droit administratif belge régle lui-même l'attribution de ces contrats administratifs, certes de manière moins contraignante qu'en matière de marchés publics. « Ainsi, l'autorité concédante doit, dans le cadre de la concession qu'elle opère, respecter l'ensemble des règles et principes qui s'imposent à son action et qui sont en vigueur. Il s'agit notamment des règles applicables en matière de motivation, mais aussi des lois du service public, que sont la loi du changement, la loi de continuité et la règle d'égalité »⁴¹.

L'on note, plus récemment, l'adoption d'une loi sur les concessions, qui n'est pas tant influencée par le droit des marchés publics que par le droit de l'Union européenne qui a adopté une

40 Voy. not., à cet égard, B. DE COCQUÉAU, « Influencer ou fausser les marchés publics, un risque pénal sous-estimé ? », *Revue pratique de l'immobilier*, 2010/1, p. 69.

41 D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 425.

directive en la matière, laquelle présente certains liens avec la directive sur les marchés publics.

54. L'on précise encore qu'en droit belge, on distingue les contrats de l'administration des contrats administratifs. Un contrat de l'administration est « une convention usuelle de droit privé à laquelle l'autorité administrative prend part. Celle-ci opère, dans ce cadre, comme un simple particulier, sans être en droit d'user de son pouvoir de commandement »⁴².

Concernant ces contrats, l'exemple de l'acquisition de biens immeubles par l'administration est intéressant. Ces transactions ne sont, en général, pas encadrées par le législateur compétent. Cependant, dans une telle hypothèse, il existe une obligation — timide, mais réelle — de mettre en concurrence les propriétaires et vendeurs potentiels, ce qui implique notamment de respecter le principe d'égalité et la nécessité d'une publicité appropriée.

La genèse en est d'abord jurisprudentielle, comme en témoigne une certaine jurisprudence du Conseil d'État de Belgique en la matière.

En Région wallonne, une circulaire du 23 février 2016 portant sur les opérations immobilières va cependant jusqu'à recommander aux pouvoirs locaux — dont notamment les intercommunales — de respecter les principes généraux du droit administratif d'égalité, de non-discrimination et de motivation, lorsqu'ils achètent des biens immeubles. Il en résulte que les pouvoirs locaux sont invités à procéder aux mesures de publicité adéquates et d'examiner les offres reçues dans le strict respect du principe d'égalité. Il existe plusieurs modalités de publicité, par exemple une publication au Journal officiel de Belgique — le *Moniteur belge* —, un avis dans la presse autorisée ou encore la consultation des propriétaires concernés. D'autres circulaires régionales et communautaires concernent ce sujet.

55. Il résulte des considérations qui précèdent, que l'on se trouve face à un contrat administratif ou à un contrat de l'administration, que ce n'est pas tant l'influence du droit des marchés publics qu'il convient de constater, mais davantage « la montée en puissance du principe d'égalité en droit interne », tout autant que « la reconnaissance des principes de libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, et l'impact sans cesse plus prégnant du droit [de l'Union] »⁴³.

⁴² Ibidem, p. 397.

⁴³ A. VANDEBURIE, « L'achat et la prise en jouissance d'un immeuble par l'administration », in A. VANDEBURIE et B. KOHL (dir.), *Travaux publics, acquisitions et locations immobilières par l'Administration*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 110.

III – 40 ANS D'ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

56. Au sujet de la procédure administrative, l'on est convié à s'intéresser aux caractéristiques de la procédure administrative (A), à l'organisation de la procédure administrative (B) et aux retombées contentieuses de la procédure administrative (C).

A. Les caractéristiques de la procédure administrative

57. À la question de savoir si la culture du secret perdure, il faut — ainsi qu'on l'a déjà souligné⁴⁴ — rappeler ici l'existence, depuis 1993, d'une disposition constitutionnelle qui consacre le droit d'accès aux documents administratifs. Un tel dispositif est évidemment de nature à permettre au citoyen de se renseigner largement sur l'information dont l'administration est en possession.

58. Il existe bien évidemment des limites à la transparence.

Celle-ci n'est pas pratiquée lorsque sont en cause la vie privée — sauf consentement de la personne concernée —, le secret professionnel ou encore le secret des délibérations du gouvernement.

La transparence peut, par ailleurs, ne pas être pratiquée au cas où l'administration estime, *in concreto*, que l'un des divers intérêts suivants pourrait être atteint : la sécurité de la population ; les libertés et les droits fondamentaux ; les relations internationales ; l'ordre public, la sûreté ou la défense, la recherche ou la poursuite de faits punissables ; un intérêt économique ou financier, la monnaie ou le crédit public ; le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité ; ou encore la protection de l'identité d'un dénonciateur.

L'administration dispose encore de la faculté de refuser l'accès à un document ou à une information sans même avoir à se demander si la transparence porte, *in concreto*, atteinte à un intérêt concurrent. Tel est le cas lorsque le document administratif est inachevé ou incomplet, en sorte que sa divulgation pourrait être source de méprise ; lorsque l'avis ou l'opinion dont la transparence est sollicitée, est communiqué librement et à titre confidentiel à l'autorité ; lorsque la demande est manifestement abusive, c'est-à-dire notamment quand la demande concernée requiert un travail considérable de recherche et qu'elle est de nature à faire obstacle au bon fonctionnement de l'administration⁴⁵ ; ou encore lorsque la demande est formulée de façon manifestement trop vague.

⁴⁴ Cfr. *supra* : nos 33 et 48.

⁴⁵ M. JOASSART, « Le secret en droit administratif », in V. CASSIERS et consorts, *Le secret*, Limal, Anthemis, 2017, p. 25 et les réf. citées.

59. L'on souligne que la Cour constitutionnelle — notamment appelée, sur demande ou sur question, à vérifier la régularité des actes législatifs au regard des droits fondamentaux consacrés dans la Constitution — est tenue de contrôler que les exceptions au droit fondamental à la transparence ne portent pas une atteinte disproportionnée à l'exercice de ce droit.

L'on souligne aussi qu'à la faveur du droit de l'Union européenne, la transparence administrative en matière environnementale est plus généreusement reconnue que dans les autres secteurs de l'action administrative. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler — notamment — que les exceptions relatives à la protection de la vie privée et à la confidentialité des délibérations du gouvernement ne sont, en la matière, pas absolues mais laissent une marge d'appréciation à l'administration qui doit, *in concreto*, confronter la demande de transparence avec ces intérêts.

60. Le droit fondamental à la transparence administrative n'est pas le seul outil destiné à combattre la culture du secret. Ainsi qu'on l'a déjà souligné sous un autre angle⁴⁶, une récente avancée concerne la publication des avis de la section de législation du Conseil d'État qui sont accessibles sur le site de l'institution depuis le 1^{er} janvier 2017.

S'agissant des règlements fédéraux, régionaux et communautaires, l'accès aux avis est d'autant plus déterminant que, jusqu'alors et à quelques rares exceptions près, il n'était possible de se les procurer que via une demande d'accès aux documents administratifs, balisée de différentes contraintes. Désormais, l'accès est donc direct.

61. L'on n'omettra pas non plus de rappeler l'existence d'une loi fondamentale qui exige, depuis 1991, la motivation formelle de tout acte administratif unilatéral de portée individuelle. La culture du secret est, à ce sujet, largement combattue puisque toute autorité est tenue d'expliquer, de manière complète et adéquate, le raisonnement qui justifie la décision prise. Il s'agit là d'une des avancées les plus majeures du droit administratif belge sur les 40 dernières années.

Bien sûr, la motivation formelle est un principe qui connaît, çà et là, des exceptions. C'est le cas si la sécurité extérieure de l'État, l'ordre public, le droit au respect de la vie privée ou le secret professionnel sont en cause.

62. Sans avoir égard aux recours administratifs proprement dits, la procédure administrative initiale — si on peut la qualifier comme telle — requiert qu'un certain nombre de principes de bonne adminis-

tration soient respectés, qui tendent à se rapprocher, au moins dans les mots, de ce qu'on attend du juge.

Tel est le cas du principe général de droit dû au respect des droits de la défense, dont on a parlé⁴⁷, qui s'impose à l'administration chaque fois que celle-ci entend sanctionner, que ce soit un fonctionnaire — droit disciplinaire de la fonction publique — ou un citoyen — sanctions administratives —.

Tel est le cas du principe d'audition préalable, qui requiert que l'administration entende une personne chaque fois qu'elle s'apprête à prendre une mesure de nature à lui causer grief⁴⁸.

Tel est encore le cas du principe d'impartialité. À cet égard, « la jurisprudence administrative belge requiert qu'il ne saurait exister d'apparence de partialité dans le chef de celui à qui le principe d'impartialité est applicable. En clair, il n'est nul besoin de devoir prouver que tel mandataire ou agent a manqué — ou va manquer — d'impartialité au sujet du destinataire de l'acte administratif à prendre ou pris : il suffit de démontrer qu'on peut raisonnablement craindre de celui-ci qu'il manque — ou ait manqué — d'impartialité »⁴⁹.

Il faut encore noter que le principe de publicité passive que l'on a examiné ci-dessus va de pair avec l'exigence de publicité active « qui implique une initiative de l'administration, notamment l'indication d'une personne de contact dans la correspondance et la mention des voies de recours possibles en cas de décision administrative »⁵⁰.

63. Des recours administratifs existent en droit belge, qu'ils soient prévus par un texte — donc organisés — ou reconnus au titre du droit constitutionnel de pétition — et, partant, inorganisés —.

La question peut évidemment se poser de savoir si, dans ce contexte contentieux, les marques de juridictionnalisation ne sont pas plus nombreuses que lorsque l'administration agit à la base.

À cet égard, l'on considère que le recours porté devant l'administration n'est pas, en tant que tel, soumis à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En réalité, l'administration qui décide sur recours est toujours l'administration et doit, dès lors, avoir égard aux principes relatifs aux droits de la défense, à l'audition préalable ou encore à l'impartialité. C'est si vrai que le devoir de motivation qui s'impose à l'administration ne correspond pas au devoir du juge — qui découle de la Constitution

47 Cfr. *supra* : n° 32.

48 Cfr. *supra* : n° 32.

49 D. RENDERS, *Droit administratif général*, 2^e éd., *op. cit.*, pp. 333-334.

50 M. JOASSART, « Le secret en droit administratif », in V. CASSIERS et consorts, *Le secret*, *op. cit.*, p. 10 ; Cfr. *supra* : n° 33.

46 Cfr. *supra* : n° 47.

et qui est plus exigeant —, mais à celui de l'administrateur actif — qui découle de la loi adoptée en 1991, dont il a été plusieurs fois question.

Au-delà de cette considération de principe, la procédure applicable au recours administratif organisé dépend du texte qui l'organise et qui décrit les différentes exigences s'imposant à l'administration. Bien souvent, le texte qui organise le recours prévoit ainsi un délai pour l'introduire et peut aussi n'ouvrir le recours qu'à certaines personnes, imposant donc une qualité à l'exercice du recours.

64. L'on précise encore que, pour n'importe quel acte administratif unilatéral dont la communication est tenue d'être opérée par la voie de la notification, la mention des voies de recours est une exigence qui, à son défaut, entraîne que le délai de prescription du recours non mentionné ne commence pas à courir — réserve faite du délai de recours en annulation au Conseil d'État qui sera seulement différé de quatre mois —.

B. L'organisation de la procédure administrative

65. À la question de savoir si la procédure administrative s'est — ou non — simplifiée, plusieurs réalisations méritent assurément d'être évoquées qui, d'une manière ou d'une autre, poursuivent cet objectif.

66. Il existe une Agence pour la Simplification Administrative (ASA) qui, au niveau fédéral, poursuit, comme son nom l'indique, un objectif de simplification.

La Communauté flamande, la Communauté française et la Région wallonne, notamment, poursuivent ce même objectif.

L'on notera également l'existence d'un accord de coopération conclu le 28 septembre 2006 entre l'autorité fédérale, les Communautés flamande, française et germanophone, les Régions flamande, wallonne et bruxelloise, et deux commissions communautaires bruxelloises, arrêtant les principes relatifs à un *e-Government* intégré et à la construction, à l'utilisation et à la gestion de développements et de services d'un *e-Government* intégré.

67. Une loi adoptée en 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative a instauré une nouvelle analyse d'impact de la législation et de la réglementation.

Cette initiative se base sur le constat d'une multiplication des initiatives d'évaluation *ex ante* de la réglementation, sur les recommandations de l'ONU et de l'OCDE, ainsi que sur divers engagements internationaux pris par l'État belge.

Au sujet de l'analyse d'impact belge, l'on relève, en particulier, deux faiblesses : la circonstance qu'elle soit effectuée trop tard dans le processus de prise de décision et l'absence d'un contrôle de qualité qui soit systématique.

68. Si la réglementation le prévoit, les informations à disposition des administrations peuvent permettre que certains droits soient octroyés automatiquement. Tel est notamment le cas s'agissant du statut de personnes atteintes d'une affection chronique.

L'on n'est pas sûr que la méthode ne présente que des avantages. Outre que le citoyen n'est plus véritablement acteur dans le cadre de ce type de procédure, il n'est plus, non plus, pleinement conscient des politiques dont il bénéficie et est donc moins à même d'effectuer un contrôle démocratique vis-à-vis de ces politiques⁵¹.

69. Une importante loi adoptée en 2014 instaure le principe de la collecte unique et donc de la récupération des données disponibles dans des sources authentiques, le cas échéant grâce à l'intervention d'un intégrateur de services.

Les sources authentiques les plus connues dont il est question sont le Registre national ainsi que les registres coordonnés par la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale et la Banque Carrefour des Entreprises.

Fedict a été désigné par la loi comme intégrateur de services fédéral. Parmi les autres intégrateurs de services, l'on compte la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, le Vlaamse Dienstenintegrator, *e-Wallonie-Bruxelles Simplification* et le Centre d'Informatique pour la Région bruxelloise.

L'objectif de ces intégrateurs est de veiller à ce que les citoyens et les entreprises n'aient plus à communiquer les mêmes informations plusieurs fois.

70. Des services permettent encore au citoyen de consulter en ligne une série de données ou d'effectuer certaines demandes ou déclarations.

Il en va ainsi des services *Tax-on-web*, lequel permet d'opérer des déclarations de revenus relatives à l'impôt des personnes physiques ; *Intervat*, lequel permet d'établir des déclarations relatives à la TVA ; ou encore *Prm-on-web*, lequel permet, quant à lui, d'établir des déclarations relatives au précompte mobilier.

De son côté, *Mypension.be* reprend les informations relatives à la pension et permet de solliciter son admission à la pension, tandis que *Mycareer.be* permet à chacun d'obtenir un aperçu de sa carrière sous la forme d'une ligne du temps.

La carte d'identité électronique (*eID*) est considérée comme une pierre angulaire de l'*e-Government*. Les premières démarches afférentes à sa mise en place remontent à 2003 et, à l'issue d'un

51 Voy., en ce sens, D. DE BOT, *E-Government in het federale België*, Bruxelles, Politea, 2015, pp. 143-144.

déploiement complet, la première vague de renouvellement des cartes d'identité électroniques a débuté en 2009.

L'on souligne qu'outre la création d'une interface de communication citoyen-administration — *Front Office* —, la mise en place d'un processus d'*e-Government* nécessite l'adaptation des processus d'entreprise et de fonctionnement de l'État même — soit la création d'un *Middle Office* s'agissant du contact entre les administrations entre elles, et d'un *Back Office*, autrement dit d'un *workflow* adapté au sein des administrations —.⁵²

71. Le guichet unique constitue également une technique qui a été mobilisée en vue de simplifier la vie du citoyen.

Ce fut le cas à la suite des attentats de Bruxelles du 22 mars 2016, pour soutenir les victimes d'actes terroristes. L'on a aussi évoqué la technique dans le secteur du handicap ou, plus généralement, dans celui des soins de santé pour pallier l'éclatement des compétences entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés.

En matière de handicap, un accord de coopération doit, du reste, être conclu entre les Communautés pour assurer, à Bruxelles, l'aide à la mobilité de cette catégorie de personnes.

L'on souligne qu'il existe différents types de guichets uniques : ceux qui fournissent de l'information, ceux qui permettent la mise en œuvre d'une procédure, ceux qui intègrent des actions relevant de compétences multiples en adaptant le processus ou encore ceux qui servent de relais vers les différents organismes compétents.

En la matière, les initiatives belges correspondent plutôt à des guichets uniques d'entrée, qui ne modifient donc pas les services multiples, lesquels demeurent donc en l'état derrière ce qui n'est donc plutôt qu'une vitrine unique.

72. Suivant les termes de l'OCDE, l'*Open Government Data* (OGD) est :

« une philosophie — de plus en plus une série de mesures — qui promeut la transparence, la responsabilité et la création de valeur en rendant les données gouvernementales accessibles à tous. Les institutions publiques produisent et commandent de grandes quantités de données et d'informations. En rendant ces ensembles de données disponibles, les institutions publiques deviennent plus transparentes et responsables vis-à-vis des citoyens. En encourageant l'utilisation, la réutilisation et la distribution gratuite de ces ensembles de données, les

*gouvernements favorisent la création d'entreprises et les services innovants centrés sur le citoyen ».*⁵³

Les données 2017 montrent que l'État belge, envisagé dans son ensemble, se situe en dessous de la moyenne des États de l'OCDE dans la mise en œuvre de cette philosophie⁵⁴.

73. La technique du rapport annuel n'a pas manqué de chercher à servir la simplification administrative.

Une recherche dans l'index législatif en ligne renseigne plus de deux mille résultats au sujet de ce type de rapports.

Si ces rapports peuvent avoir des auteurs, des portées et des champs d'application divers, l'on peut affirmer qu'une série d'entre eux a pour objet d'évaluer les procédures administratives. À titre d'exemple, il en est ainsi du rapport 2015 du Ministère fédéral des Finances qui souligne l'efficacité des processus d'informatisation auxquels l'autorité fédérale a recouru.

74. Dans certains cas, les processus de certification externe en vertu des normes ISO sont susceptibles de s'appliquer aux processus administratifs.

À titre d'exemple, l'on épingle que le Ministère fédéral de la Justice est certifié au niveau environnemental⁵⁵, tandis que l'Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité l'est s'agissant de la sécurité de l'information⁵⁶.

75. De son côté, la Charte pour une administration à l'écoute des usagers, adoptée par le Conseil des ministres fédéral, le 23 juin 2006, prévoit l'utilisation d'enquêtes de satisfaction, afin que chaque service public évalue régulièrement la qualité des services prestés⁵⁷.

76. Constitue aussi un moyen de conduire à la simplification, l'évaluation des politiques publiques.

Une telle évaluation s'est notamment traduite, au niveau fédéral, par l'instauration d'une Commission nationale d'évaluation de la loi sur l'avortement en 1991, par la création d'un Bureau du Plan en 1994, par l'attribution d'une compétence nouvelle à la Cour des

53 <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm> (consulté le 1^{er} décembre 2017) - Traduction libre.

54 <https://www.slideshare.net/OECD-GOV/ou-rdata-index> (consulté le 1^{er} décembre 2017).

55 https://justice.belgium.be/fr/service_public_federal_justice/engagement/gestion_environnementale (consulté le 1^{er} décembre 2017).

56 <https://www.inami.fgov.be/fr/inami/Pages/safe-info.aspx#.Wd013Wi0PIU> (consulté le 1^{er} décembre 2017).

57 https://fedweb.belgium.be/fr/reglementation/20060623_cm_charte_administration_ecoute (consulté le 1^{er} décembre 2017).

52 Voy., en ce sens, C. LOBERT-MARIS, S. NIGOT et L. HENIN, alorisation des résultats de la recherche COST – Des guichets uniques en quête de gestion, Gand, Academia Press, 2003, p. 3-4.

comptes au sujet du « bon emploi des deniers publics » en 1998, par la création d'un service chargé de l'évaluation de la coopération internationale en 1999, par la création d'une Commission fédérale de contrôle et d'évaluation de la loi dépénalisant sous condition l'euthanasie en 2002, ou encore par la création du Centre fédéral d'expertise en Soins de santé en 2003.

Si en Régions flamande et bruxelloise, l'évaluation des politiques publiques semble présenter un degré d'institutionnalisation moindre, la Région wallonne instaure différents instruments d'évaluation qui « résulte de l'octroi conditionné des fonds structurels européens »⁵⁸. C'est dans ce contexte que la Région wallonne a constitué une Société wallonne de l'évaluation et de la prospective en 1999, qu'elle a conclu un Contrat d'Avenir pour la Wallonie en 2000 et qu'elle a créé un Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique en 2002.

En matière d'évaluation des politiques publiques, la coopération entre les différents niveaux de pouvoir devrait évidemment être promue pour assurer un meilleur développement des services correspondant aux besoins du citoyen.

77. Il résulte des considérations qui précèdent que, dans l'ensemble, de multiples actions sont entreprises pour tendre vers une simplification administrative, même si l'on doit, dans le même temps, relever que la culture de l'évaluation peut encore s'accroître et se professionnaliser de manière à rendre ces simplifications plus effectives.

C. Les retombées contentieuses de la procédure administrative

78. Si l'on envisage la procédure administrative en termes de retombées contentieuses, l'on peut commencer par relever que les rapports d'activité du Conseil d'État — la principale juridiction administrative du pays qui est aussi la juridiction administrative suprême — sont disponibles depuis l'année judiciaire 1994-1995.

Ces rapports illustrent, de manière intéressante, l'évolution qu'a connue le contentieux administratif devant cette juridiction dans les vingt-cinq à trente dernières années.

S'agissant du nombre d'affaires introduites devant la juridiction, l'on observe, sur le tableau ci-après⁵⁹, une évolution constante du nombre de recours introduits sur la période séparant 1990 à 2001.

58 S. JACOB et F. VARONE, Évaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique, Gand, Academia Press, 2003, pp. 191-192.

59 Extrait du tableau figurant en page 33 du Rapport annuel du Conseil d'État 2000-2001, disponible sous le lien suivant : http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_annualreports&lang=fr.

	Affaires entrées
<i>Situation au</i>	41876
1990 - 1991	1895
1991 - 1992	3050
1992 - 1993	5363
1993 - 1994	6129
1994 - 1995	5574
1995 - 1996	5333
1996 - 1997	4891
1997 - 1998	4541
1998 - 1999	6347
1999 - 2000	8611
2000 - 2001	14606
<i>Situation au 31.08.2001</i>	108216

L'année judiciaire 2000-2001 a, en soi, connu une augmentation globale du nombre des affaires de 59 %, dont un accroissement de 192 % dans le contentieux des étrangers et de 16,4 % dans le contentieux général. Il est intéressant de constater que, sur les 14.606 dossiers introduits, 11.616 relèvent, à l'époque, du contentieux des étrangers. Selon le rapport du Conseil d'État 2005-2006, « cette dernière augmentation s'explique en grande partie par la forte progression du nombre de demandes d'asile et des recours introduits contre les décisions de refus [...] »⁶⁰.

Cinq ans plus tard, le nombre d'affaires introduites a légèrement diminué. En 2005-2006, l'on compte, en effet, 10.679 nouveaux recours, dont 2.474 relèvent du contentieux général et 8.205 du contentieux des étrangers.

Cinq nouvelles années plus tard, soit en 2010-2011, le Conseil d'État — qui, entre-temps, a été délesté du contentieux des étrangers au profit d'une juridiction administrative à compétence spéciale, le Conseil du contentieux des étrangers — voit fondre le nombre de nouvelles affaires introduites. L'on dénombre un total de 2.588 recours au contentieux général, contre 1.410 au contentieux de la cassation administrative.

L'on note que, dans son rapport annuel 2010-2011, le Conseil d'État « constate que le contentieux de cassation concerne prin-

60 Rapport annuel du Conseil d'État 2005-2006, p. 18, disponible sous le lien suivant : http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_annualreports&lang=fr.

cipalement le contentieux des étrangers »⁶¹. Sur les 1.410 dossiers de cassation introduits, 1.357 concernent, en effet, le contentieux des étrangers.

En 2015-2016, soit à nouveau cinq ans plus tard, les chiffres sont en légère hausse mais témoignent tout de même d'une certaine constance au contentieux général. 2.668 recours ont ainsi été introduits. En revanche, il faut noter une forte baisse du nombre de dossiers introduits au contentieux de la cassation administrative, puisque l'on compte seulement 619 nouveaux dossiers, relevant principalement du contentieux des étrangers.

79. Si la principale juridiction administrative belge est la section du contentieux administratif du Conseil d'État, le contentieux administratif est toutefois « éclaté »⁶² — ainsi qu'on a déjà pu le relever⁶³ — entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives. Ces dernières ne comptent, par ailleurs, pas le seul Conseil d'État.

Schématiquement, ledit éclatement du contentieux administratif belge peut être résumé comme il suit.

— Tous les litiges portant sur des droits subjectifs de nature civile ressortissent à la compétence des juridictions judiciaires.

Les contentieux portant sur la responsabilité civile extra-contractuelle des pouvoirs publics, l'exécution des contrats administratifs et de l'administration, le contentieux relatif au droit de propriété et le contentieux relatif à la rémunération ou à la pension des fonctionnaires, sont autant d'exemples qui correspondent à cette réalité.

— Les litiges portant sur des droits subjectifs de nature politique ressortissent, en principe, à la compétence des juridictions judiciaires, sauf si la loi a préféré attribuer la compétence à une autre autorité, généralement un juge administratif *ad hoc*.

Tel est notamment le cas de la Commission d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence qui octroie une allocation de solidarité forfaitaire aux victimes d'actes intentionnels de violence dont l'auteur est introuvable ou insolvable. Tel est également, depuis 2006, le cas du contentieux des étrangers, déjà tranché par le Conseil du contentieux des étrangers, déjà évoqué⁶⁴.

61 Rapport annuel du Conseil d'État 2010-2011, p. 70, disponible sous le lien suivant : http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_annualreports&lang=fr.

62 PH. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIRET, *Éléments de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles Larcier, 2013, p. 345.

63 Cfr. *supra* : n° 46.

64 Cfr. *supra* : n° 78.

— Le contentieux de l'excès de pouvoir est attribué à la section du contentieux administratif du Conseil d'État, sauf si le législateur en dispose autrement.

C'est dans cette perspective que la Cour d'appel de Bruxelles — désormais qualifiée, dans l'exercice de cette compétence spécifique, « Cour des marchés » — est appelée à juger de la régularité d'actes administratifs dans les secteurs bancaire et financier, des communications électroniques et postales, de l'énergie, des transports ferroviaire et aéroportuaire ou encore de la concurrence.

80. Sans pouvoir être dénombrées avec exactitude, les juridictions administratives à compétence spéciale sont au nombre de plusieurs centaines en Belgique.

Ainsi que le relèvent certains auteurs, ces juridictions :

« ont été créées au hasard des besoins : au détour de l'une ou l'autre loi dont l'objet principal est de réglementer un secteur bien délimité de l'activité publique, le législateur a institué un organe chargé de statuer sur les réclamations engendrées par la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions. Elles peuvent être classées en trois catégories selon les recours dont leurs décisions peuvent faire l'objet. »

*Certaines juridictions administratives rendent des jugements susceptibles d'être déferés à une juridiction de l'ordre judiciaire. D'autres prennent des décisions dont le Conseil d'État peut connaître comme juge d'appel (contentieux de pleine juridiction). Les troisièmes sont celles dont la connaissance des décisions relève également du Conseil d'État, ce dernier statuant cette fois comme juge de cassation (contentieux de la cassation administrative). Dans la troisième et dernière catégorie, il faut encore distinguer les cas où le législateur a expressément reconnu la compétence du Conseil d'État en tant que juge de cassation, des hypothèses où il est demeuré silencieux : la Cour de cassation et le Conseil d'État s'accordent à considérer que ce dernier dispose d'une compétence absolue à l'égard des décisions juridictionnelles administratives, sauf lorsqu'un recours est expressément prévu devant les juridictions judiciaires »*⁶⁵.

81. Parmi bien d'autres, le législateur fédéral a consacré l'existence des juridictions administratives suivantes : le Conseil du contentieux des étrangers et la Commission d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, déjà cités⁶⁶, mais aussi la Cour des comptes au contentieux des comptes publics, le Conseil de la

65 PH. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIRET, *Éléments de droit administratif*, 2^e éd., op. cit., p. 356.

66 Cfr. *supra* : n° 79.

concurrence, les juridictions ordinales et professionnelles ou encore la Commission des frais de justice.

82. Bien que l'organisation de la justice demeure, encore aujourd'hui, une compétence relevant de l'autorité fédérale, les législateurs des entités fédérées ont, eux aussi, créé des juridictions administratives dans l'exercice des pouvoirs implicites dont on a déjà évoqué l'existence⁶⁷, ce que la Cour constitutionnelle a admis depuis 2011.

C'est ainsi que la Région flamande, en particulier, a créé : le Conseil pour les contestations des autorisations en matière de permis d'urbanisme, la Cour environnementale et le Conseil chargé de trancher les contestations électorales.

Aujourd'hui, la Région flamande va même jusqu'à grouper ces différentes juridictions sous une structure juridique commune aux trois juridictions précitées. Il résulte expressément des travaux préparatoires à l'adoption de cette loi flamande qu'une telle structure ne constituait pas le premier choix du législateur à l'œuvre. L'on peut y lire, en effet, que :

« Ce n'est qu'à défaut de pouvoir créer une seule grande juridiction administrative flamande, combinant les compétences de chacune des juridictions administratives sectorielles existantes, que le projet vise à instituer une structure 'couple', pour le présent et pour l'avenir »⁶⁸.

L'avènement d'une telle structure laisse présager de nouvelles évolutions dans le domaine de la justice et, notamment, dans celui de la justice administrative qui, pour bien faire, devrait logiquement requérir une révision de la Constitution sur ce plan.

Il est à noter que la création d'une juridiction administrative flamande en matière d'urbanisme a conduit la Région wallonne à adopter un avant-projet de loi portant création d'une juridiction administrative dans les matières de l'urbanisme et de l'environnement, laquelle n'a cependant pas vu le jour pour des raisons, d'abord et avant tout, financières.

83. Si l'on peut observer que la création assumée de juridictions administratives fédérées est de nature à progressivement diminuer l'importance du Conseil d'État de Belgique dans le paysage juridictionnel belge, la récente réforme de la haute juridiction — qui, au départ, questionnait sa survie — accroît à la fois ses compétences et ses pouvoirs.

Au sujet des compétences, l'on relève que le Conseil d'État devient juge de la responsabilité des pouvoirs publics, concurremment — ou presque — au juge judiciaire qui avait le monopole de ce contentieux depuis l'indépendance de la Belgique.

Au sujet des pouvoirs, un grand nombre d'instruments sont confiés au Conseil d'État autour du pouvoir d'annuler : au-delà du mécanisme de maintien des effets, existant, mais étendu dans l'hypothèse de l'annulation de l'acte individuel, l'on identifie ici la boucle administrative — pour l'heure enterrée par la Cour constitutionnelle à l'échelon fédéral —, ou encore les pouvoirs d'injonction et de substitution juridictionnelles à l'action administrative, même si c'est à des conditions strictes.

84. La situation du justiciable a manifestement évolué dans le domaine du contentieux administratif, mais pas dans un sens qui lui est systématiquement favorable.

Il est bien des mécanismes qui vont dans le sens d'une prise en considération de la situation du citoyen ou du justiciable à divers égards.

— Ce que l'on appelle, en Belgique, la « publicité active » implique notamment « l'indication d'une personne de contact dans la correspondance » qu'entretient l'administration avec le citoyen « et la mention des voies de recours possibles en cas de décision administrative », pour en contester la régularité et, le cas échéant, l'opportunité⁶⁹.

Au sujet de l'absence de mention des voies de recours, l'on a déjà pu relever que celle-ci avait pour conséquence de ne pas déclencher la computation des délais de prescription des recours ouverts et, s'agissant du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, d'engendrer un retardement de la computation du délai de prescription de quatre mois⁷⁰.

— Les récentes réformes du contentieux administratif démontrent, par certains aspects, la volonté de tenir compte de la situation du justiciable.

À titre d'exemple, il n'est pas contestable qu'à ce jour, les recours introduits devant le Conseil d'État sont traités dans un délai raisonnable. De même, l'instauration de l'indemnité réparatrice a pour objectif de faire gagner du temps et de l'argent au justiciable, qui ne doit plus agir devant le juge judiciaire pour être indemnisé. L'instauration d'un mandat *ad litem* plus généreux pour l'avocat d'une personne morale est, lui aussi, à épingle, tout comme doit l'être la meilleure articulation qui

67 Cfr. *supra* : n° 22.

68 Voy. la traduction libre proposée et les réf. citées par D. RENDERS et D. VALKENNEER, « Où peut aller la justice administrative flamande, en particulier si le couple n'est pas encore pleine ? », *Administration Publique*, 2016/4, p. 568.

69 Cfr. *supra* : nos 33 et 62.

70 Cfr. *supra* : n° 64.

existe entre la possible saisine de l'ombudsman parlementaire et celle de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Ces différentes évolutions favorables au justiciable contrastent, cependant, avec des pouvoirs importants reconnus au juge administratif, lesquels diminuent l'efficacité du recours ouvert : le pouvoir de maintenir les effets d'un acte irrégulier et la boucle administrative sont autant de mécanismes qui procèdent de la volonté d'assurer l'effectivité de l'action administrative, mais au prix d'une diminution des moyens de contestation du citoyen.

Le contentieux administratif confronte, depuis toujours, ou, parfois, plus récemment, le réclamant ou le justiciable à divers obstacles procéduraux :

- La computation de délais de recours, parfois complexe ;
- Des demandes de poursuite de la procédure éventuelles, avec les sanctions draconiennes qui s'y attachent ;
- L'existence d'une procédure de filtrage, comme c'est le cas en matière de cassation administrative devant le Conseil d'État, pour dissuader les recours en cassation, spécialement dans le domaine du contentieux des étrangers ;
- Le rétrécissement des délais de recours, comme c'est encore le cas en matière de cassation administrative devant le Conseil d'État, toujours pour se prémunir contre un nombre trop important de recours dans le domaine du contentieux des étrangers ;
- La nécessité d'épuiser tous les recours organisés avant de pouvoir saisir le Conseil d'État ;
- Etc.

Sans surprise, l'on peut noter que la multiplication des juridictions administratives et, de manière plus générale, la fédéralisation de l'État belge, ne sont pas de nature à faciliter la compréhension, par le réclamant ou le justiciable, du contentieux administratif envisagé au sens large du terme. Même le juriste est tenu de se spécialiser pour se maintenir suffisamment informé.

85. Il apparaît que les contraintes du procès équitable en contentieux administratif ne paraissent pas particulièrement déraisonnables et sont, à notre sens, plutôt salvatrices.

Comment se passer :

- d'indépendance et d'impartialité — qui constituent un principe général de droit applicable à toute juridiction belge — ;
- de la motivation des décisions de justice, consacrée par la Constitution ;
- ou encore des droits de la défense, notamment reconnus par un principe général de droit.

86. Malgré l'existence de ces garanties existant en parallèle à toutes celles consacrées en droits international et européen — notamment à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, lorsqu'elle est elle-même applicable au contentieux administratif —, le procès équitable n'a pas toujours été au rendez-vous, en droit belge, même si c'est dans une mesure que l'on peut considérer comme marginale.

Ainsi, peut-on relever que :

- L'État belge, tout un temps, a été condamné par la Cour européenne des droits de l'homme pour la lenteur avec laquelle le Conseil d'État jugeait ;
- Le mécanisme de la boucle administrative consacré dans le cadre de la procédure devant le Conseil — flamand — pour les contestations des autorisations, autant que devant le Conseil d'État — fédéral —, a été censuré, dans une première mouture, au motif qu'il ne prévoyait pas de débat contradictoire, ni de possibilité d'introduire un recours contre la décision prise en application de la boucle ;
- Récemment, la circonstance que le Conseil d'État ait déclaré irrecevable un recours en cassation au motif que le mémoire en réplique déposé par la suite se bornait à reproduire la requête introductive d'instance, « sans chercher à répondre aux arguments de la partie adverse »⁷¹, a donné lieu à une condamnation de la part de la Cour européenne des droits de l'homme, pour cause d'excès de formalisme de la part de la juridiction administrative suprême ;
- Une autre condamnation de la part de la Cour européenne des droits de l'homme, plus récente encore, a été prononcée en raison de ce que le Conseil d'État avait déclaré irrecevable un recours dirigé contre la disposition d'un règlement communal qui interdisait le port du voile intégral, alors qu'une autre disposition du même règlement interdisait le port de tout accoutrement ayant pour effet de masquer le visage d'une personne. Le Conseil d'État ayant jugé qu'un requérant souhaitant porter le voile intégral était sans intérêt à attaquer la seule disposition spécifique à cette situation, s'il n'attaquait pas, par ailleurs, la disposition plus générale, la Cour de Strasbourg a estimé que le Conseil d'État avait péché par excès de

⁷¹ CEDH, arrêt du 18 octobre 2016, affaire Miessen c. Belgique, *Jurisprudence Liège Mons Bruxelles*, 2017/22, p. 1020 et note D. RENDERS et L. CECI, « Quel avenir pour le mémoire de synthèse dans la procédure en cassation devant le Conseil d'État ? » ; égal. E. LONCKE, « De strikte benadering van de 'samevattende memorie' : overformalisme in de cassatieprocedure bij de Raad van State », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2017/2, pp. 88-94.

existe entre la possible saisine de l'ombudsman parlementaire et celle de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Ces différentes évolutions favorables au justiciable contrastent, cependant, avec des pouvoirs importants reconnus au juge administratif, lesquels diminuent l'efficacité du recours ouvert : le pouvoir de maintenir les effets d'un acte irrégulier et la boucle administrative sont autant de mécanismes qui procèdent de la volonté d'assurer l'effectivité de l'action administrative, mais au prix d'une diminution des moyens de contestation du citoyen.

Le contentieux administratif confronte, depuis toujours, ou, parfois, plus récemment, le réclamant ou le justiciable à divers obstacles procéduraux :

- La computation de délais de recours, parfois complexe ;
- Des demandes de poursuite de la procédure éventuelles, avec les sanctions draconiennes qui s'y attachent ;
- L'existence d'une procédure de filtrage, comme c'est le cas en matière de cassation administrative devant le Conseil d'État, pour dissuader les recours en cassation, spécialement dans le domaine du contentieux des étrangers ;
- Le rétrécissement des délais de recours, comme c'est encore le cas en matière de cassation administrative devant le Conseil d'État, toujours pour se prémunir contre un nombre trop important de recours dans le domaine du contentieux des étrangers ;
- La nécessité d'épuiser tous les recours organisés avant de pouvoir saisir le Conseil d'État ;
- Etc.

Sans surprise, l'on peut noter que la multiplication des juridictions administratives et, de manière plus générale, la fédéralisation de l'État belge, ne sont pas de nature à faciliter la compréhension, par le réclamant ou le justiciable, du contentieux administratif envisagé au sens large du terme. Même le juriste est tenu de se spécialiser pour se maintenir suffisamment informé.

85. Il apparaît que les contraintes du procès équitable en contentieux administratif ne paraissent pas particulièrement déraisonnables et sont, à notre sens, plutôt salvatrices.

Comment se passer :

- d'indépendance et d'impartialité — qui constituent un principe général de droit applicable à toute juridiction belge — ;
- de la motivation des décisions de justice, consacrée par la Constitution ;
- ou encore des droits de la défense, notamment reconnus par un principe général de droit.

86. Malgré l'existence de ces garanties existant en parallèle à toutes celles consacrées en droits international et européen — notamment à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, lorsqu'elle est elle-même applicable au contentieux administratif —, le procès équitable n'a pas toujours été au rendez-vous, en droit belge, même si c'est dans une mesure que l'on peut considérer comme marginale.

Ainsi, peut-on relever que :

- L'État belge, tout un temps, a été condamné par la Cour européenne des droits de l'homme pour la lenteur avec laquelle le Conseil d'État jugeait ;
- Le mécanisme de la boucle administrative consacré dans le cadre de la procédure devant le Conseil — flamand — pour les contestations des autorisations, autant que devant le Conseil d'État — fédéral —, a été censuré, dans une première mouture, au motif qu'il ne prévoyait pas de débat contradictoire, ni de possibilité d'introduire un recours contre la décision prise en application de la boucle ;
- Récemment, la circonstance que le Conseil d'État ait déclaré irrecevable un recours en cassation au motif que le mémoire en réplique déposé par la suite se bornait à reproduire la requête introductive d'instance, « sans chercher à répondre aux arguments de la partie adverse »⁷¹, a donné lieu à une condamnation de la part de la Cour européenne des droits de l'homme, pour cause d'excès de formalisme de la part de la juridiction administrative suprême ;
- Une autre condamnation de la part de la Cour européenne des droits de l'homme, plus récente encore, a été prononcée en raison de ce que le Conseil d'État avait déclaré irrecevable un recours dirigé contre la disposition d'un règlement communal qui interdisait le port du voile intégral, alors qu'une autre disposition du même règlement interdisait le port de tout accoutrement ayant pour effet de masquer le visage d'une personne. Le Conseil d'État ayant jugé qu'un requérant souhaitant porter le voile intégral était sans intérêt à attaquer la seule disposition spécifique à cette situation, s'il n'attaquait pas, par ailleurs, la disposition plus générale, la Cour de Strasbourg a estimé que le Conseil d'État avait péché par excès de

71 CEDH, arrêt du 18 octobre 2016, affaire Miessen c. Belgique, *Jurisprudence Liège Mons Bruxelles*, 2017/22, p. 1020 et note D. RENDERS et L. CECI, « Quel avenir pour le mémoire de synthèse dans la procédure en cassation devant le Conseil d'État ? » ; égal. E. LONCKE, « De strikte benadering van de 'samevattende memorie' : overformalisme in de cassatieprocedure bij de Raad van State », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2017/2, pp. 88-94.

formalisme juridictionnel, ce qui contrevient à l'article 6 de la Convention.

- D'autres arrêts antérieurs sont relatifs au droit d'accès au juge. Tel est notamment le cas de l'arrêt « L'Érablière » de la Cour européenne des droits l'homme qui a condamné l'État belge en raison d'un recours déclaré irrecevable par le Conseil d'État, au motif que la requête ne contenait pas d'exposé des faits, comme le prévoit le Règlement de procédure devant la juridiction administrative suprême belge.

IV – 40 ANS D'ÉVOLUTION DE LA CITOYENNETÉ ADMINISTRATIVE

87. Au sujet, enfin, de la citoyenneté administrative, l'on est invité à mesurer la place du citoyen dans les préoccupations de l'administration (A), dans la contestation de l'action administrative (B) et dans le développement de l'activité administrative numérique (C).

A. La place du citoyen dans les préoccupations de l'administration

88. Il est manifeste que l'expression linguistique de celui dont on parlait comme étant l'« administré » ou l'« usager » a évolué. La notion de « citoyen » n'est, certes, pas consacrée dans la Constitution belge, mais il s'agit bel et bien de l'appellation que l'on rencontre désormais le plus couramment dans la langue juridique comme dans le langage commun.

Une nouvelle appellation fait même son apparition. Sur le portail du personnel fédéral, l'administration elle-même se situe, à l'égard de celui qu'elle administre, non plus dans une perspective de citoyenneté, mais dans une perspective de « clientèle »⁷². Parmi les textes juridiques qui sont cités par l'administration comme concrétisant l'orientation « clientèle » dont il serait désormais question, l'on soulignera :

- La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, déjà évoquée⁷³ ;
- La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, déjà évoquée à travers le droit constitutionnel d'accès aux documents administratifs⁷⁴ ;
- La loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « charte » de l'assuré social ;

⁷² https://fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/developpement_et_support/orientation_client/offre_orientation_client (consulté le 1^{er} décembre 2017).

⁷³ Cfr. *supra* ; n° 61.

⁷⁴ Cfr. *supra* ; n° 33, 48 et 57 à 59.

- Et la loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier.

Dans différentes circulaires, le vocabulaire a, lui aussi, évolué. L'on parle d'« utilisateur des services publics » en 1992, d'« usager » en 2006 et de... « client » en 2013.

L'« orientation client » se traduit par une approche plus holistique du service à fournir, en se basant sur une plus grande intégration des divers services publics.

L'on se doit toutefois de souligner que le client d'une administration n'a pas toujours le choix de faire ou non appel au service — il doit, par exemple, payer des impôts — et qu'il n'a pas le choix de son fournisseur. En revanche, le client de l'administration dispose d'un droit à la publicité qui n'existe pas dans une relation classique entre un vendeur et un acheteur⁷⁵.

89. L'expression d'un service axé sur la demande est une autre manière de définir la relation actuelle de l'administration avec le citoyen ou l'entreprise.

Les difficultés qui se posent au citoyen peuvent impliquer l'intervention de services publics et privés — par exemple, un déménagement implique des démarches vis-à-vis d'institutions publiques, comme la modification du Registre national, mais aussi privées, comme celle du fournisseur *Internet* —.

Un citoyen qui pose une question se trouve dans une situation qui ne se résume pas à la question qu'il pose. Les questions qu'il ne pose pas — ou pas encore — peuvent être qualifiées de « questions latentes ». À l'occasion de l'introduction d'une demande de permis de construire, l'information sur les primes à l'isolation peut, par exemple, être considérée comme une question implicite. C'est pour répondre à ces demandes implicites que l'on peut évoquer la notion de service proactif. La proactivité peut se traduire par de l'information générale, de l'information sur l'existence d'un droit spécifique ou encore par l'octroi automatique de ce droit. Cette dernière manifestation peut, certes, être un moyen de lutter contre la sous-utilisation de certains droits ou de pallier la fracture numérique dont il sera question un peu plus loin, mais elle peut aussi être vécue comme stigmatisante⁷⁶. En

⁷⁵ Voy., en ce sens, D. DE BOT, *E-Government in het federale België*, Bruxelles, Politea, 2015, p. 136.

⁷⁶ Voy., en ce sens, D. DE BOT, *E-Government in het federale België*, Bruxelles, Politea, 2015, pp. 137-143.

outre, cette automatisation peut — comme on l'a déjà souligné⁷⁷ — avoir pour effet de rendre opaque l'action publique et de rendre son bénéficiaire moins apte à exercer un contrôle démocratique à son égard.

90. Si le langage et les interactions peuvent avoir évolué, il n'en reste pas moins que l'action publique doit — toujours et encore — être menée dans le respect des principes d'égalité de traitement des citoyens, de légalité des pratiques et de continuité du service public, en vue d'assurer la préservation de l'État de droit et de garantir au « citoyen » une protection efficace contre l'arbitraire et le clientélisme.

Parmi les mécanismes juridictionnels qui garantissent le respect de ces différents droits, l'on a déjà indiqué que tant le juge judiciaire que le juge administratif étaient en mesure de contrôler la légalité de l'action administrative et de mettre en cause la responsabilité de l'autorité publique qui administre — quelle qu'elle soit⁷⁸.

D'autres mécanismes poursuivent le même objectif, comme les recours administratifs, le contrôle de tutelle, l'accès aux documents administratifs, l'institution de l'ombudsman, la médiation processuelle ou encore l'arbitrage en droit public.

91. Dans un rapport publié en 2001, la Commission « Citoyen, Droit et Société » avait fait différentes recommandations à la Fondation Roi Baudouin au sujet des relations entre le citoyen, le droit et la société⁷⁹, que l'on peut synthétiser comme suit :

- Rendre le droit plus transparent, c'est-à-dire accroître la transparence et la cohérence de la réglementation ; simplifier les procédures judiciaires existantes ; augmenter la quantité et la qualité des informations sur le droit ; ou encore développer l'aide juridique et la rendre plus transparente.
- Assurer une meilleure organisation du système judiciaire, c'est-à-dire instituer un délai raisonnable pour les procédures judiciaires ; utiliser les nouvelles technologies ; optimiser l'organisation interne de la justice ; favoriser des procédures judiciaires simples, opérationnelles et financièrement abordables ; ou encore trouver un équilibre entre l'accessibilité et l'efficacité du système judiciaire.
- Développer et améliorer la communication, c'est-à-dire stimuler la communication interne entre les acteurs du système judiciaire ;

⁷⁷ Cfr. *supra* : n° 68.

⁷⁸ Cfr. *supra* : n° 79 et 84.

⁷⁹ X, A qui de droit ! - Vers une relation de qualité entre le citoyen, le droit et la société - Rapport de la Commission Citoyen, Droit et Société à la Fondation Roi Baudouin, Fondation Roi Baudouin, 2001, pp. 147-163.

intensifier la communication entre la justice et le citoyen ; ou encore intensifier la communication entre les pouvoirs publics et le citoyen ;

- Chercher à rendre le droit plus durable, c'est-à-dire créer une réglementation durable ; élaborer une vision durable et une mission pour le droit ; clarifier les fonctions essentielles du droit ; ou encore stimuler un débat sur les modèles de société ;
- Assigner des objectifs au monde du droit, c'est-à-dire élaborer et mettre en œuvre une ligne stratégique selon une approche cohérente et planifiée ; étayer les choix stratégiques à l'aide de données empiriques ; organiser la concertation avec les utilisateurs ; réglementer avec mesure, surtout en matière pénale ; être attentif au leadership dans le système judiciaire ;
- Oser l'expérimentation et l'innovation, à savoir élaborer un arsenal réglementaire diversifié ; encourager les modes extra-judiciaires de résolution des conflits ; élaborer des critères de qualité pour les nouveaux acteurs du droit ; faire passer le système judiciaire d'une pyramide hiérarchisée à une collaboration en réseau ; définir une déontologie pour les médias ;
- Ne jamais cesser d'évaluer et de tirer des enseignements, c'est-à-dire évaluer les résultats de la réglementation, de même qu'évaluer les résultats et gratifier les acteurs de justice.

L'on peut affirmer que si, sur les différents problèmes évoqués, certains ont donné lieu à des avancées significatives, d'autres se sont empirés.

Il est certain que, sur les cent dernières années, le citoyen a vu augmenter considérablement les possibilités de faire valoir ses droits au point qu'un précis de droit administratif peut aujourd'hui se composer d'une partie entière consacrée au contrôle de l'administration en dissociant les contrôles administratif et citoyen des contrôles juridictionnel et parajuridictionnel. Ses droits eux-mêmes ont, par ailleurs, évolué favorablement dans l'ensemble.

En revanche, le droit ne s'est certainement pas simplifié et sa lisibilité n'a jamais été aussi difficile qu'aujourd'hui, sans compter que la rapidité de ses évolutions rend l'état du droit incertain, même pour les plus expérimentés.

B. La place du citoyen dans la contestation de l'action de l'administration

92. À la question de savoir si le citoyen peut contester l'action de l'administration, les développements qui précèdent ont déjà permis de souligner que plusieurs voies de recours existent pour contester cette action. Il s'agit :

- Des recours administratifs inorganisés et organisés, en ce compris la saisine éventuelle de l'autorité de tutelle ;
- L'accès aux documents administratifs, en ce qu'un tel accès a pour ambition d'assurer la transparence administrative, donc, si possible, de réduire le nombre de recours ;
- L'ombudsman parlementaire à qui des réclamations peuvent être transmises et qui peut assurer un contrôle tant en légalité qu'en opportunité ;
- Les recours juridictionnels, tant devant les juridictions judiciaires que devant les juridictions administratives.

À cet égard, l'on observe notamment qu'au-delà de la répartition des compétences confiées à chacun des ordres juridictionnels, un instrument de contrôle peut être mis en œuvre par toute juridiction : l'exception d'illégalité, consacrée par une disposition constitutionnelle à part entière ;

- Les recours para-juridictionnels, notamment l'arbitrage, en particulier dans le domaine des contrats publics, et la médiation judiciaire qui, si elle n'est pas, comme telle, ouverte aux personnes morales de droit public, l'est, par le législateur flamand, dans le cadre du contentieux de l'urbanisme, en marge de la création de la juridiction flamande dénommée Conseil pour les contestations des autorisations, elle aussi déjà évoquée⁸⁰.

93. Ce n'est pas seulement l'action, mais aussi l'inaction de l'administration que le citoyen peut, dans l'évolution de ces quarante dernières années, être appelé à contester.

En droit administratif belge, il existe plusieurs mécanismes susceptibles de pallier l'inertie de l'administration dans l'exercice de ses missions :

- Le mécanisme consacré dans les lois « sur le Conseil d'État » est institué pour permettre la mise en demeure de l'administration, obligée de statuer, de ce faire, en l'absence de délai de rigueur ;
- Dans de nombreux textes, des sanctions sont instituées en cas de non-respect, par l'administration, de délais qui devaient être observés, étant, ici, des délais de rigueur.

L'exemple récent du droit wallon de l'urbanisme peut être mentionné. La législation jusqu'il y a peu applicable prévoyait que l'administration disposait de quatre délais différents — 30, 70, 75 et 115 jours — pour statuer sur les demandes de permis, sans encourir la moindre sanction en cas de dépassement de

délai. Ces délais — d'ordre — étaient, donc, en pratique, « fréquemment dépassés »⁸¹.

Aux termes de la législation entrée en vigueur en 2017, le législateur a voulu simplifier et accélérer la procédure de délivrance des permis en prévoyant des délais de rigueur.

L'on note, en passant, que les hypothèses de refus tacite ont, en revanche, été limitées, en vue de respecter l'enseignement de la Cour de justice de l'Union européenne que l'on trouve dans l'arrêt prononcé par cette juridiction le 14 juin 2001, lequel condamne — comme on le sait — le mécanisme du « permis tacite » en cas de silence de l'autorité compétente⁸² ;

- L'on peut souligner que :

« [...] le silence de l'administration est encore susceptible de faire l'objet d'une réclamation auprès des médiateurs. L'ombudsman peut, à ce titre, connaître des réticences que met une autorité administrative à exécuter une décision de justice.

Dans certains cas, il dispose même de compétences particulières à cet égard. La possibilité ainsi laissée ouverte à tout intéressé de déposer une réclamation à l'encontre de la passivité d'une autorité administrative doit néanmoins être appréciée au regard des règles qui attachent certaines conséquences juridiques à pareil silence »⁸³ ;

- Dans un ordre d'idées à peine différent, l'on épingle que certains textes offrent un pouvoir de substitution direct au citoyen en cas d'inaction de l'autorité ou un droit d'action à l'ASBL ayant, dans son objet social, la protection de l'environnement. Ainsi, en Régions wallonne et bruxelloise :

« [u]n ou plusieurs habitants peuvent, au défaut du collège des bourgmestre et échevins, ester en justice au nom de la commune, [...], en offrant, sous caution, de se charger personnellement des frais du procès et de répondre des condamnations qui seraient prononcées »⁸⁴.

Par ailleurs, l'action en cessation environnementale consacrée par une loi fédérale, en 1993, peut, à certaines conditions, être

81 B. GORS et L. VANSNICK, « Les permis et certificats d'urbanisme n° 2 : aspects procéduraux », in M. DELNOY et CH-H. BORN (coord.), *Le nouveau Code du développement territorial (CoDT)*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 361.

82 Voy., à cet égard, *ibidem*, p. 369.

83 D. RENDERS, TH. BOMBOIS, B. GORS, CH. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 148.

84 G. PUJCKE et F. TULKENS, « L'action en cessation environnementale exercée par les habitants: une action populaire consacrée par la Cour constitutionnelle ? », *Aménagement-Environnement*, 2007, p. 211.

80 Cfr. *supra* : n° 82.

déclenchée par tout citoyen agissant pour le compte de la commune.

94. Sur le point de savoir si la contestation citoyenne de l'action administrative s'opère facilement, l'on peut relever les éléments de réponse suivants.

De manière générale, les recours ouverts au citoyen répondent à des délais de rigueur et des règles procédurales spécifiques, qui lui imposent d'être conseillé par un praticien. Il est, en effet, aisé de manquer au respect d'une exigence textuelle, voire jurisprudentielle, susceptible de mettre à néant la contestation de l'action de l'administration.

Toutes les modalités de saisine ne sont cependant pas à inscrire au rang des obstacles.

— En ce qui concerne la saisine du médiateur, par exemple fédéral, on peut souligner que :

« [...] aucun formalisme n'est attaché au dépôt de la réclamation. Celle-ci se matérialise par un écrit ou est formulée oralement. Elle peut être déposée par la personne intéressée elle-même ou par un mandataire. Le souci de rendre la procédure de médiation la plus accessible possible a même poussé les médiateurs fédéraux à assurer des permanences dans les chefs-lieux de provinces »⁸⁵.

— Ainsi qu'on l'a déjà mentionné⁸⁶, les lois « sur le Conseil d'État » prévoient, par ailleurs, que les délais de recours pour excès de pouvoir :

« ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter » ;

— Comme on l'a également déjà relevé⁸⁷, devant le Conseil d'État — et ce, depuis 2014 —, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne qu'il indique représenter. Le dépôt d'une décision d'agir prise par l'organe compétent de la personne morale concernée n'est plus exigé.

Cette mesure est particulièrement utile pour les recours en matière de marchés publics, où divers opérateurs économiques — personnes morales — avaient jusqu'alors manqué d'apporter cette preuve endéans le délai du recours en suspension d'extrême urgence, perdant ainsi, pour cette raison, des procès

dont l'importance économique pouvait être majeure pour la vie de l'entreprise ;

— Par deux arrêts du 26 janvier 2016, l'assemblée générale du Conseil d'État a annulé, dans son propre Règlement de procédure, les mots : « dans un délai de huit jours à dater de la réception de la formule de virement ».

Jusqu'alors, la disposition prévoyait que le compte en banque du Ministère fédéral des Finances devait avoir été crédité du montant des droits dus en raison de l'introduction d'un recours devant le Conseil d'État « dans un délai de huit jours suivant la réception de l'invitation à payer envoyée par le greffe. À défaut, l'acte pour lequel les droits étaient exigés était réputé non accompli ».

Dans les arrêts qu'il prononce, le Conseil d'État relève notamment que :

« [...] le justiciable ne dispose pas de la possibilité de payer les droits de manière anticipée et qu'il n'a en outre la maîtrise ni de la date à laquelle l'invitation à payer lui sera envoyée, ni du temps qui sera nécessaire à son organisme bancaire pour exécuter l'ordre de virement ».

95. Sur le point de savoir si la contestation citoyenne de l'action administrative s'opère efficacement, l'on peut relever les éléments de réponse suivants.

De nombreux mécanismes ont progressivement été introduits de manière à rendre plus efficaces les recours introduits par le justiciable. L'on songe notamment aux exemples suivants.

— Au début des années 1990, le Conseil d'État n'était compétent que pour annuler les décisions irrégulières. Ainsi qu'on a pu l'écrire :

« Peu à peu, cet instrument est apparu insuffisamment efficace. D'une part, l'annulation prononcée, souvent après de longues années de procédure, ne suffisait pas, en dépit de sa rétroactivité, à effacer tous les effets de l'acte anéanti qui avait été entièrement exécuté. Des voix s'élevèrent pour que soit instauré un pouvoir de sursis à exécution ou de suspension au profit du Conseil d'État qui se prononcerait au référé administratif. D'autre part, les arrêts d'annulation n'étaient pas toujours respectés par les administrations lorsqu'elles pouvaient procéder à une réfection de l'acte annulé. Il pouvait en résulter un carrousel juridictionnel, au gré duquel le Conseil d'État prononçait à la suite de plusieurs arrêts d'annulation pour les mêmes motifs ainsi que pour violation de l'autorité de chose jugée de ses arrêts antérieurs ».

⁸⁵ D. RENDERS, Th. BOMBOIS, B. GORS, Ch. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, op. cit., p. 153.

⁸⁶ Cfr. *supra* : n° 64.

⁸⁷ Cfr. *supra* : n° 84.

Des mécanismes d'astreinte et de suspension ont ainsi été insérés dans les lois « sur le Conseil d'État », respectivement en 1990 et 1991.

— Ainsi qu'on l'a relevé, le délai d'attente applicable dans le cadre de l'attribution d'un marché public et, désormais, d'une concession, permet d'agir en temps utile pour tenter d'obtenir le marché public ou la concession litigieux.

Dans le même ordre d'idées, le requérant, dans le cadre de ce contentieux, n'est plus tenu de devoir démontrer une urgence, une extrême urgence ou encore le risque d'encourir un préjudice grave et difficilement réparable.

— Comme on l'a déjà évoqué⁸⁸, l'instauration, en 2014, du contentieux dit de l'indemnité réparatrice devant le Conseil d'État n'impose plus nécessairement au justiciable d'introduire une action devant le juge judiciaire pour obtenir réparation du préjudice subi des suites d'une action ou d'une omission irrégulière de la part de l'administration, tout en évitant la problématique de la prescription relative à la responsabilité aquilienne de l'administration.

— Toujours depuis 2014, l'on a aussi eu l'occasion de relever, dans les développements qui précèdent, qu'une meilleure articulation avait été consacrée entre la saisine éventuelle de l'ombudsman parlementaire et celle, tout aussi éventuelle, du Conseil d'État.

— L'efficacité pour les uns n'étant pas nécessairement l'efficacité pour les autres, l'efficacité de l'action administrative contestée, qui profite à son bénéficiaire — généralement partie intervenante aux côtés de l'administration — a conduit, toujours à travers la réforme du Conseil d'État de 2014, à donner au Conseil d'État des instruments lui permettant :

*« de rectifier certaines irrégularités de forme et de valider certaines parties de la procédure administrative, sans devoir nécessairement anéantir rétroactivement l'acte attaqué en obligeant l'autorité à reprendre la procédure ab initio si elle veut le refaire »*⁸⁹.

La consécration législative de l'intérêt au moyen, la modulation des effets dans le temps des arrêts concernant des actes de portée individuelle, l'indication de la manière de remédier aux illégalités dans les arrêts d'annulation, l'injonction et la boucle

administrative — désormais annulée par la Cour constitutionnelle — sont autant de nouvelles mesures qui servent, en principe, cet objectif.

— Grâce à une extension temporaire des moyens humains et au transfert du contentieux des étrangers vers une juridiction administrative spécialisée, le Conseil d'État est parvenu à résorber un arriéré juridictionnel important, ce qui n'est pas le cas de plusieurs juridictions judiciaires dont le rôle est engorgé, mais qui n'ont pas non plus bénéficié des mêmes adjuvants.

D'autres données viennent nuancer ce qui précède :

— Sauf à la marge, les arrêts du Conseil d'État ne sont pas susceptibles de recours.

À titre d'exemple, si le Conseil d'État décide de ne pas suspendre, selon la procédure d'extrême urgence, l'exécution d'un permis d'urbanisme, la réalité est que le bénéficiaire du permis pourra construire. Tout au plus, le requérant pourra-t-il être indemnisé.

— L'inefficacité des uns n'étant pas celle des autres, il faut noter que :

*« [...] les juridictions judiciaires considèrent qu'un arrêt de rejet du Conseil d'État ne les empêche pas de déclarer irrégulier l'acte considéré comme régulier par le juge administratif, fût-ce au bénéfice d'un argument déjà soulevé devant celui-ci »*⁹⁰.

— Si l'intérêt des modes alternatifs de règlement des conflits est indéniable — même en droit administratif — :

*« [...] ils sont difficiles à utiliser sur une base purement volontaire, c'est-à-dire sans encadrement par la loi de la compétence de la partie publique de négocier et sans règlement de l'impact de la médiation volontaire sur les délais de procédure en cours »*⁹¹.

96. Sur le point de savoir si la contestation citoyenne de l'action administrative s'opère gratuitement, l'on peut relever les éléments de réponse suivants.

— Sauf les frais d'envoi éventuels, le recours aux services de l'ombudsman parlementaire est gratuit.

— C'est le cas également du recours administratif, sauf si le texte qui l'organise prévoit le contraire, ce qui est rare.

— Les recours juridictionnels font, en principe, l'objet de droits de rôle. S'agissant du Conseil d'État, le droit de rôle est fixé, pour

⁸⁸ Cfr. *supra* : n° 84.

⁸⁹ B. LOMBAERT, « Le Conseil d'État est-il toujours juge du contentieux objectif de l'excès de pouvoir ? Réflexions sur la place et le rôle du Conseil d'État dans le système belge de protection juridictionnelle contre l'administration », in F. VISEUR et J. PHILIPPART (dir.), *La justice administrative*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 387.

⁹⁰ D. RENDERS, TH. BOMBOIS, B. GORS, CH. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, op. cit., p. 565.

⁹¹ M. PÂQUES, *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 15.

une requête en annulation, à 200 €, autant de fois qu'il y a de requérants, tandis que le droit d'intervention est fixé à 150 €.

Si le requérant succombe — ou, le cas échéant, l'administration —, une indemnité de procédure, qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat, doit être payée. À noter qu'avant la réforme du Conseil d'État, en 2014, ces frais devaient être récupérés par un recours au juge civil, sur la base d'une action en responsabilité civile extracontractuelle. Le montant de base de l'indemnité de procédure devant le Conseil d'État est de 700 €. Ce montant peut toutefois osciller entre un minimum de 140 € et un maximum de 1400 €, voire de 2.800 € s'agissant du contentieux des marchés publics.

Le justiciable qui porte son action devant les juridictions judiciaires se trouve dans la même situation de principe, mais les montants varient considérablement, spécialement s'agissant de l'indemnité de procédure qui répond à des barèmes beaucoup plus favorables ou défavorables, selon que la décision est favorable ou défavorable.

Si nécessaire, le justiciable peut demander l'assistance judiciaire. Cette dernière « consiste à dispenser, en tout ou en partie, ceux qui ne disposent pas des revenus nécessaires pour faire face aux frais d'une procédure [...]. Elle assure ainsi aux intéressés la gratuité du ministère des officiers publics et ministériels dans certaines conditions »⁹².

De plus, s'il n'a pas les moyens de se payer un avocat, le justiciable peut bénéficier de l'aide juridique gratuite ou partielle. Les dispositions du Code de procédure civile y relatives sont applicables devant le Conseil d'État, au-delà des précisions apportées par le Règlement général de procédure devant le Conseil d'État.

97. Sur le point de savoir si le citoyen peut engager la responsabilité de l'administration, l'on peut rappeler — ou, selon le cas, préciser —, en substance, et sans préjudice de l'existence de voies de recours plus spécifiques, que :

— La responsabilité civile extracontractuelle des pouvoirs publics — notamment qui exercent la fonction d'administrer — peut être engagée devant les juridictions judiciaires (art. 1382 et suivants du Code civil) ;

— Tel est également le cas de la responsabilité civile extracontractuelle des fonctionnaires (lois particulières) et des mandataires (art. 1382 du Code civil), devant les mêmes juridictions ;

⁹² J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 1661.

— La responsabilité de l'administration peut également être engagée en cas de faute contractuelle (art. 1146 à 1155 du Code civil) ou de troubles du voisinage (art. 544 du Code civil).

— Une demande en indemnité réparatrice peut être sollicitée auprès du Conseil d'État, sur la base de l'article 11bis des lois « sur le Conseil d'État », en cas d'illégalité constatée par le Conseil d'État dans un arrêt statuant au contentieux de l'annulation.

— Enfin, l'on notera que, depuis 1971, soit un peu plus de quarante ans, le Conseil d'État est compétent pour statuer sur une demande d'indemnité fondée sur l'équité (art. 11 des lois « sur le Conseil d'État »), dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente pour connaître d'une telle demande. Il est ici question d'un contentieux de la responsabilité sans faute.

98. Sur le point de savoir si les relations entre le citoyen et l'administration sont équilibrées, l'on croit devoir écrire que, par nature, les relations entre l'administration et le citoyen sont — du moins en Belgique — déséquilibrées en faveur de l'administration.

En droit contractuel, l'administration dispose de certains pouvoirs exorbitants. En matière d'action administrative unilatérale, l'administration dispose du privilège du préalable.

Il n'en demeure pas moins que toutes les exigences de régularité de l'action administrative — nombreuses et variées tant sur le plan externe que sur le plan interne — atténuent les prérogatives liées à l'exercice de la puissance publique. Tel est notamment le cas de la compétence de l'auteur de l'acte, des principes généraux de bonne administration, de l'exigence de motivation formelle des actes ou encore du respect de l'égalité, etc.

Le déséquilibre se traduit également dans certaines règles régissant le contentieux administratif.

— Ainsi, un mécanisme de balance des intérêts est-il institué en matière de marchés publics et de concessions pour, même au cas où les conditions de la suspension de l'exécution de la décision d'attribution sont réunies, permettre au Conseil d'État de ne pas suspendre cette décision.

Le mécanisme a, depuis 2014, été étendu à tous les contentieux devant le Conseil d'État. L'on doit toutefois observer que le recours à la balance des intérêts est, dans les faits, assez rare.

L'on note que le mécanisme de la balance des intérêts peut, par ailleurs, profiter au justiciable. À titre d'exemple, en matière d'infraction urbanistique, le juge judiciaire peut estimer disproportionnée la mesure de réparation sollicitée, souvent la remise en état des lieux.

- Un phénomène du même ordre peut être observé dans le cadre du contentieux de l'indemnité réparatrice, où le Conseil d'État peut, pour évaluer l'indemnité à devoir au citoyen, tenir compte des intérêts publics et privés en présence, dans l'idée de pouvoir diminuer le montant à devoir par l'administration au requérant.
- En droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la Cour constitutionnelle a encore considéré, au sujet de l'asymétrie instituée en termes d'exercice des recours juridictionnels, que :
« [...] il existe, entre l'exproprié et l'expropriant, une différence objective justifiant raisonnablement qu'ils soient traités différemment : le premier exerce les droits attachés à la propriété privée ; le second doit poursuivre des fins d'utilité publique », ce qui peut « justifier que, lorsque la prise de possession immédiate du bien est indispensable, l'expropriant bénéficie d'une protection juridique supérieure à celle que la loi accorde à l'exproprié »⁹³.

C. La place du citoyen dans le développement de l'activité administrative numérique

99. L'État belge s'inscrit résolument dans un mouvement plus général de développement d'activités numériques administratives, mouvement dénommé *e-Government*.

Si l'on se réfère à la définition qu'en donne la Banque Mondiale, l'*e-Government* :

« renvoie à l'utilisation par les agences gouvernementales des technologies de l'information [...] afin de pouvoir transformer les relations avec les citoyens, les entreprises et les autres bras du gouvernement. Ces technologies peuvent servir une multitude de buts différents : une meilleure fourniture de services gouvernementaux aux citoyens, une meilleure interaction avec le monde de l'entreprise et le monde industriel, la capacitation du citoyen grâce à l'accès à l'information ou une gestion plus efficace de l'administration. Les bénéfices attendus peuvent être moins de corruption, une transparence accrue, un confort accru, un accroissement des revenus et/ou une réduction des coûts »⁹⁴.

100. En Belgique, c'est le secrétaire d'État à la Fonction publique et à la Modernisation des Services publics qui est compétent en matière d'*e-Government*.

La conception et la mise en œuvre de l'*e-Government* sont, pour leur part, du ressort du Ministère des Technologies de l'Information et de la Communication — *Fedict* — et de l'Agence pour la Simplifi-

cation administrative — l'*ASA* —, tous deux déjà évoqués⁹⁵. Dès lors que :

« [...] la fourniture de services publics électroniques intégrés requiert une coopération entre les administrations publiques situées à des niveaux de pouvoir différents, un accord de coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions a été conclu en mars 2001. Cet accord vise au développement et à l'exploitation d'une plate-forme électronique commune permettant une communication rapide et directe, tant entre les administrations et les entreprises qu'entre les administrations elles-mêmes. Cette plate-forme électronique constitue l'infrastructure technique nécessaire à la fourniture de services publics électroniques intégrés à partir d'un site portail. L'accord entre l'État fédéral, les communautés et les régions prévoit enfin que les entreprises pourront utiliser les mêmes clés d'identification uniques, ainsi que la signature électronique dans leurs relations avec les différentes administrations publiques.

Par ailleurs, une convention de coopération en matière de simplification administrative a été signée en décembre 2003 entre l'État fédéral et les entités fédérées. Elle vise à renforcer la concertation entre les niveaux de pouvoir et à conclure des accords destinés à simplifier les procédures administratives.

De nombreuses applications d'e-gouvernement sont mises en œuvre afin de faciliter la vie des citoyens et entreprises belges. Celles-ci concernent différents secteurs de la société allant de la famille à l'emploi en passant par la justice. Elles se trouvent sur MyBelgium.be qui est un site portail 'single sign-on' dans le sens où il suffit de s'identifier une fois par l'intermédiaire de cette plate-forme (via l'eID ou un token) pour accéder auxdites applications. La plus connue de ces applications actuellement est sans doute 'Tax-on-web', où les citoyens (salariés et indépendants) peuvent remplir leurs déclarations fiscales »⁹⁶.

101. La simplification des procédures administratives pour le citoyen fait partie des courants annoncés par le Gouvernement fédéral belge.

À cet égard, le développement des activités administratives numériques implique le stockage d'un nombre important de données. Outre les questions relatives à la fiabilité des données, à leur force probante et à leur conservation, des questions relatives à la réutilisation de ces données et à leur commercialisation ne manquent pas de se poser.

⁹³ C. const., arrêt n° 47/93 du 17 juin 1993, B.3.

⁹⁴ <http://www.worldbank.org/en/topic/ict/brief/e-government> (consulté le 3 décembre 2017) - Traduction libre.

⁹⁵ Cfr. *supra* : n° 66 et 69.

⁹⁶ <http://economie.fgov.be/fr/consommateurs/Internet/eGovernment/> (consulté le 3 décembre 2017).

Dans ce cadre, la loi sur la publicité de l'administration, la législation relative à la vie privée et les législations relatives à la signature électronique, au commerce électronique, aux communications électroniques, constituent autant de mécanismes destinés à protéger le citoyen.

102. La numérisation n'est pas la panacée.

— Il faut observer, à cet égard, que les bases de données qui se fondent sur des informations empiriques peuvent être affectées par trois types de transformation : l'évolution de la jurisprudence ou de la législation — une catégorie disparaît ou se modifie —, les changements dans la banque de données — un élément de l'architecture informatique est modifié — et les catégories observables sur le terrain — un élément factuel évolue —⁹⁷.

— Le risque d'effet « big brothers »⁹⁸ doit, lui aussi, être pris en compte et l'importance des contrôles relatifs à la vie privée doit être soulignée dans ce contexte.

— Un phénomène de « fracture numérique » doit encore être mis en évidence, qui renvoie à l'idée selon laquelle les citoyens n'ont pas tous accès aux Technologies de l'Information et de la Communication (ICT) — dont Internet — pour des raisons diverses.

Dans ce contexte, la Belgique « s'est dotée d'un plan d'action national de lutte contre la fracture numérique, lequel se décline en 2 phases :

- période 2005-2010

- période 2010-2015

Ce plan repose sur un partenariat entre [l'autorité] fédéral[e] et les entités fédérées et a pour objectif de :

- réduire d'un tiers la fracture numérique dans les cinq années suivantes ;

- développer un baromètre de la fracture numérique ;

- participer à l'effort européen en faveur de l'inclusion numérique, lequel a pour origine la déclaration de Riga de 2006 où les États membres et l'[Union européenne] se sont engagés à réduire de moitié la fracture numérique au cours d'une période de 5 ans ».

À en croire l'information disponible sur le portail du Ministère de l'Économie :

⁹⁷ Voy, en ce sens, I. BOYDENS, « Strategic Issues Relating to Data Quality for E-Government », *Practical Studies in E-Government*, New-York, Springer, 2011, p. 119.

⁹⁸ D. DE BOT, *E-Government in het federale België*, Bruxelles, Politea, 2015, p. 135.

« La mise en œuvre de ce plan a donné lieu à des actions ponctuelles concrètes, telles que *Start2Surf@home* qui vise à permettre aux citoyens qui le désirent d'acquérir un pack informatique à coût réduit. Ce plan a cependant pris fin en 2010.

La loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, qui transpose la directive 'service universel', permet à l'IBPT d'adopter des mesures pour veiller à ce que les utilisateurs finals handicapés aient un accès à des services de communications électroniques accessibles au public équivalents à ceux dont bénéficie la majorité des utilisateurs finals, c'est-à-dire adaptés à leur handicap.

L'Agenda numérique pour l'Europe de la Commission européenne a défini certaines actions visant à favoriser la culture, les compétences et l'intégration numériques [...] »⁹⁹.

En 2017, le baromètre dudit Ministère indique que 11,2 % des individus de 16 à 74 ans établis en Belgique n'ont jamais utilisé Internet et qu'en 2016, un quart des ménages disposant d'un faible revenu étaient encore victime de la fracture numérique.

Plus largement, le concept de fracture numérique vise la fracture entre ceux qui sont capables de faire usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) et ceux qui, pour diverses raisons, n'en sont pas capables : outre la possession du matériel requis et la disponibilité de la connexion, sont ici en jeu les compétences pour pouvoir mobiliser l'information disponible via la TIC.

L'on ne manquera pas d'encore relever l'existence d'une catégorie de citoyens qui ne veulent pas utiliser les TIC, notamment par manque de confiance dans le traitement de l'information.

Une illustration particulièrement emblématique du phénomène de fracture numérique est celui qui se cristallise dans un arrêt rendu le 16 juin 2004 par la Cour constitutionnelle de Belgique. Par cet arrêt, la Cour annule la loi décrivant la mise à disposition du public du *Moniteur belge* presque exclusivement par voie électronique. Elle juge, à cette occasion, que :

« Sans doute le *Moniteur belge* édité sur papier n'assurait-il pas non plus la connaissance par chacun des textes qui l'obligent. Pour certaines personnes, la mise à la disposition des textes sur un site Internet favorisera même leur accès et le rendra également moins onéreux.

Mais il reste que, du fait des dispositions entreprises, un nombre important de personnes se verront privées de l'accès effectif aux textes officiels, en particulier par l'absence de mesures d'accompagnement

⁹⁹ http://economie.fgov.be/fr/consommateurs/Internet/fracture_numerique/ (consulté le 3 décembre 2017).