

LA CITOYENNETÉ ADMINISTRATIVE EN BELGIQUE

par David RENDERS *, Delphine DE VALKENEER **,
Caroline DELFORGE *** et Sarah KOVAL **** §

1. La table ronde organisée, en 2018, conduit à devoir s'interroger sur la citoyenneté administrative.

Les participants à la table ronde sont invités à décliner la thématique sous trois angles que l'on envisage tour à tour : la citoyenneté administrative sous l'angle terminologique (I), la citoyenneté administrative sous l'angle matériel (II) et la citoyenneté administrative sous l'angle fonctionnel (III).

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

** Assistante à l'Université catholique de Louvain, avocate au barreau du Brabant wallon.

*** Assistante à l'Université catholique de Louvain, avocate au barreau de Charleroi.

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

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

I – LA CITOYENNETÉ ADMINISTRATIVE : APPROCHE TERMINOLOGIQUE

2. Au sujet de l'approche terminologique, l'on est conviés à se demander si la notion de citoyenneté administrative remplacerait une autre notion, telle que celle de public, d'administré ou encore de client (A).

L'on est également invités à se demander si la notion de citoyenneté administrative vise plus particulièrement une relation administrative, telle que l'administration locale ou régionale, ou si, au contraire, elle est uniquement destinée au lien national avec l'administration, voire si elle permet de mettre en exergue une nouvelle forme de citoyenneté à l'échelle européenne (B).

A. Une place pour la citoyenneté administrative ?

3. La notion de citoyenneté administrative n'est pas, comme telle, utilisée en Belgique.

Il est, par contre, manifeste que l'expression linguistique de celui dont on parlait comme étant l'administré ou l'utilisateur a évolué vers une plus grande reconnaissance de la notion de citoyen (1), voire, depuis peu — et de façon plus circonscrite —, de celle de client (2).

1. La présence du citoyen

4. Au sens du *Larousse*, le citoyen est celui qui, « [d]ans l'Antiquité », « jouissait du droit de cité ». Aujourd'hui, il s'agirait, selon le *Dictionnaire*, de la « personne jouissant, dans l'État dont il relève, des droits civils et politiques, et notamment du droit de vote »¹.

Au sens du *Vocabulaire juridique*, le citoyen est le « [m]embre d'une cité ou d'un groupement politique ». C'est aussi parfois le synonyme de « national » ou de « ressortissant d'un État ». C'est encore la « personne qui, dans un État démocratique, participe à l'exercice de la souveraineté, soit dans la démocratie indirecte par l'élection des représentants, soit dans la démocratie directe par l'assistance à l'assemblée du peuple »².

5. Dans la législation belge, envisagée au sens large du terme, l'on peut citer quelques textes qui utilisent le mot citoyen, même s'il faut reconnaître que ces textes ne sont pas particulièrement nombreux. Tel est le cas de :

1 Larousse, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/citoyen_citoyenne/16241 (consulté le 28 novembre 2018).

2 G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 10^e éd., Paris, PUF, 2014, v^o « citoyen, -enne », p. 176.

– *Divers textes relatifs à l'électorat et à l'éligibilité, tous scrutins confondus*³

Il en est notamment ainsi de l'article 61 de la Constitution belge qui dispose que :

« Les membres de la Chambre des représentants sont élus directement par les *citoyens* âgés de dix-huit ans accomplis et ne se trouvant pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi ».

Il s'agit là de l'exercice de droits politiques.

– *Certains textes qui consacrent diverses contributions financières au Trésor public*

C'est en ce sens qu'évoquant ce que la Constitution belge qualifie de « rétribution », l'article 173 du texte dispose que :

« [...], aucune rétribution ne peut être exigée des *citoyens* qu'à titre d'impôt au profit de l'État, de la communauté, de la région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune ».

Dans la conception belge, « le droit de ne pas être taxé abusivement » participe, lui aussi, de l'exercice de droits politiques⁴.

– *Divers textes qui se réfèrent à la notion de « citoyen de l'Union européenne »*⁵

Il en est ainsi, notamment, de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution belge, qui dispose que :

« [...] la loi peut organiser le droit de vote des *citoyens* de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique ».

3 Voy. not. le Code électoral, *Moniteur belge* du 15 avril 1894 ; Code électoral communal bruxellois, *Moniteur belge* du 28 février 2006.

4 Voy. not. Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., coll. « Précis de la Faculté de droit et de criminologie de l'Université catholique de Louvain », Bruxelles, Larcier, 2017, p. 355.

5 Voy. not. l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 avril 2000 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale en vue de permettre, en leur sein, l'élection de tout citoyen de l'Union européenne, *Moniteur belge* du 19 septembre 2000 ; l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 juin 2018 relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri, *Moniteur belge* du 10 juillet 2018.

L'expression provient, ici, en droite ligne du droit de l'Union européenne, si bien que le droit national n'a pas de véritable mérite à la reconnaître, sinon celui de se conformer au droit de l'Union⁶.

– *La loi du 5 mars 1935 concernant les citoyens appelés par engagements volontaires ou par réquisition à assurer le fonctionnement des services publics en temps de guerre*⁷

Il s'agit là d'un texte ayant trait au droit de la fonction publique, donc, ici encore, à l'exercice de droits politiques.

– *La Charte de l'utilisateur des services publics, adoptée le 4 décembre 1992*⁸

Dans son préambule, la Charte précise que :

« [l']amélioration du service offert par les administrations doit contribuer à améliorer la relation de confiance entre le citoyen et les autorités ».

Il s'agit toutefois de la seule utilisation de ce terme dans la Charte, qui, pour le surplus, recourt plutôt à la dénomination d'*utilisateur* comme en témoignent, de façon emblématique, l'intitulé même de la Charte.

Au sein de la Charte, ce sont la transparence administrative, la clarté des textes, l'accessibilité à l'administration, le respect de la légalité, le respect des droits de l'*utilisateur* et celui de pouvoir faire valoir ses intérêts, qui sont consacrés.

Dans la Charte, les droits politiques ne sont donc plus seuls en jeu : des droits civils le sont aussi.

– *Le décret de la Communauté flamande du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration*

Il dispose notamment que :

« Les fonctionnaires de la communication ont pour mission de veiller à ce que tous les documents administratifs destinés aux citoyens soient rédigés dans un langage correct et compréhensible »⁹.

6 Voy. not. les art. 15 et 20 à 24 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

7 *Moniteur belge* du 15 mars 1935.

8 *Moniteur belge* du 22 janvier 1993.

9 Art. 32, §2, du décret de la Communauté flamande du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration, *Moniteur belge* du 1^{er} juillet 2004.

Il s'agit cependant de la seule fois que le décret utilise le mot *citoyen*, le texte législatif recourant davantage à des expressions telles que *chacun* ou *toute personne*.

L'on a tendance à considérer que le droit à la transparence administrative est plutôt un droit politique¹⁰.

– *Le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation*

Le Code impose, notamment, aux conseils communaux et provinciaux d'adopter un règlement d'ordre intérieur qui contient des règles de déontologie et d'éthique qui devront consacrer « l'écoute et l'information du *citoyen* »¹¹.

Le même Code impose aux intercommunales d'adopter une « charte de l'utilisateur » qui devra notamment contenir « les dispositions existant en matière d'information pour les *citoyens* »¹².

Si l'information du citoyen est appréhendée comme faisant partie de la transparence administrative envisagée au sens large, c'est de l'exercice de droits politiques qu'il est encore question ici.

– *L'ordonnance du 1^{er} mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes*

Dans ce texte législatif bruxellois, il est question de permettre au citoyen d'adresser des réclamations auprès de l'Institut belge des Postes et Télécommunications en cas de transgression alléguée de certaines règles¹³.

10 Voy. not. D. RENDERS, B. GORS et Ch. THIEBAUT, « La procédure d'accès aux documents administratifs », in D. RENDERS (dir.), *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 566-567, et les références citées.

11 Art. L1122-18 et L2212-14 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. Voy. aussi l'art. 40, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, telle que modifiée par un décret du 8 décembre 2005, *Moniteur belge* du 2 janvier 2006.

12 Art. L1533-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

13 Art. 8 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, *Moniteur belge* du 14 mars 2007.

– *Le décret de la Communauté française du 22 octobre 2015 relatif à l'organisation d'un cours et d'une éducation à la philosophie et à la citoyenneté*¹⁴

Ce texte, qui est le fruit d'une condamnation de la Communauté française par la Cour constitutionnelle¹⁵, impose d'assurer l'existence, dans les programmes d'enseignement officiel, d'un cours dépourvu de toute connotation religieuse ou idéologique.

Il faut croire que la *citoyenneté* prise en ce sens répond à cette description, au même titre que la philosophie.

Il s'agirait, ici plutôt, de l'exercice d'un droit civil, en ce sens qu'est en cause la liberté convictionnelle.

– *Le décret de la Communauté flamande du 7 juin 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid*¹⁶

Dans ce décret de la Communauté flamande, il est question de mener une politique inclusive à l'égard d'étrangers qui, tout en se trouvant légalement sur le territoire de la Belgique, sont, d'une manière ou d'une autre, d'origine étrangère.

La notion de *citoyenneté* est ici employée sous la forme d'une politique d'intégration civique.

– *Plus récemment, le décret de la Communauté flamande du 22 décembre 2017 sur l'administration locale utilise, à plusieurs reprises, le terme de citoyen*

Tel est, pour l'essentiel, le cas dans le Titre 6 du décret, relatif à la *Participation du citoyen*.

L'on peut, à nouveau, classer cet exemple comme liant la citoyenneté à l'exercice de droits politiques.

– *Le décret de la Communauté française du 8 mars 2018 relatif à la promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité*¹⁷

L'objectif du décret est d'assurer une meilleure éducation des jeunes à la citoyenneté dans un contexte multiculturel, un meilleur dialogue interculturel, mais aussi de lutter plus efficacement contre le racisme.

Il est intéressant de relever que le décret, lui-même, définit la *citoyenneté* comme visant « la jouissance et l'exercice actif des droits

¹⁴ *Moniteur belge* du 9 décembre 2015.

¹⁵ Voy. C. const., arrêt n° 34/2015 du 12 mars 2015.

¹⁶ *Moniteur belge* du 26 juillet 2013.

¹⁷ *Moniteur belge* du 2 mai 2018.

humains (civils, politiques, sociaux, culturels, économiques et environnementaux) dans le cadre d'une démocratie basée sur les valeurs de liberté, d'égalité et de la solidarité »¹⁸.

De façon expresse, la *citoyenneté* n'est, ici, pas en lien avec l'exercice des seuls droits politiques, mais de tous les droits.

L'on précise qu'il existe d'autres textes qui recourent au concept de *citoyen*, mais qu'il est impossible d'en établir une recension exhaustive dans le cadre du présent rapport, eu égard à leur nombre¹⁹.

6. Sans consacrer le concept de *citoyenneté administrative*, la doctrine recourt, plus largement que les textes normatifs, à la notion de *citoyen*.

Pour s'en convaincre, l'on peut notamment citer, dans l'ordre chronologique, les références suivantes :

- un colloque organisé, en 1985, à l'Université catholique de Louvain, intitulé « Citoyen et administration »²⁰ ;
- un colloque organisé par la Conférence libre du Jeune barreau de Liège, le 22 avril 1989, intitulé « Le citoyen face à l'administration »²¹ ;
- une thèse de doctorat, parue en 2000, intitulée « Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid »²² ;
- un colloque organisé en 2007 à l'Université Saint-Louis-Bruxelles sur « La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration »²³ ;

18 Art. 1^{er}, 1^o, du décret.

19 L'on peut ajouter que les pouvoirs publics, sans recourir, dans les textes, à la notion de « citoyen » peuvent recourir à cette terminologie dans une série d'actions. Ainsi, par exemple, l'Agence wallonne pour une Vie de qualité fait référence à la notion de « citoyens handicapés » en lieu et place de « personnes handicapées » habituellement usitée, dans le cadre du Plan « EricH », acronyme de « Ensemble rénovons les institutions pour les citoyens handicapés ». À notre meilleure connaissance, aucun texte, dans l'arsenal normatif wallon, ne recourt à cette dénomination.

20 F. DELPÉRÉE (dir.), *Citoyen et administration*, Louvain-la-Neuve, Cabay, Bruxelles, Bruylant, 1985.

21 X., *Le citoyen face à l'administration – Actes du colloque organisé le 22 avril 1989 par la Conférence libre du Jeune barreau de Liège*, Liège, Jeune Barreau de Liège, 1990.

22 C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Anvers, Intersentia, 2000.

23 H. DUMONT, P. JADOUL et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, la Charte, 2007.

- des précis de Droit administratif qui évoquent l’existence de contrôles qualifiés de citoyens, lesquels groupent l’accès aux documents administratifs et l’ombudsman²⁴ ;
- un ouvrage intitulé « Naar bemiddeling in bestuurszaken ? Mogelijkheden en begrenzingen binnen de relatie tussen burger en bestuur »²⁵.

Diverses contributions parues dans les revues belges de droit public renvoient, elles aussi, aux concepts de *citoyen*, de *citoyenneté* ou encore, en néerlandais, de *burger*²⁶.

L’on ne saurait considérer que la doctrine envisage toujours, au bénéfice de ses travaux, la citoyenneté et, plus encore, le citoyen comme celui à qui sont reconnus les droits politiques. Tantôt c’est de cela qu’il s’agit, tantôt c’est plutôt de l’administré qu’il est question ou, pour l’exprimer autrement, de celui qui est aux prises avec l’administration et qui doit, au besoin, s’en protéger.

7. Tout comme la doctrine, la jurisprudence recourt, elle aussi, à l’utilisation du mot *citoyen* ou à celui de *citoyenneté*.

Ainsi peut-on observer qu’il est question :

- *De citoyen dans certains arrêts du Conseil d’État relatif aux principes de bonne administration, notamment celui de confiance légitime*²⁷

24 Voy. D. RENDERS, Th. BOMBOIS, B. GORS, Ch. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif général*, t. III, *Le contrôle de l’administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 63-171 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2019.

25 F. SCHRAM, *Naar bemiddeling in bestuurszaken? Mogelijkheden en begrenzingen binnen de relatie tussen burger en bestuur*, Brussel, Politeia, 2017.

26 Voy. not. L. VENY, « Geachte burger, uw mening graag. Omtrent de invoering van het gemeentelijk referendum », *Tijdschrift voor gemeenten*, 1995, pp. 323-360 ; B. HUBEAU, « *Querimonia prodest* : de klacht werkt. Enkele recenten ontwikkelingen in het klachtrecht voor de burger, met bijzondere aandacht voor de Vlaamse situatie », in P. PEETERS et J. VELAERS (eds), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen, Intersentia, 2007, pp. 353-456 ; D. RENDERS et L. VANSNICK, « Vers un renforcement du contrôle institutionnel et de la participation citoyenne », *Revue de droit communal*, 2007/2, pp. 86-96 ; A. DEPRET, « La participation citoyenne dans les communes wallonnes en habits de gala », *Mouvement communal*, 2009, pp. 434-440 ; J.-M. VAN BOL, « Les élus et les citoyens : nouveaux développements de la démocratie locale », *Revue de droit communal*, 2014/4, pp. 2-14.

27 Voy. not. C.E., arrêt *s.a. Mercedes-Benz Belgium Luxembourg*, n° 238.545 du 16 juin 2017 ; C.E., arrêt *Strobbe*, n° 239.669 du 27 novembre 2017.

Le Conseil d'État juge notamment que :

« Le principe général de droit de la confiance légitime aussi invoqué par le requérant et auquel est associé celui de la sécurité juridique, est celui en vertu duquel le *citoyen* doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret »²⁸.

– *De citoyenneté dans certains arrêts qui consacrent le principe de bonne citoyenneté*²⁹

Le Conseil d'État juge notamment que :

« [...] les règles de *bonne citoyenneté* supposent qu'un *citoyen* respecte la loi et, en appliquant cela au cas d'espèce, que ce *citoyen*, quand il veut exécuter des travaux pour lesquels le législateur décrétait exige une autorisation préalable, demande cette autorisation et qu'il exécute les travaux urbanistiques conformément à ladite autorisation. Le demandeur est donc mal placé pour, après s'être entêté à poser des actes soumis à autorisation non conformes à l'autorisation accordée, invoquer à l'occasion du rejet d'une demande de régularisation, le principe du raisonnable »³⁰.

De même, le Conseil d'État juge, sans se référer ouvertement au principe de *bonne citoyenneté* :

« Considérant que l'article 19, alinéa 2, [des lois sur le Conseil d'État] apporte un correctif à la règle résultant de l'article 190 de la Constitution selon laquelle nul n'est censé ignorer la loi publiée ; que le *citoyen* est ainsi dispensé de savoir par lui-même qu'un recours est ouvert contre les décisions administratives

28 C.E., arrêt *Strobbe*, n° 239.669 du 27 novembre 2017.

29 Voy. not. C.E., arrêt *n.v. den Oosterput* et consorts, n° 210.433 du 4 novembre 2010 ; C.E., arrêt *Tanriverdi*, n° 210.433 du 17 janvier 2011. Sur le principe de bonne citoyenneté, voy. not. voy. J. DE STAERCKE, « Le principe de bonne citoyenneté et le principe de chercher bon droit », *Chroniques de droit public*, 2004, pp. 72-88 et 211-225 ; I. VAN DEN DORPEL, « Behoorlijk burgerschap en de beoordeling van de redelijke termijn door de Raad van State », *Chroniques de droit public*, 2013, pp. 242-261 ; Th. CAMBIER et R. QUINTIN, « Les exigences de bonne administration et de bonne citoyenneté comme fondements de principes généraux de droit administratif », in S. BEN MESSAOUD et F. VISEUR (coord.), *Les principes de bonne administration*, coll. « Jeune barreau de Bruxelles », Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 59-89 ; I. OPDEBEEK et S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht, Grondslagen en beginselen*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2017, pp. 403-404.

30 C.E., arrêt *Tanriverdi*, n° 210.433 du 17 janvier 2011.

visées à l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État et dans quels formes et délais il doit être introduit ;

Considérant que la disposition en cause ne dispense toutefois pas le *citoyen* de savoir qu'un recours juridictionnel lui est ouvert contre une décision administrative illégale, indépendamment de la question de savoir quelle instance précise — judiciaire, administrative — il peut saisir du recours ; que la disposition en cause ne le dispense pas non plus de savoir qu'il ne peut pas attendre indéfiniment pour introduire son recours ;

Considérant qu'il faut admettre, dès lors, que l'on peut raisonnablement attendre du citoyen, confronté à une décision de l'autorité qu'il estime illégale, qu'il cherche à s'informer des voies de recours dont il dispose pour s'opposer à cette décision ; qu'il n'est pas non plus raisonnable de tolérer qu'il prenne tout son temps pour s'informer ;

Considérant que le texte de l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État ne s'oppose pas à ce que l'on puisse attendre du *citoyen* qu'il se conforme à tout cela, dès lors que ce texte ne le dispense que du respect du délai de soixante jours ; que la raison d'être de ce délai — voir le rapport au Régent précédant l'arrêté du 23 août 1948 qui instaure le règlement de procédure — est qu'il ne convient pas que la validité des décisions administratives demeure 'indéfiniment' incertaine au gré de la diligence mise par les parties à intenter les recours en annulation ; qu'il peut difficilement être admis qu'en adoptant l'article 19, alinéa 2, le législateur aurait précisément opté pour ce délai 'indéfini', dès lors que pour celui qui prend cette disposition à la lettre, une décision qui est notifiée à l'intéressé, sans qu'il ne soit satisfait à cette disposition, peut faire indéfiniment l'objet d'un recours en annulation »³¹.

Certains auteurs estiment devoir lier, au principe de *bonne citoyenneté*, diverses décisions rendues par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire qui, en substance, refusent d'indemniser l'attributaire d'un marché public, après avoir conclu à la nullité absolue du contrat compte tenu de ce que ce dernier avait été passé sans mise en concurrence.

Selon les cours et tribunaux — en tout particulier la Cour d'appel de Bruxelles³² —, l'attributaire d'un marché public — qui est un professionnel de la réalisation de travaux, de la livraison de fournitures

31 C.E., arrêt *Deblaere*, n° 81.450 du 29 juin 1999.

32 Bruxelles, 13 novembre 2015, *Marchés et contrats publics*, 2017/2, p. 290 ; Bruxelles, 28 décembre 2013, *Journal des tribunaux*, 2014, p. 96 ; Bruxelles, 23 novembre 2011, *Marchés et contrats publics*, 2013/1, p. 133.

ou de la prestation de services — ne peut ignorer que l'absence de mise en concurrence est constitutive d'une illégalité grossière, ce qui conduit à une rupture du lien causal — tout au moins partiel — entre l'illégalité — donc la faute — commise et le dommage prétendument occasionné³³.

– De citoyen lorsqu'il est question d'affirmer le principe d'égalité des citoyens devant la loi, devant l'impôt, ou devant les charges publiques

Le Conseil d'État juge notamment que :

« Les dispositions dérogatoires s'interprètent toujours de manière restrictive. Décider autrement heurterait l'égalité des *citoyens* devant la loi et permettrait à l'autorité qui recourt à la dérogation de vider la norme principale de sa substance en méconnaissance des règles de compétence et de procédure qui gouvernent sa modification »³⁴.

Pour sa part, la Cour constitutionnelle juge notamment que :

« En vertu du principe de l'égalité des *citoyens* devant les charges publiques, l'autorité ne peut [...] imposer, sans compensation, des charges qui excèdent celles qui doivent être supportées par un particulier dans l'intérêt général. Il découle de ce principe que les effets préjudiciables disproportionnés — c'est-à-dire le risque social ou professionnel extraordinaire s'imposant à un groupe limité de citoyens ou d'institutions — d'une mesure de coercition qui est en soi régulière, ne doivent pas être mis à la charge des personnes lésées, mais doivent être répartis de manière égale sur la collectivité »³⁵.

– De citoyen en matière d'opposabilité de décisions prises par l'administration

Le Conseil d'État juge notamment :

« qu'un arrêté portant délégation du pouvoir de prendre certaines décisions intéresse toutes les personnes à l'égard de qui ces décisions ont effet ; qu'il n'est obligatoire à leur égard qu'à la condition qu'il ait été dûment porté à leur connaissance ; [...] que

33 Voy. Th. CAMBIER et R. QUINTIN, « Les exigences de bonne administration et de bonne citoyenneté comme fondements de principes généraux de droit administratif », in S. BEN MESSAOUD et F. VISEUR (coord.), *Les principes de bonne administration*, coll. « Jeune barreau de Bruxelles », Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 80-85.

34 C.E., arrêt *Piccoli*, n° 240.927 du 6 mars 2018 ; égal., parmi tant d'autres, C.E., arrêt *Biesemans et consorts*, n° 222.338 du 31 janvier 2013.

35 C. const., arrêt n° 109/2016 du 14 juillet 2016.

lorsqu'un arrêté donne délégation à un fonctionnaire pour prendre des décisions qui n'affectent que les agents de l'administration, cet arrêté n'intéresse pas la généralité des *citoyens* et est opposable aux agents concernés dès lors qu'il a été porté à leur connaissance par une note de service ou par la mise à la disposition de ces agents d'un recueil de textes applicables à leur administration dans lequel il est inséré ; que, de même, un arrêté qui porte délégation du pouvoir de prendre des décisions à l'égard de personnes étrangères à l'administration mais qui sont toutes identifiées avec précision par celle-ci, peut leur être rendu opposable par notification à chacun des intéressés »³⁶.

Les juridictions, tant constitutionnelle qu'administratives et judiciaires, semble toutefois ne pas assortir un régime particulier aux termes *citoyen* ou *citoyenneté*, qui serait différent de celui afférent à celui des *administrés*, cette dernière terminologie demeurant toujours très présente dans la jurisprudence de la juridiction administrative et renvoyant, au sens large, à la personne qui interagit avec l'administration.

L'on ne saurait davantage écrire que le *citoyen* est envisagé comme le titulaire des droits politiques, même si, pour une part, la liaison apparaît à nouveau.

2. L'émergence du client

8. Ainsi qu'on l'avait déjà exprimé dans le cadre de la table ronde organisée en 2017, il est à relever qu'en marge des *administrés* et des *citoyens*, une appellation nouvelle fait son chemin³⁷.

Sur le portail du personnel fédéral, l'administration elle-même se situe désormais, à l'égard de celui qu'elle administre, dans une perspective de *clientèle*³⁸.

Parmi les textes juridiques qui sont cités par l'administration comme concrétisant l'orientation *clientèle* dont il serait question, l'on soulignera :

- la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs³⁹, qui impose à l'administration d'exprimer, dans

36 C.E., arrêt *Colmant*, n° 219.272 du 9 mai 2012.

37 Voy. D. RENDERS, S. KOVAL et K. POLET, « 40 ans d'évolution des relations entre le citoyen et l'administration — Belgique », *Annuaire européen d'Administration publique*, 2019.

38 https://fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/developpement_et_support/orientation_client/offre_orientation_client (consulté le 28 novembre 2018).

39 *Moniteur belge* du 12 septembre 1991.

- l'instrumentum* de l'acte, les motifs de droit et de fait qui sous-tendent la décision de portée individuelle prise par son auteur⁴⁰ ;
- la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration⁴¹, qui assure la mise en œuvre du droit constitutionnel d'accès aux documents administratifs à l'échelon fédéral⁴² ;
 - la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la « charte » de l'assuré social⁴³ ;
 - 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 papier⁴⁴.

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 acheteur⁴⁵.

De ce qui apparaît, pour l'heure, la terminologie de client relève donc moins d'un aménagement des droits de l'interlocuteur de l'administration que d'une façon de les appréhender.

B. Quelle place pour la citoyenneté administrative ?

9. Dès lors que la notion de *citoyenneté administrative* n'est pas, comme telle, consacrée en droit administratif belge, l'on ne saurait identifier le niveau — local, régional, national ou européen — auquel elle apparaîtrait en particulier.

La notion de *citoyen* émerge, comme on l'a vu, plus volontiers, mais dans un désordre administratif qui ne permet pas franchement de

40 À ce sujet, voy. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2019, et les références citées.

41 *Moniteur belge* du 30 juin 1994.

42 À ce sujet, voy. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2019, et les références citées.

43 *Moniteur belge* du 6 septembre 1995.

44 *Moniteur belge* du 4 juin 2014.

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

localiser le niveau de pouvoir au sein duquel cette notion serait privilégiée.

L'on peut sans doute penser qu'historiquement, la notion est plutôt envisagée pour distinguer le titulaire des droits subjectifs de nature politique — davantage, du reste, la personne physique que la personne morale — de l'individu qui serait le titulaire des droits subjectifs de nature civile⁴⁶.

Mais, depuis un certain temps, l'image semble s'être brouillée et le citoyen apparaît souvent aussi comme l'interlocuteur de l'administration à laquelle des droits non seulement politiques, mais aussi civils, voire sociaux et culturels, sont présentés ou, encore, opposés.

II – LA CITOYENNETÉ ADMINISTRATIVE : APPROCHE MATÉRIELLE

10. Au-delà de la question terminologique, c'est l'approche matérielle qui se présente. À cet égard, que recouvre, dans le champ de l'intervention administrative, la notion de *citoyenneté administrative* ?

Si le service public n'est destiné qu'au citoyen, que deviennent alors les services publics marchands (A) ?

Par ailleurs, la relation administrative avec le citoyen se réduit-elle à l'action unilatérale de l'administration ou inclut-elle également une relation contractuelle ? Et dans le cadre des relations, quelle est la place du dialogue, voire de la négociation entre l'administration et le citoyen (B) ?

A. Citoyenneté, service public et service public marchand

11. La notion de *citoyen* n'ayant pas nécessairement acquis une portée différente de celle de l'administré en général, l'on ne saurait considérer que le citoyen serait celui qui bénéficie du service public.

Il faut plutôt observer que chaque texte — constitutionnel, législatif ou réglementaire — définit le champ d'application qui lui est relatif au regard d'un éventail d'expression qui lui est propre — *chacun, tous, le public, l'utilisateur, l'administré, le citoyen, le client* — qui ne saurait conduire à une théorisation de la notion de *citoyen* et permettre d'identifier le destinataire du service public.

46 Voy., à cet égard, J. DABIN cité par R. ANDERSEN, « Articles 144, 145 et 146 de la Constitution », in M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge, lignes & entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 323. Voy. aussi F. DELPÉRIE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 2000, pp. 125 et ss.

La circonstance qu'il existe des services d'intérêt économique général n'est pas de nature à modifier le constat ainsi établi. Le champ d'application *ratione personae* de ces services dépend du texte qui les institue et, le cas échéant, des textes européens qui les réglementent⁴⁷.

B. Citoyenneté, action unilatérale et action bilatérale

12. La relation administrative avec le citoyen peut résulter de l'adoption d'actes administratifs unilatéraux, mais également de la conclusion de contrats.

Tant dans la voie unilatérale (1) que dans la voie contractuelle (2), le dialogue — sinon la négociation — ne sont pas absents. En outre, la voie contractuelle n'exclut pas tout unilatéralisme.

1. La voie unilatérale ouverte au dialogue, voire à la négociation

13. À l'occasion du rapport établi dans le cadre de la table ronde de 2017, l'on a pu observer un accroissement des phénomènes de dialogue et de négociation entre l'administration et le destinataire de ce qui est conduit à devenir l'acte administratif unilatéral⁴⁸.

14. Même s'il n'est pas question de citoyens *stricto sensu*, c'est d'abord le cas en droit de la fonction publique.

La modification du statut des fonctionnaires fait, en effet, l'objet d'une négociation ou d'une concertation avec les organisations syndicales représentatives des travailleurs, depuis le milieu des années 70⁴⁹.

15. C'est aussi le cas dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Sous l'impulsion d'engagements internationaux et européens⁵⁰, l'on a accru, dans ce domaine, 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.

47 Sur les services d'intérêt économique général, voy. not. A.-L. DURVIAUX, *Principes de droit administratif*, t. 1, *L'action publique*, 2^e éd., coll. « Précis de la Faculté de droit de l'Université de Liège », Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 234-236.

48 Voy. D. RENDERS, S. KOVAL et K. POLET, « 40 ans d'évolution des relations entre le citoyen et l'administration — Belgique », *Annuaire européen d'Administration publique*, 2019.

49 Voy. la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités », *Moniteur belge* du 24 décembre 1974.

50 Voy. not. la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998.

En ce même domaine, une illustration intéressante est l'existence, en Région wallonne, de commissions consultatives d'aménagement du territoire et de mobilité qui émettent des avis à l'adresse des autorités communales, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire communal⁵¹.

16. 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 particuliers⁵².

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.

17. Depuis longtemps, les propositions et avis existent en droit administratif.

La complexité de la vie et 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 citoyen⁵³. L'on songe aussi — et c'est en ce domaine que les avancées sont les plus majeures — au principe d'audition préalable de toute personne à l'égard de qui l'administration pourrait adopter une mesure ayant des effets négatifs, quel

51 Voy. les art. D.I.7 à D.I.10 du Code du Développement territorial adopté, par la Région wallonne le 20 juillet 2016, *Moniteur belge* du 14 novembre 2016.

52 Voy. C.E., arrêt *R.T.B.F.*, n° 187.032 du 13 octobre 2008, *Journal des Tribunaux*, 2009, p. 138 et note D. DE ROY. Voy. égal. C.E., arrêt *R.T.B.F.*, n° 204.956 du 9 juin 2010 ; C.E., arrêt *s.c.r.l. Les journaux francophones belges*, n° 231.760 du 26 juin 2015.

53 Voy. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2019, et les références citées.

que soit le champ d'action envisagé, particulièrement vaste⁵⁴. Ce principe s'applique, entre autres, lorsqu'une autorité décide de suspendre l'autorisation d'exploitation d'un service de taxis, à raison du comportement de son exploitant, lorsqu'elle décide de retirer une autorisation de terrasse octroyée à un restaurant, lorsqu'elle décide de récupérer le montant d'une subvention octroyée à un établissement d'enseignement libre ou encore lorsqu'elle décide d'interdire provisoirement tout ou partie de l'activité d'un intermédiaire d'assurance ou de radier l'inscription de celui-ci du registre *ad hoc*⁵⁵.

18. À n'en pas douter, l'élaboration de l'action administrative unilatérale a évolué dans le sens d'une plus grande transparence.

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.

19. C'est ainsi que, depuis 1991, l'acte administratif unilatéral de portée individuelle doit — on l'a relevé⁵⁶ — être motivé en la forme, à quelques exceptions près, parfaitement compréhensibles.

20. Au bénéfice de l'adoption de la Charte de l'utilisateur du service public, le 4 décembre 1992⁵⁷, 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 —⁵⁸.

54 Voy. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2019, et les références citées.

55 Voy. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2019, et les références citées.

56 Cf. *supra* : n° 8.

57 Cf. *supra* : n° 5.

58 Sur le droit d'accès aux documents administratifs en général, voy. not. D. RENDERS (dir.), *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008 ; D. RENDERS, Th. BOMBOIS, B. GORS, Ch. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 63-140 ; V. MICHIELS (dir.), *La publicité de l'administration – Vingt ans après, bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

21. 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 notoire de la Région bruxelloise⁵⁹.

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 largement, 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.

2. La voie contractuelle ouverte à la concurrence, à la transparence et à l'égalité

22. Le recours au contrat, en droit administratif belge, est, de toute évidence, une réalité importante dans la vie administrative du pays⁶⁰.

À cet égard, que l'on se trouve face à un contrat administratif ou face à un contrat de l'administration, « 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

59 Pour un examen approfondi de l'ombudsman, voy. D. RENDERS, Th. BOMBOIS, B. GORS, Ch. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier 2010, pp. 140-171 ; D. RENDERS et Th. BOMBOIS, « La médiation en droit public », in P.-P. RENSON (dir.), *La médiation. Voie d'avenir aux multiples facettes ou miroir aux alouettes ?*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2008, spéc. pp. 141-182 ; égal. D. RENDERS et Th. BOMBOIS, « Pour une pluralité de médiateur du droit public », *Revue de droit de l'ULB*, 2009, pp. 229-313.

60 Voy., à ce sujet, K. WAUTERS et A. PERCY, « Le visage contractuel de l'administration », in P. D'ARGENT, D. RENDERS et M. VERDUSSEN (coord.), *Les visages de l'État, Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 821-856.

prégnant du droit [de l'Union] »⁶¹, ont modifié les relations entre l'administration et ses interlocuteurs dans le cadre contractuel.

Ainsi qu'on l'avait relevé dans le rapport relatif à la table ronde organisée en 2017, divers exemples témoignent, à n'en pas douter, de cette évolution⁶².

23. Dans le domaine des marchés publics, quelques exemples concrets permettent de constater que la manière dont les opérateurs économiques sont traités a dû évoluer, ce qui favorise la concurrence, la transparence, l'égalité, et, au besoin, le dialogue et la négociation, dans le cadre des relations.

- 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 contraignantes⁶³.

- 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 Gouver-

61 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.

62 Voy. D. RENDERS, S. KOVAL et K. POLET, « 40 ans d'évolution des relations entre le citoyen et l'administration — Belgique », *Annuaire européen d'Administration publique*, 2019.

63 Voy. l'art. 92 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, *Moniteur belge* du 14 juillet 2016 ; égal. l'art. 124 de l'arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, *Moniteur belge* du 9 mai 2017.

nement, 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 »⁶⁴. 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 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, du reste, initié 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'attente⁶⁵.

- 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'attribution⁶⁶.

64 J. VANEN 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.

65 Sur le délai d'attente tel qu'aujourd'hui applicable en droit administratif belge, voy. not. D. RENDERS, C. DELFORGE et K. POLET, *Principes élémentaires du droit des marchés publics*, coll. « Dossiers de la Revue des marchés et des contrats publics », Bruxelles, Larcier, 2018, spéc. pp. 98-99.

66 *Ibidem*, pp. 99-104.

24. Ces quelques exemples — proposés parmi bien 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 »⁶⁷.

En bref, la politique du fait accompli décrite ci-avant⁶⁸ 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.

25. Si les marchés publics correspondent à la catégorie de contrats administratifs la plus répandue, il faut observer que le domaine du droit des concessions a, lui aussi, évolué.

Le droit administratif belge régule 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 »⁶⁹.

67 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.

68 Cf. *supra* : n° 23.

69 D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2019.

Plus récemment, cependant, une loi sur les concessions — de services et de travaux, mais pas toutes — a été adoptée, elle aussi sous l'influence du droit de l'Union européenne⁷⁰.

Les grands principes applicables en termes de concurrence, de transparence, d'égalité, mais aussi de dialogue et de négociation que l'on trouve en droit des marchés publics trouvent également une place de choix en droit des concessions⁷¹.

26. Dans le domaine de la fonction publique, le recours au recrutement de fonctionnaires contractuels est devenu usuel.

La négociation est, dans ce cadre, limitée par la nécessité d'assurer l'égal accès aux emplois publics.

Les vacances d'emploi, épreuves et critères de sélection doivent faire l'objet d'une publication. Un système de recrutement objectif doit être appliqué et une comparaison des titres et mérites des différents candidats doit être réalisée⁷².

27. L'on précise encore qu'en droit belge, on distingue — même si la chose est plus discutée qu'avant⁷³ — les contrats de l'administration des contrats administratifs.

L'on dit qu'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 »⁷⁴.

Concernant ces contrats, l'exemple de l'acquisition de biens immeubles par l'administration est intéressant. Sous la réserve du droit civil, 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.

70 Voy. la loi du 17 juin 2016 relative aux contrats de concession, *Moniteur belge* du 14 juillet 2016.

71 Voy. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2019.

72 Voy. not. F. PIRET, « Le recrutement et la carrière administrative dans la fonction publique : état des lieux », *Administration publique (trimestriel)*, 2015/3, pp. 382-407, spéc. pp. 396-399.

73 Voy. not. K. WAUTERS, « Zin of onzin van een leer van het administratief contract in België », in K. DE KETELAERE, D. D'HOOGHE et A.-M. DRAYE (dir.), *Liber amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, pp. 589-606 ; K. WAUTERS et A. PERCY, *Le visage contractuel de l'administration*, in P. D'ARGENT, D. RENDERS et M. VERDUSSEN (coord.), *Les visages de l'État. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 829-835.

74 D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2019.

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.

28. Enfin, l'on souligne que les partenariats public-privé, s'ils peuvent être de nature institutionnalisée (création d'une personne morale *ad hoc* par les partenaires), sont, le plus souvent, de nature conventionnelle (conclusion d'une convention entre les partenaires)⁷⁵.

En fonction du « montage » juridique choisi, les partenariats public-privé peuvent ou non entrer dans le champ d'application des législations sur les marchés publics ou sur les concessions de travaux ou de services, impliquant notamment une mise en concurrence.

III – LA CITOYENNETÉ ADMINISTRATIVE : APPROCHE FONCTIONNELLE

29. Par-delà les approches terminologiques et matérielles, c'est l'approche fonctionnelle de la « citoyenneté administrative » qu'on est invités à envisager.

D'entrée de jeu, il faut indiquer que tout comme la notion de « citoyenneté administrative », la notion de « démocratie administrative » n'est, à notre connaissance, pas, comme telle, utilisée en droit belge.

Pour autant des modes de participation citoyenne n'en sont pas moins existants (A) qui ne paraissent pas être de nature à menacer, tout au moins directement, la démocratie parlementaire (B).

A. Les modes de participation citoyenne

30. Assurément, la démocratie participative, qui se faisait timide jusqu'alors — sous la réserve de la fameuse consultation à propos de la

75 Sur les partenariats public-privé, voy. not. P. THIEL, *Mémento marchés publics et PPP. Tome 1 : Commentaire*, Waterloo, Kluwer, 2017, pp. 1105-1177.

question royale, dans les années 50 —, est devenue une réalité en Belgique.

L'on peut, tour à tour, évoquer l'interdiction du référendum mais la consécration de la consultation populaire (1), le dialogue citoyen permanent (2), les polders et les wateringues (3), le droit de pétition (4), la consultation du public par voie électronique (5), les budgets participatifs (6), les *think tanks* (7), les lobbys (8), les fondations, les forums, les observatoires et les sondages (9), les rapports, les études et les réseaux sociaux (10), les panels citoyens (11), les experts (12), la saisine du juge en modes participatifs (13), ou encore les partenariats locaux de prévention (14).

1. L'interdiction du référendum mais la consécration de la consultation populaire

31. 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 proscrit⁷⁶.

En revanche, la consultation populaire — non contraignante, quant à elle, pour les décideurs — est un instrument consacré à certains niveaux de pouvoir. 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 matières⁷⁷.

Un décret spécial a été adopté en ce sens, qui n'a toutefois pas, pour l'heure, donné lieu à une consultation populaire à ce niveau de pouvoir⁷⁸.

32. 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.

2. Le dialogue citoyen permanent

33. Le dialogue citoyen permanent, récemment instauré par la Communauté germanophone de Belgique⁷⁹, tend à assurer la participation des citoyens à l'élaboration des politiques au sein de cette Communauté.

76 Voy. not. F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 2000, p. 163.

77 Voy. l'art. 39bis de la Constitution.

78 Voy., à cet égard, le décret spécial de la Région wallonne du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire, *Moniteur belge* du 28 septembre 2018.

79 Décret du 25 février 2019 sur l'introduction d'un dialogue citoyen permanent dans la Communauté germanophone, *Moniteur belge* du 12 avril 2019.

La participation citoyenne y est institutionnalisée au travers d'un Conseil citoyen, composé de 24 citoyens tirés au sort, et de panels citoyens, composés de 25 à 50 citoyens également tirés au sort. Ces deux « organes » ont pour mission, selon des modalités et une procédure prédéfinies, de formuler des recommandations à l'attention des instances politiques.

La prise en compte et le contrôle du suivi de ces recommandations sont organisés par le législateur germanophone, afin d'assurer l'effectivité du dialogue citoyen permanent.

Un premier dialogue citoyen devrait être organisé au début de l'année 2020⁸⁰.

3. Les wateringues et les polders

34. La *wateringue* désigne, avant tout, un territoire spécifique. Ce territoire correspond à un ensemble de terrains situés dans les parties basses des vallées humides. Ces terrains ont fait l'objet de travaux d'endiguement, d'écoulement des eaux et d'irrigation, pour leur permettre d'être habités et cultivés.

De cette acception géographique, le mot *wateringue* a reçu un sens juridique. Juridiquement, la *wateringue* est un établissement public institué en vue d'assurer que des terrains, par nature submersibles, soient protégés pour y permettre l'agriculture, et plus généralement, pour tâcher de les préserver des inondations. Cet établissement public est doté d'une assemblée générale qui réunit l'ensemble des personnes titulaires de droits réels sur les terrains situés dans la circonscription de la *wateringue*⁸¹.

80 Voy., à cet égard, le communiqué de presse de la Communauté germanophone à l'adresse suivante : http://www.pdg.be/PortalData/34/Resource/dokumente/diverses/Dialogue_citoyen_permanent_VERSION_FR.pdf (consulté le 18 mars 2019).

81 Au sujet de la *wateringue*, voy., en Région wallonne, le décret du 27 mai 2004 relatif au livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau, *Moniteur belge* du 23 septembre 2004 ; *err. Moniteur belge* du 1^{er} avril 2005. En Région bruxelloise, voy. la loi du 5 juillet 1956 relative aux wateringues, *Moniteur belge* du 5 août 1956. En Région flamande, voy. la loi du 5 juillet 1956 « relative aux wateringues » qui a notamment été modifiée par le décret du 18 juillet 2003 « relatif à la politique intégrée de l'Eau » (*Moniteur belge* du 14 novembre 2003 ; *err. Moniteur belge* du 5 décembre 2003) et par le décret du 23 mars 2012 « modifiant la loi du 5 juillet 1956 relative aux wateringues, la loi du 3 juin 1957 relative aux polders, la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables, en ce qui concerne l'intégration des permissions et autorisations dans la délivrance d'autorisations urbanistiques et modifiant le décret du 8 mai 2009 portant établissement et réalisation des alignements, en ce qui concerne le règlement relatif à la zone de recul et à l'alignement pas encore réalisé » (*Moniteur belge* du 20 avril 2012).

35. De son côté, le *polder* désigne une étendue de terre qui a été conquise sur la mer et qui a été endiguée pour empêcher que cette étendue de terre soit couverte et découverte par la marée.

De cette acception géographique, le *polder* a tiré un sens juridique. Juridiquement, le polder est un établissement public institué en vue d'assurer que des terrains, par nature submersibles, soient protégés pour y permettre l'agriculture et l'habitation. Comme la wateringue, le polder est doté d'une assemblée générale qui réunit l'ensemble des personnes titulaires de droits réels sur les terrains situés dans la circonscription du polder⁸².

36. Ainsi que le permet l'article 173 de la Constitution belge, la wateringue et le polder disposent, par le biais de leur assemblée générale, du pouvoir de lever l'impôt.

L'impôt est destiné à la réalisation de cette mission d'intérêt public que constitue le maintien à l'abri de terrains qui sont, par nature, submersibles.

Ainsi, donc, que le relèvent R. ANDERSEN et F. HAUMONT, « ce sont les administrés eux-mêmes qui », dans ce cadre, « se gouvernent »⁸³.

4. Le droit de pétition

37. La démocratie participative ne se résume pas au référendum, à la consultation populaire, aux wateringues et aux polders. 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 droit⁸⁴, le législateur bruxellois a récemment adopté une loi⁸⁵ — 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.

5. La consultation du public par voie électronique

38. 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

82 Au sujet du polder, *ibidem*.

83 R. ANDERSEN et F. HAUMONT, « Belgique », in F. DELPÉRÉE (dir.), *Citoyen et administration*, *op. cit.*, p. 33.

84 Articles 28 et 57, alinéa 2, de la Constitution belge.

85 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* du 14 septembre 2016.

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.

6. Le budget participatif

39. Parmi les instruments innovants de démocratie participative, l'on ne peut manquer de relever l'instauration dans les communes de budgets participatifs. Ce processus participatif consiste « [...] à associer des citoyens non élus à la définition ou à l'allocation des finances publiques »⁸⁶.

Plus concrètement, il s'agit d'inscrire chaque année dans le budget communal un montant dédié à la réalisation de projets d'aménagement, d'économie circulaire ou en lien avec la protection de l'environnement portés par des groupements de citoyens. Ceux-ci sont sélectionnés par le Conseil communal au terme d'un appel à projets et sont amenés à rendre compte de la réalisation de leur projet devant l'ensemble des habitants de la commune.

Depuis 2012, en Région wallonne, la faculté d'instaurer un budget participatif est encadrée par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, lequel dispose en son article L 1321-3 : « Selon les modalités qu'il détermine, le conseil communal peut décider d'affecter une partie du budget communal, appelée budget participatif, à des projets émanant de comités de quartier ou d'associations citoyennes dotées de la personnalité juridique ».

7. Les *think tanks*

40. Dans l'élaboration de leurs décisions ou projets, l'administration peut également avoir recours à des modalités moins formalisées de consultation 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 sou-

⁸⁶ Y. SINTOMER, « Démocratie participative ou démocratie de proximité : Le budget participatif des lycées de Poitou-Charentes », *L'Homme et la Société*, 2009/2-3, p. 303.

mettre des propositions aux pouvoirs publics »⁸⁷. Ce peut aussi être des « groupes d'experts auto-organisés », censés « mener des analyses afin de formuler des propositions réalistes pour influencer les politiques publiques »⁸⁸.

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 »⁸⁹. Il se distingue, par ailleurs, du service universitaire « par la volonté et la nécessité absolue de médiatiser ses travaux »⁹⁰.

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.

8. Les lobbys

41. De son côté, le lobby peut être défini comme un « groupement actif dans la défense d'intérêts » qui, cette fois, sont des « intérêts particuliers »⁹¹.

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.

87 Larousse, http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/think_tank/10910449 (consulté le 28 novembre 2018).

88 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 28 novembre 2018).

89 *Ibidem*.

90 *Ibidem*.

91 Centre de recherche et d'information politique, *Vocabulaire politique*, <http://www.vocabulairepolitique.be/lobby> (consulté le 28 novembre 2018).

9. Les fondations, les forums, les observatoires et les sondages

42. 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.

10. Les rapports, les études, les réseaux sociaux et les applications pour smartphone

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

44. Les réseaux sociaux permettent, de leur côté, 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 *Facebook*⁹² 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 électoraliste.

45. Quant aux applications pour smartphone, elles peuvent notamment favoriser la participation citoyenne en réalisant ce qu'on appelle parfois la « co-construction des politiques publiques ».

L'application *Fixmystreet* développée par *Bruxelles Mobilité* permet, par exemple, à l'administration et aux citoyens de signaler des incidents dans l'espace public — affaissements, éclairage public, nids de poule, dégradations... — et permet de suivre la résolution de ces incidents.

L'on peut également citer la plateforme citoyenne *Fluicity* qui permet aux citoyens, à l'échelle d'une commune, de signaler des dysfonctionnements mais également de proposer des idées ou des projets,

92 <https://www.facebook.com/franckentheo/photos/a.483652065107165.1073741828.483497581789280/8945777366123/?type=3> (consulté le 24 novembre 2017).

en vue d'améliorer la gestion communale et de soumettre ces projets à la consultation.

11. Les panels citoyens

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

47. En Région bruxelloise, « *Make your Brussels* »⁹³ 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 contre 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 s'est réuni au Parlement bruxellois durant trois journées complètes, étalées sur trois week-ends en octobre et novembre 2017. Il a donné la parole au citoyen bruxellois, afin de faire émerger des idées nouvelles. Il visait à débattre en s'appuyant sur l'intelligence collective et à formuler des recommandations concrètes.

Ces recommandations ont ensuite été discutées au sein du Parlement bruxellois et ont servi à alimenter le Plan régional de mobilité du Gouvernement bruxellois.

48. Dans le même ordre d'idées, l'on peut signaler qu'à l'occasion du quarantième anniversaire de la création de l'*Institut International des Ombudsmans* et du vingtième anniversaire de la création du *Collège des Médiateurs fédéraux belges*, un panel composé de quarante-six citoyens tirés au sort s'est réuni dans l'hémicycle du Sénat de Belgique, les 22 et 23 septembre 2018, en vue de réfléchir à l'administration du futur.

Le projet, dénommé « *Make my Administration* » — qui s'est appuyé sur une enquête menée auprès d'un millier de personnes provenant de toute la Belgique — a débouché, le 3 octobre 2018, sur la remise de recommandations à une délégation de membres de la Chambre des représentants et de fonctionnaires.

À travers ces recommandations, les citoyens composant le forum demandent une administration plus empathique et humaine, mais aussi plus accessible et compréhensible ; une administration qui renverse les rôles, une administration qui motive, encourage et valorise son personnel ; une administration qui mise sur le long terme et qui ne rate pas le train de l'innovation technologique ; ou encore une administration

93 http://www.parlement.brussels/panel_citoyen_fr (consulté le 28 novembre 2018).

qui mise davantage sur la simplification et qui joue pleinement la carte de la communication et de la transparence⁹⁴.

« *Make my Administration* » sert ainsi à alimenter les réflexions parlementaires au sujet de la conception et du fonctionnement que l'on pourrait avoir de l'administration de demain.

49. Dans des termes toujours comparables, l'on peut encore relever que 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.

12. Les experts

50. 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 normatif. 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.

51. 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.

À titre d'exemple, la Région wallonne a, en 2018, financé la réalisation d'une étude destinée à analyser les règles applicables à l'habitat léger. Menée par une ASBL (« Habitat et Participation ») dont l'objet est de promouvoir les processus décisionnels participatifs dans le domaine du logement, l'étude a été réalisée en collaboration avec deux universités, les représentants de plusieurs associations et des personnes

94 <http://www.mediateurfederal.be/fr/content/forum-citoyen-make-my-administration-les-citoyens-demandent-une-administration-empathique-et> (consulté le 28 novembre 2018).

résidant dans des habitats légers. Elle a abouti à la formulation de diverses recommandations visant à faciliter le développement de l'habitat léger sur le territoire wallon. Un avant-projet de texte législatif intégrant certaines de ces recommandations est, actuellement, pendant devant le Parlement wallon.

13. La saisine du juge en modes participatifs

52. Au-delà des formes et délais à respecter, la personne qui entend saisir la justice belge est tenue de justifier d'un intérêt.

Parmi d'autres conditions, l'on exige de l'intérêt qu'il soit personnel, ce qui exclut toute action populaire.

L'exigence d'un intérêt personnel, entendu au sens strict du terme, n'est toutefois pas absolue. Elle comporte divers tempéraments, tantôt consacrés par la loi belge, tantôt consacrés par le droit international, tantôt consacrés par la jurisprudence⁹⁵.

53. Au titre des tempéraments consacrés par la loi belge, l'on peut notamment constater que l'article 271, §1^{er}, de la Nouvelle loi Communale dispose ce qui suit :

« Un 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.

La commune ne pourra transiger sur le procès sans l'intervention de celui ou de ceux qui auront poursuivi l'action en son nom »⁹⁶.

54. Au titre des tempéraments consacrés par le droit international, la Convention d'Aarhus « sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement » est en vigueur, dans l'ordre juridique belge, depuis désormais plus de quinze ans⁹⁷.

95 Voy., pour une étude sur le sujet, D. RENDERS, « L'intérêt collectif commande-t-il de légiférer davantage pour améliorer la protection juridictionnelle de l'administré ? », in C.-H. BORN et F. JONGEN (coord.), *D'urbanisme et d'environnement — Liber amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 1067-1080.

96 *Moniteur belge* du 3 septembre 1988. Voy. égal. l'art. L-1242-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, *Moniteur belge* du 12 août 2004 ; *err.* 22 mars 2005. Voy., à ce sujet, C.E., arrêt *Barbay et consorts*, n° 210.215 du 4 janvier 2011.

97 Signée le 25 juin 1998, la Convention d'Aarhus a fait l'objet d'une loi d'assentiment du 17 décembre 2002 (*Mon. b.* du 24 avril 2003). Sur la Convention d'Aarhus, voy. not. Ch. LARSEN, « La Convention d'Aarhus et son application en droit belge », *Aménagent-Environnement*, 2001/4, pp. 269-297.

L'article 9, §2, de la Convention — qu'il s'agit de combiner avec les articles 2, §5, et 6 du même texte — consacre la règle suivant laquelle toute organisation non gouvernementale qui œuvre en faveur de la protection de l'environnement et qui répond aux exigences du droit interne est présumée avoir un « intérêt suffisant » pour « contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission » touchant l'environnement, à l'exclusion des plans, programmes et politiques y afférentes⁹⁸.

L'article 9, §3, dispose, quant à lui de manière plus générale, que, sans préjudice de l'article 9, §2, chaque droit interne veille à ce que « les membres du public » — notamment les organisations non gouvernementales œuvrant en faveur de la protection de l'environnement — qui répondent aux critères éventuels qu'il institue « puissent engager des procédures administratives et judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement »⁹⁹.

55. Au titre des tempéraments jurisprudentiels, enfin, les enseignements de la Cour de cassation ne sont pas nécessairement ceux du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle.

56. De manière constante — et malgré des divergences de la part de certaines juridictions de fond —, la jurisprudence de la Cour de cassation est fixée en ce sens que l'intérêt collectif ne saurait être valablement brandi pour être reçu à agir.

Un arrêt est à isoler de ce qui précède. Il date du 11 juin 2013. Il y est question d'infractions environnementales dont un juge — répressif, mais qu'importe — est appelé à vérifier la réalisation et à statuer, en conséquence, sur les effets civils.

À cette occasion, la Cour de cassation juge ce qui suit :

« 4. Il résulte [des articles 3.4, 9.3 et 2.4 combinés de la Convention de Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la partici-

98 Pour un commentaire de la disposition, voy. not. B. JADOT, « Protection du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement — L'incidence de la Convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans la foulée », in H. DUMONT, P. JADOUL et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, op. cit., pp. 421-433.

99 *Ibidem*, pp. 433-435 ; égal. Ch.-H. BORN, « Un statut pour les associations de protection de l'environnement », in *Acteurs et outils du droit de l'environnement*, Limal, Cedre-Anthemis, 2010, pp. 279-347 ; M. DELNOY, « Cour de justice de l'Union européenne — Élargissement de l'accès à la justice aux associations de défense de l'environnement, par référence à la Convention d'Aarhus et à la directive EIE », note relative aux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne du 8 mars 2011 et du 12 mai 2011, *Aménagement-Environnement*, 2011/4, pp. 265-268.

pation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement] que la Belgique s'est engagée à garantir aux associations qui ont pour objectif *la protection de l'environnement* l'accès à la justice dans le cas où elles désirent contester les agissements contraires aux dispositions du droit de l'environnement national et les négligences de personnes privées et d'instances publiques, *pour autant qu'elles satisfassent aux critères établis par le droit national*. Ces critères ne peuvent être décrits ou interprétés en ce sens qu'en pareille occurrence, ces associations n'auraient pas accès à la justice. Le juge *peut interpréter* les critères établis par le droit national conformément aux objectifs de l'article 9.3 de la Convention de Aarhus.

5. Selon l'article 3 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale, l'action pour la réparation du dommage appartient à ceux qui ont souffert de ce dommage. Elles doivent faire preuve d'un intérêt direct et personnel.

Si une telle action est introduite par une *personne morale* qui, en vertu de ses statuts, a pour objectif *la protection de l'environnement* et vise à contester les agissements et négligences de personnes privées et instances publiques jugés contraires aux dispositions du *droit de l'environnement national*, cette personne morale satisfait à cette condition de recevabilité relative à l'intérêt pour introduire une action en justice [...] »¹⁰⁰.

L'on mesure que la Convention d'Aarhus précitée est au fondement de ce qui ne saurait être, pour l'heure, qualifié de revirement de jurisprudence, mais seulement d'inflexion requise par une disposition de droit international ayant effet direct dans l'ordre juridique interne. Ainsi devrait-on pouvoir s'attendre à d'autres décisions de ce type dans le domaine de l'environnement envisagé au sens de la Convention internationale précitée.

57. Au Conseil d'État, l'on peut identifier deux courants jurisprudentiels, qu'on pourrait qualifier l'un de général, l'autre de spécifique.

- Le courant jurisprudentiel général impose, pour qu'une personne morale démontre l'existence d'un intérêt collectif, que l'objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général ; que la personne défende un intérêt collectif, sans pour autant que le préjudice se vérifie dans le chef de tous ses membres

100 Cass., 11 juin 2013, *Aménagement-Environnement*, 2014/2, pp. 94-95 et obs. F. TULKENS. C'est nous qui soulignons.

indistinctement ; que l'acte attaqué soit susceptible d'affecter l'objet social¹⁰¹ ; et que cet objet soit réellement poursuivi.

Un arrêt d'assemblée générale de la section du contentieux administratif consacre cet enseignement¹⁰².

- Le courant jurisprudentiel spécifique impose — pour qu'une personne morale active dans la protection de l'environnement fasse montre de l'intérêt collectif requis — que la personne réponde aux mêmes exigences que celles imposées au titre du courant général, à apprécier, toutefois, à l'aune de ce qui suit¹⁰³.

Parce que l'environnement est un vaste concept, le Conseil d'État recourt à deux critères en vue d'apprécier la question de savoir si l'objet social ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général.

Au titre du premier critère — dit « social » —, est irrecevable « le recours en annulation introduit par une association dont l'objet social serait à ce point large que l'intérêt collectif poursuivi ne se distinguerait pas assez de l'intérêt général ».

101 C.E., arrêt *a.s.b.l. Belgian Bone Club et consorts*, n° 219.559 du 30 mai 2012 ; C.E., arrêt *a.s.b.l. Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires*, n° 219.721 du 12 juin 2012. Par un arrêt du 17 mars 2009, le Conseil d'État a estimé que l'a.s.b.l. *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie* n'avait pas intérêt à poursuivre l'annulation du règlement d'ordre intérieur de l'Athénée royal de Gilly, en tant que celui-ci interdisait le port de tout couvre-chef, de signe ostensible d'appartenance politique ou religieuse dans l'enceinte de l'établissement, au motif que « le règlement attaqué, loin de porter atteinte à l'objet social de la requérante, a pour effet de le rencontrer et de le conforter » (C.E., arrêt *a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, n° 191.533 du 17 mars 2009, *Journal des Tribunaux*, 2009, p. 252, obs. S. VAN DROOGHENBROECK).

102 C.E. (assemblée générale), arrêt *Coomans et consorts*, n° 187.998 du 17 novembre 2008 ; dans le même sens, C.E., arrêt *v.z.w. Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen et consorts*, n° 227.723 du 17 juin 2014.

103 Au sujet de l'intérêt collectif des associations œuvrant en faveur de l'environnement, voy. not. S. LUST, « Het belang van een milieuvereniging om in rechte op te treden voor de Raad van State. Een *status questionis* », *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2002, pp. 336-340 ; D. PAULET, « De quelques arrêts récents du Conseil d'État à propos de la recevabilité des recours introduits par des personnes morales en matière d'environnement et d'aménagement du territoire », *Aménagement-Environnement*, 2005, 126-128 ; Th. HAUZEUR, « L'intérêt à agir des associations de défense de l'environnement devant le Conseil d'État : quelle liberté pour le juge et quel rapport à la nature ? », *Aménagement-Environnement*, 2006, pp. 105-114 ; P. LEFRANC, « Over de ontvangst van milieuverenigingen in de Raad van State (overzicht van rechtspraak 1948-2010) », *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2010, pp. 426-467 ; C. PIROTTE, « L'accès à la justice en matière d'environnement en Europe : état des lieux et perspectives d'avenir », *Aménagement-Environnement*, 2010, pp. 13-31.

Au titre du second critère — dit « géographique » —, l'acte attaqué qui aurait une portée géographique limitée ne saurait être entrepris par une association dont l'action couvre une large étendue territoriale, sauf si cette association a un objet social spécialisé. Dans l'hypothèse où l'objet social de l'association n'est pas spécialisé et où l'action que poursuit celle-ci entend couvrir un large territoire, il faut alors que l'acte en cause ait une incidence sur une partie importante de celui-ci¹⁰⁴.

58. Quant à la Cour constitutionnelle, elle a été amenée à évaluer la constitutionnalité du Code de procédure civile. À cette occasion, elle a notamment jugé ce qui suit :

« B.9. Le législateur a adopté plusieurs lois par lesquelles il attribue un droit d'action à certaines associations qui invoquent un intérêt collectif, notamment afin d'assurer la conformité de la législation belge aux dispositions de droit international qui lient la Belgique. Il peut à cet égard être admis que les articles 10 et 11 de la Constitution *ne contraignent pas le législateur à étendre cette possibilité à toutes les associations*.

B.10. Certaines lois ont permis qu'une action soit intentée devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire pour des associations invoquant un intérêt collectif lié à la protection des libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie. [...].

B.11. Les personnes morales qui, comme en l'espèce, exercent une action qui correspond à un de leurs buts statutaires afin de faire cesser des *traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme* et qui est jugée irrecevable parce qu'elle ne porte pas sur l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux ou ses droits moraux *se trouvent* dès lors *discriminées* par rapport aux associations visées en B.10 : les unes et les autres invoquent en effet un intérêt collectif lié à la protection des libertés fondamentales.

C'est toutefois au *législateur* qu'il appartient de préciser à quelles conditions un droit d'action peut être reconnu aux personnes morales souhaitant exercer une action *correspondant à leur but*

¹⁰⁴ Voy. not. C.E., arrêt *a.s.b.l. S.O.S. Ruralité Barabant Wallon Est et consorts*, n° 208.693 du 4 novembre 2010 ; pour une application de ce critère, voy. C.E., arrêt *a.s.b.l. Lasne Nature et Petit-Dufrenoy*, n° 206.085 du 29 juin 2010 ; C.E., arrêt *a.s.b.l. Association pour la sauvegarde et le respect de l'environnement au pays de Herve et a.s.b.l. Terre Wallonne*, n° 217.948 du 14 février 2012 ; C.E., arrêt *Cifani et a.s.b.l. La Florentine*, n° 219.285 du 9 mai 2012 ; C.E., arrêt *s.a. W.B.J. Invest*, n° 228.688 du 7 octobre 2014.

statutaire et visant à la protection des libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie »¹⁰⁵.

Deux enseignements sont à tirer de la décision ainsi rendue. Il y a, d'une part, qu'une personne morale qui souhaite exercer une action en justice correspondant à son but statutaire et visant à la protection des libertés fondamentales reconnues par la Constitution et les traités internationaux auxquels la Belgique est partie doit pouvoir être reçue. Il y a d'autre part, que c'est au législateur qu'il appartient de définir les conditions auxquelles cette personne peut agir, non à la Cour constitutionnelle.

14. Les partenariats locaux de prévention

59. Bien que la politique de sécurité soit l'apanage exclusif des autorités publiques, les citoyens peuvent être amenés à participer à sa mise en œuvre notamment par le biais de partenariats locaux de prévention. La création et le fonctionnement des partenariats locaux de prévention sont régis par la circulaire ministérielle du 10 décembre 2010¹⁰⁶.

Le partenariat local de prévention est défini comme « [...] un accord de collaboration structuré entre les citoyens, la police et les autorités administratives, qui a pour objectif l'échange d'informations selon un plan de communication établi au préalable »¹⁰⁷.

Conclu au sein d'un territoire délimité géographiquement, généralement un quartier, le partenariat local de prévention se fonde sur un échange permanent d'informations, d'une part, des citoyens vers la police — principalement par le biais de signalements — et, d'autre part, de la police vers les citoyens — notamment par la diffusion de conseils préventifs adaptés aux spécificités du quartier.

B. Une menace pour la démocratie parlementaire ?

60. Il est utile de se demander dans quelle mesure est prise en considération la consultation des citoyens (1), avant de se demander si cette consultation constitue une menace pour la démocratie parlementaire (2).

¹⁰⁵ C. const., arrêt n° 133/2013 du 10 octobre 2013, *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2014, pp. 351-355 et obs. P. MARTENS, « Vers quelle action d'intérêt collectif ? » ; *Rechtskundige Weekblad*, 2013-2014, pp. 1098-1099 et note J. THEUNIS ; *Administration publique*, 2014/3, pp. 379-383 et obs. C. DE BOE et R. VAN MELSEN, « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire ? ».

¹⁰⁶ Circulaire ministérielle « Partenariat locaux de prévention » du 10 décembre 2010.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

1. La prise en considération de la consultation des citoyens

61. 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 et 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 tutelle¹⁰⁸.

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.

62. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la loi prévoit, par ailleurs, la 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 com-

108 Au sujet des différents contrôles existants, voy. not. C. CAMBIER, *Principes du contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, t. I^{er}, 1961, t. II, 1964 ; C. CAMBIER, *Droit administratif*, op. cit., spéc. pp. 431 et ss. ; A. MAST, A. ALÉN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles, Story-Scientia, 1989, spéc. pp. 479 et ss. ; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 1989, spéc. n° 29-46, 58-66quater, 233-262 et 502-555 ; P. LEWALLE, avec la collaboration de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2008 ; H. DUMONT, P. JADOUL et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, op. cit. ; D. RENDERS, Th. BOMBOIS, B. GORS, Ch. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, op. cit. ; M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthemis, 2011 ; J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIEBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1 et 2, Bruxelles, Bruylant, 2012, spéc. vol. 1, pp. 323 et ss. ; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER (m.m.v. T. DE PELSMAEKER), *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, spéc. pp. 817-827 et 1273-1352 ; Ph. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIRET, *Éléments de droit administratif*, 2^e éd., coll. « Droit actuel », Bruxelles, Larcier, 2013, 273-445 ; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2014 ; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Anvers, Kluwer, 18^e éd., 2017 ; I. OPDEBEEK et S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht, Grondslagen en beginselen*, op. cit., pp. 495-712 ; M. PÂQUES, *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017 ; R. STEVENS et K. DIDDEN, *Raad van State. Afdeling Bestuursrechtspraak, 2. Het procesverloop*, Brugge, die Keure, 2018 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3^e éd., op. cit.

munautaires — offre, au citoyen, un outil complémentaire destiné à contrôler l'action de l'administration¹⁰⁹.

63. De manière plus générale, l'accès aux documents administratifs, garanti par la Constitution¹¹⁰ 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 évoqué¹¹¹ — peut aussi être celui-là, à travers, notamment, les larges pouvoirs d'instruction dont il dispose.

64. 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.

2. Les conséquences pour la démocratie parlementaire

65. Les différents modes de participation citoyenne que l'on vient d'évoquer mettent en lumière la diversité des rôles que le citoyen est amené à jouer dans ses rapports avec l'administration.

À notre estime, quatre figures de l'administré peuvent être distinguées.

66. La figure de l'administré « réclamant », mû par la protection de ses intérêts, se manifeste notamment dans le cadre des enquêtes publiques où il est admis à déposer une réclamation concernant un projet urbanistique, ou plus largement un projet d'aménagement, susceptible d'affecter son cadre de vie.

L'on ne saurait réduire l'action de l'administré « réclamant » à la seule défense d'intérêts individuels, dès lors que ceux-ci peuvent, selon les circonstances, coïncider avec l'intérêt de la collectivité.

67. C'est ainsi que l'administré peut être amené à dépasser son intérêt personnel et à prendre en compte d'autres intérêts aux fins de

109 Voy. la loi du 16 août 2016 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation, *Moniteur belge* du 14 septembre 2016 ; sur la publicité des avis de la section de législation du Conseil d'État, voy. R. ANDERSEN, « Vers une publicité générale et intégrale des avis du Conseil d'État », in P. D'ARGENT, D. RENDERS et M. VERDUSSEN (coord.), *Les visages de l'État. Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 75-89.

110 Article 32 de la Constitution.

111 Cf. *supra* : n° 6 et 21.

construire, aux côtés des autorités publiques, une politique tendant à satisfaire l'intérêt général.

La figure de l'administré « co-constructeur » se matérialise notamment par l'exercice d'un droit de pétition devant le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ou encore, en Région wallonne, par la consultation du public par voie électronique sur tous les projets et propositions de décrets et sur les propositions de résolution. Cette dimension de « co-construction » se trouve également au cœur de la logique des partenariats locaux de prévention dans le cadre desquels la politique de sécurité à l'échelle d'un quartier se construit grâce et à partir de la collaboration des habitants.

68. Les applications pour *Smartphone* dites « Smartcity » ont permis l'émergence d'un administré bicéphale qui se veut à la fois « réclamant » et « co-constructeur ». Ces applications offrent, d'une part, la possibilité aux administrés de signaler à l'administration, le plus souvent à l'échelle communale, des incidents survenant dans l'espace public et, d'autre part, la possibilité de formuler des propositions en vue d'améliorer la gestion de la cité.

69. L'on peut toutefois se demander si l'administré, lorsqu'il signale des incidents dans l'espace public, ne supplée pas, en réalité, les carences des autorités publiques qui n'ont pas la capacité humaine et financière pour surveiller et assurer une gestion optimale de l'espace public.

La faculté pour les citoyens de se substituer aux pouvoirs publics se voit même expressément consacrée en droit belge par l'article 271 de la Nouvelle loi communale, lequel permet à un ou plusieurs habitants, en cas de défaut du pouvoir communal, d'ester en justice au nom de la commune.

70. De réclamant à co-constructeur en passant par la substitution aux autorités publiques, l'évolution de la figure de l'administré au travers de l'émergence des nouveaux modes de participation citoyenne emporte une question fondamentale : celle de la représentativité des administrés qui y prennent part.

La participation aux procédures de consultation et de concertation citoyenne nécessite des ressources intellectuelles, financières ainsi que du temps. Ceux qui en disposent se voient alors surreprésentés dans le processus de participation à la décision administrative tandis que les autres en sont *de facto* exclus.

Sous cet angle, l'élection de représentants, qui sous-tend la démocratie parlementaire, offre davantage de garanties en termes d'accessibilité que les dispositifs de participation que l'on vient d'évoquer.

71. À notre estime, les modes de participation citoyenne existants ne sont pas directement de nature à menacer la démocratie parlementaire.

Quand ces modes sont consacrés, ils sont plutôt considérés comme des sources destinées à inspirer les autorités publiques et, le cas échéant, à les orienter.

72. L'on ne saurait toutefois sous-estimer l'importance pratique de ces instruments de participation.

Ceux-ci peuvent, en effet, avoir une influence sur le débat parlementaire, mais aussi sur la vie politique en tant que telle.

Les enjeux et les circonstances peuvent ainsi conduire à ce que telle ou telle démarche citoyenne conduise le monde politique à en tirer certaines conséquences, voire à réformer tel ou tel texte, en vue de prendre cette démarche en considération.

La montée en puissance même des instruments de participation est, du reste, tout au moins en partie, le résultat de ce que le monde politique prend conscience qu'une plus grande consultation de la population est nécessaire pour recueillir une meilleure adhésion de la part des citoyens aux décisions politiques envisagées, quel que soit le niveau de pouvoir.

*

73. En conclusion, l'on peut considérer qu'en droit belge, la notion de *citoyenneté administrative* n'est pas reçue en tant que telle.

Dès lors, il ne découle, de cette notion, aucune conséquence juridique à proprement parler.

74. Cette réalité ne signifie pas que les relations entre citoyens et administration n'ont pas évolué.

La notion même de citoyen est reçue et semble clairement préférée à celle d'usager, mais peut-être pas encore, dans le langage juridique, à celle d'administré, même si, dans le langage courant, elle l'est assurément.

75. En termes d'approche matérielle, la participation du citoyen à la décision administrative unilatérale comme contractuelle prend, aujourd'hui, des formes multiples, qui, dans bien des cas, empêchent l'administration de conduire son action sans un minimum de dialogue avec le destinataire de sa décision ou son cocontractant.

76. En termes d'approche fonctionnelle, l'on ne saurait écrire que la démocratie administrative — qui n'est pas reconnue, en droit belge, sous ce label — aurait désormais bousculé la démocratie parlementaire.

L'on doit, par contre, constater l'existence d'une pluralité d'instruments au moyen desquels le citoyen se fait entendre, quand ce ne sont pas les mandataires politiques et les institutions publiques qui sont désireuses de les lui donner pour favoriser, au terme du processus décisionnel, une meilleure adhésion du citoyen face à la décision politique.