

# PYRAMIDES

Revue du  
Laboratoire d'Études et de Recherches en  
Administration Publique de  
l'Université Libre de Bruxelles

N ° 3 - P r i n t e m p s 2 0 0 1

ISSN 1376-098X

# Pyramides

Revue du Laboratoire d'Études et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles, Av. F.D. Roosevelt 50, CP 135, 1050 Bruxelles. Tél 02 650 42 79. Fax 02 650 49 56.

- **Comité de rédaction :**  
Gisèle De Meur, *Présidente, Rédactrice en chef*  
Muriel Vandembrouck, *Secrétaire de rédaction*  
Odile Daurmont, Marianne Dony, Thibaut Duvillier, Philippe Flamme, Jean-Louis Genard, Steve Jacob, Christophe Magdalijs, Jean-Louis Mazy, Alexandre Piraux, Philippe Quertainmont, Alain Trosch
- **Comité de direction :**  
Gisèle De Meur, Jean-Louis Genard, Alexandre Piraux, Eric Nachtergaele
- **Comité scientifique :** Paul Claeys, Didier Batselé, Evelyne Lentzen, Nadine Bernard-Lubelski, Francis Magotteaux
- **Rédaction :**  
Les articles doivent être envoyés à la secrétaire de rédaction, Madame Muriel Vandembrouck, CERAP - ULB, avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135, 1050 Bruxelles (Belgique) ou par email : [cerap@ulb.ac.be](mailto:cerap@ulb.ac.be).  
Relecture : Brigitte Jousten.
- **Prix et conditions d'abonnement (prix de lancement) :**

Abonnements annuels :

**Belgique :**

Privé : 500 BEF (pour 2 numéros)

Société : 1.000 BEF (pour 2 numéros)

**Etranger :**

Privé : 700 BEF (pour 2 numéros)

Société : 1.200 BEF (pour 2 numéros)

Paiement : virement au compte 210-0429400-33 de l'ULB (av. F.D. Roosevelt 50 - 1050 Bruxelles - Belgique), avec la mention DB0412000001 suivi du nom de l'abonné.

Vente au numéro :

(uniquement à titre privé)

**Belgique :** 350 BEF

**Etranger :** 450 BEF

**La reproduction, soit intégrale, soit abrégée est autorisée à condition d'indiquer la source et le nom de l'auteur et d'assurer l'envoi gratuit d'un exemplaire du texte contenant la citation au CERAP. Le CERAP n'assume pas la responsabilité des opinions émises ; celles-ci n'engagent que leurs auteurs.**

# P Y R A M I D E S

## Sommaire du N° 3 - Printemps 2001

▪ <i>Éditorial</i>	7
<b>LA POLITISATION DE L'ADMINISTRATION</b>	
▪ Introduction <i>Odile DAURMONT</i>	11
▪ Communautés et régions, terrains d'élection d'une politisation généralisée <i>Daniel NORRENBORG</i>	17
▪ Pratiques de politisation des administrations publiques <i>Alain STENMANS</i>	31
▪ La politisation des administrations : perspective historique <i>Xavier MABILLE</i>	55
▪ La politisation de la fonction publique: quelques réflexions d'ordre comparatif <i>Christian de VISSCHER</i> <i>Gauthier le BUSSY</i>	61
▪ La question administrative européenne à l'agenda : enjeux croisés d'un séisme <i>Fabrizio CANTELLI</i>	81
▪ La politisation du système administratif comme source de pouvoir. Analyse sous l'angle de la sociologie de la contingence d'Henry Mintzberg <i>Thibaut DUVILLIER</i>	101
▪ Réflexions de synthèse <i>Philippe QUERTAINMONT</i>	109

## ACTUALITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

- Rencontre avec Francis RÉSIMONT 126

- L'inspection spéciale des impôts et la loi sur la publicité de l'administration  
*Karim HACHIMI* 139

## VARIA

- Le service public en devenir  
*Steve JACOB* 159

- Les systèmes fiscaux  
*Alain TROSCH* 165

- Le numéro 4 de *Pyramides* : la motivation dans l'administration 174

- Le numéro 5 de *Pyramides* : la maîtrise de la qualité dans le secteur public 175

## ANNEXE :

- Arrêté du Conseil d'Etat du 7 septembre 2001* 177

Recommandations aux auteurs

## **ÉDITORIAL**

A intervalles réguliers, la politisation est présentée et dénoncée comme la source de nombreux maux et dysfonctionnements administratifs. Cette stigmatisation se retrouve d'ailleurs dans la dernière déclaration gouvernementale par laquelle les partis de la majorité s'engageaient à signer un pacte de dépolitisation : « *Bon nombre de citoyens dénoncent la politisation des nominations et des procédures de nominations (...). Le Gouvernement veut mettre fin à cet état de choses. Les partis qui constitueront la prochaine majorité s'engagent à signer un pacte de dépolitisation de l'administration. Dans ce but, tout recrutement pour une fonction publique ou parapublique fera systématiquement l'objet d'un concours et d'une épreuve* ». A la mi-parcours du Gouvernement Verhofstadt, nous pouvons nous demander ce qu'il est advenu de cette intention tant les premières nominations des nouveaux « *top-managers* » rappellent des pratiques en désaccord avec la nouvelle culture politique dont se réclame ce Gouvernement. Il semble donc, qu'il s'agissait en fait d'un vœu pieux voire d'une prophétie que les partis espéraient auto-réalisatrice.

Toutefois, faut-il aborder ce thème uniquement sous l'angle confortable du manichéisme ? En effet, la politisation recouvre deux réalités différentes. D'une part la politisation caractérise les nominations et promotions de fonctionnaires qui reposent sur des critères politiques. Ceci concerne les cas qui s'étendent de l'appartenance à des réseaux d'amitiés politiques jusqu'à la possession de la carte du parti. C'est essentiellement dans ce cas qu'est réclamée, à tous les niveaux, la non-politisation des nominations dans un souci d'efficacité de l'administration et du respect du principe méritocratique comme critère de recrutement, de sélection et de promotion. D'autre part la politisation que nous qualifierions de représentativité permet de colorer les conseils d'administration d'organismes publics en tenant compte des aspirations exprimées par les citoyens lors des élections. Ce principe était à la base du Pacte culturel. Cependant, en poussant ce raisonnement à l'extrême, nous arrivons à une situation où l'électeur détermine quels seront ses représentants mais aussi qui composera les

administrations sans opérer de distinction entre la décision politique et sa mise en œuvre par une administration, en principe, weberienne.

Ce sont ces différentes approches qui ont guidé la réalisation de ce numéro de *Pyramides* qui, à travers différents cas illustratifs, entend nourrir la réflexion sur ce sujet d'une perpétuelle actualité.

**LA POLITISATION DE  
L'ADMINISTRATION**





## INTRODUCTION

*Odile Daurmont\**

Même si sa perception voire son intensité se sont parfois estompées, la politisation est une caractéristique permanente de l'administration publique belge. Il faut dire que ce phénomène n'est pas propre à nos institutions mais est quasi universel.

Que la gestion des affaires publiques fasse l'objet de choix politiques, n'est pas répréhensible en soi. Il appartient en effet aux hommes politiques, ministres, bourgmestres... d'opérer de tels choix. Ils sont mandatés à cette fin. Ce qui est illégitime, c'est l'intervention du monde politique dans la gestion d'un dossier en vue de favoriser une personne en particulier – personne physique ou société – ou pour récolter un profit, en nature, financier, personnel ou en faveur d'un parti politique par exemple. Des procès récents ont mis en lumière ces procédés et leur aspect pénal.

La politisation de l'administration déborde largement les seuls intérêts de carrière des fonctionnaires et touche au fonctionnement même des services publics, au respect de la légalité et plus spécialement du principe d'égalité, valeur éthique fondamentale dans notre société.

C'est cependant sous son premier aspect - la politisation des nominations - qu'elle a été le plus souvent et le plus facilement observée.

La politisation illégitime d'un dossier, lorsqu'elle apparaît, provoque deux crises. Une crise politique : le mandataire politique en cause a-t-il encore la confiance de ses pairs et des électeurs ? Une crise institutionnelle : l'organisation publique est-elle apte à assumer ses missions selon les exigences de légalité et d'éthique ?

---

\* Odile Daurmont est Conseiller d'État et chargée de cours à l'ULB, notamment d'un cours sur la déontologie des fonctionnaires et la responsabilité.

Une décision publique ne se prend qu'à l'issue d'une procédure formalisée qui assure, en principe, le contrôle démocratique de l'action publique (jeu des questions et réponses au sein des assemblées délibératives, publicité des marchés publics, avis de l'inspection des finances...) La violation de ces procédures sera parfois le seul élément qui permettra de déceler et de révéler une manipulation politique. Un autre élément qui peut mettre en évidence ce phénomène est la rupture de l'égalité de traitement entre citoyens. Celle-ci et *a fortiori* l'intention politique ne sont cependant pas toujours faciles à établir ; le plus souvent, elles seront simplement soupçonnées.

Le souci de dépolitiser l'administration est pratiquement aussi vieux que celle-ci. La réforme entreprise dans les années 30 et qui a abouti au statut des agents de l'État avait cet objectif. Les réformes annoncées par l'actuel ministre de la fonction publique ont aussi cette ambition.

Beaucoup de ces réformes ont pour objet les nominations dans les services publics. Le recours à des professeurs d'université, comme dans le Conseil supérieur de Justice, ou à des experts privés pour apprécier les qualités des fonctionnaires est de plus en plus aujourd'hui considéré comme de nature à garantir l'objectivité du recrutement et de la carrière. Mais certaines de ces réformes ont parfois été utilisées pour obtenir ce que précisément elles avaient pour objectif d'éviter, à savoir la politisation. D'autres encore ont simplement échoué. A titre illustratif, citons l'article 18 du statut des agents de l'État, pourtant extrêmement détaillé, et certaines dispositions du Pacte culturel. D'autres réformes sont plus originales telle la législation de la Communauté française sur la dépolitisation des structures des organismes culturels. Mais d'une manière générale, peu d'efforts sont consacrés à préciser les rôles et responsabilités respectifs des fonctionnaires et des hommes politiques. Ainsi récemment, de hauts fonctionnaires et des ministres ne se sont-ils pas renvoyé la balle lorsque des anomalies de gestion apparaissaient au grand jour (affaires « Gladio », « KB Lux. »...) ? Peu d'efforts également sont faits pour imaginer des structures et des processus d'élaboration de décision de nature à rendre l'action publique plus transparente et donc moins perméable à la politisation.

La politisation de l'administration suscite ainsi beaucoup de questions :

- la politisation prend sans doute des formes et des intensités différentes selon le secteur public concerné : administrations centrales fédérales, régionales ou communautaires, parastataux, enseignement, magistrature... services communaux ;
- les réformes en vue de « manager » prennent-elles suffisamment en compte les risques de politisation ?
- les contrôles organisés sont-ils efficaces ?
- le dépôt de propositions de dépolitisation procède-t-il du pur rituel ?
- comment évaluer l'action des mécanismes officieux de politisation comme la commission Delettrée, puis Dekens... ?
- plus philosophiquement, ne faut-il pas s'interroger sur les limites à donner à la dépolitisation ? A la supposer possible, l'institution d'une fonction publique « professionnelle » selon les conceptions wébériennes ou d'une technocratie est-elle souhaitable d'un point de vue démocratique ? Le monde politique mais aussi administratif peut-il se désintéresser complètement des tendances antidémocratiques que manifesterait un candidat à une fonction publique ?

Non seulement les questions sont multiples, mais encore trouver des « témoins » et donc des éléments de réponse est difficile. D'un côté les acteurs de la politisation – hommes politiques, syndicats, solliciteurs – sont peu enclins à cet exercice. D'un autre côté, les fonctionnaires sont – à tort ou à raison : dans certains cas, il existe des obligations légales de dénonciation – tenus par leur devoir de réserve.

Pour ces raisons, la présente revue se veut seulement une contribution à l'information et à la réflexion sur le phénomène de la politisation dans les services publics.

Le débat est vaste.

La collecte de l'information et l'analyse du phénomène de politisation sont difficiles et délicates.

La politisation est en effet le résultat de pratiques qui permettent aux autorités politiques mais aussi à certains hauts fonctionnaires d'occulter le rôle du facteur politique dans le processus de décision.

D'emblée, Daniel Norrenberg, Directeur Général honoraire à la Région wallonne, dévoile plusieurs de celles-ci. Acteur de terrain comme Alain Stenmans, Secrétaire Général honoraire des Services du Premier Ministre, ces deux auteurs apportent une information riche sur ces pratiques ainsi qu'une réflexion pertinente sur l'évaluation du phénomène étudié. Au nom du Comité de Rédaction, je les remercie tout particulièrement ; l'exercice était périlleux.

Daniel Norrenberg dénonce la politisation au sein des Communautés et des Régions. L'intitulé qu'il a choisi est percutant : « Communautés et Régions, terrains d'élection d'une politisation généralisée ». Faut-il s'étonner de cet état de choses ? Assurément pas. La seule conception par le législateur spécial de réformes institutionnelles de la désignation « des principes généraux du statut administratif (...) du personnel et de l'État (...) applicables de plein droit au personnel des Communautés et des Régions » indique à elle seule la volonté farouche de l'État de garder les fonctions publiques des nouvelles entités dans le giron national, premier lieu, au moins historiquement, de politisation.

Les règles du statut des agents de l'État ne s'étaient-elles pourtant révélées impuissantes à empêcher la politisation voire la favorisaient ? Faut-il encore s'étonner alors que, toute culture politique et administrative restée constante, les responsables administratifs et les agents de nouveaux ministères étaient issus des anciennes administrations choisies, pour ce qui concerne les hauts fonctionnaires en tout cas, selon les techniques de politisation ?

Alain Stenmans se livre plus spécialement à des réflexions sur le recours à la technique de contractualisation. Technique mal maîtrisée ? Sans doute. Technique de politisation ? Certainement dans de nombreux cas. Paradoxe en tout cas car si des textes mêmes législatifs ont affirmé et réaffirmé encore récemment que le « recrutement statutaire » devait être la règle et le « recrutement contractuel » l'exception, dans la réalité, les contractuels sont

parfois plus nombreux, dans certaines administrations, que les statutaires. Dans le contexte de la réforme Copernic, les hypothèses dans lesquelles les autorités publiques peuvent recruter par contrat ont été élargies. L'objectif affirmé est d'améliorer le fonctionnement des institutions. Est-ce à dire que les techniques de privatisation riment avec bonne gestion ? Le débat s'alimente avec les mandats et le recours qui se généralise aujourd'hui aux *assessment centers* notamment. Nul doute que les autorités de contrôle entre autres les autorités juridictionnelles comme le Conseil d'État, auront à apprécier ces nouveaux procédés. A ce propos, nos lecteurs trouveront à la fin du présent numéro, le texte, encore tout chaud, de l'arrêt du Conseil d'État qui suspend l'exécution de l'arrêté royal du 2 mai 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux.

Xavier Mabille, l'analyste politique le plus écouté mais aussi le plus savant et rigoureux, explique la politisation des nos institutions ou plus exactement le « pluralisme segmenté » qui y est pratiqué à partir des clivages existant au sein de notre société et met en relief les enjeux démocratiques auxquels est elle confrontée.

Suivent alors les contributions des chercheurs universitaires. Christian de Visscher, professeur à l'Université Catholique de Louvain et responsable de recherches sur l'action publique, compare avec Gauthier le Bussy, chercheur universitaire à l'AURAP, les fonctions publiques de la France, de l'Allemagne, des Pays-Bas et bien sûr de la Belgique au travers de deux systèmes de carrière : le *spoils system* et le *merit system*. Ils vont bien au-delà encore puisqu'ils avancent des variables explicatives de la politisation telles le type de démocratie, la culture politique et le système de décision politique.

Fabrizio Cantelli, assistant en science politique à l'ULB et chercheur au CERAP, découvre, pour la revue, les réformes prévues par le *Livre blanc* adopté tout récemment par la Commission européenne.

Comme en Belgique et dans de nombreuses autres fonctions publiques nationales, un des axes de ces réformes est la « gestion des ressources humaines (GRH) » tandis qu'un autre concerne l'éthique et la responsabilisation. L'auteur commente l'éclosion de la question

administrative européenne sur la scène politique sur la base de plusieurs hypothèses dont celle de la « privatisation managériale ».

Enfin, Thibaut Duvillier, collaborateur au département des Ressources Humaines de la Médiathèque de la Communauté française de Belgique, propose une analyse sociologique, donc plus contextualisée, de la politisation des administrations en se fondant sur la théorie de la contingence d'Henry Mintzberg. Il propose l'hypothèse selon laquelle la dispersion du pouvoir due aux politiques de coalition « externe » induit la politisation de l'administration.

Les lecteurs disposent ainsi d'informations et de pistes de réflexion issues d'approches différentes, théoriques et de terrain d'une part et pluridisciplinaires (historique, sociologique,...) d'autre part.

## COMMUNAUTÉS ET RÉGIONS, TERRAINS D'ÉLECTION D'UNE POLITISATION GÉNÉRALISÉE

*Daniel Norrenberg\**

### **Résumé**

A une certaine hypocrisie rencontrée dans la Belgique unitaire ont succédé des excès de politisation au sein des structures fédérées après 1980. Le recours abusif aux contrats de travail en faveur des anciens membres des cabinets ministériels, la création de fonctions spécialisées, la technique des primominations, la multiplication des fonctions dirigeantes ont engendré une pléthore d'effectifs et de fonctions dirigeantes.

Après une reconnaissance du fait politique, la politisation de l'administration caractérise la fonction publique francophone. L'instauration envisagée de mandats limités dans le temps pour l'encadrement devrait apporter plus d'efficacité et de clarté.

Avec un statut remontant aux années d'avant-guerre (1937), qui prévoyait des recrutements sur base de concours organisés par un Secrétariat permanent et un déroulement de la carrière basé sur l'ancienneté, l'intervention politique était occultée. Elle concernait essentiellement les emplois de direction.

Les classements proposés par les Conseils de direction pesaient peu par rapport aux délibérations d'une commission des nominations rattachée au Cabinet du Premier Ministre et qui réunissait les représentants des partis associés au pouvoir.

---

\* Daniel Norrenberg est Directeur général honoraire de l'Action sociale et de la Santé à la Région wallonne.

Peu connue en dehors des structures des partis associés au pouvoir, cette Commission présidée pendant une longue période par le Chef de Cabinet adjoint du Premier Ministre A. Deckens, procédait aux arbitrages politiques entre les divers départements ministériels en vue d'atteindre un subtil équilibre politique entre les emplois mis en compétition compte tenu de l'importance politique des partis associés au pouvoir.

Les Ministres se contentaient de suivre les conclusions ainsi dégagées et de nommer les candidats retenus lors de ces rencontres périodiques au Cabinet du Premier Ministre. Si les emplois de direction n'étaient donc pas laissés à la discrétion des gouvernements successifs comme en France, l'influence des partis était déterminante pour départager les candidats qui satisfaisaient aux critères d'ancienneté et étaient proposés par les Conseils de direction.

Semblable système, qui respectait les dispositions statutaires tout en permettant une intervention politique, présentait un inconvénient majeur : la prépondérance accordée à l'ancienneté. Compte tenu du nombre d'années requis pour pouvoir être candidat et de l'éventail des grades intermédiaires avant d'accéder à des fonctions de commandement, le dynamisme ne caractérisait pas la Fonction publique belge.

Pour les besoins d'un article publié fin 1972 par la revue de l'Institut belge de science politique, je rappelais que l'âge moyen des directeurs généraux était alors de 57 ans et celle des directeurs de 52,5 ans<sup>1</sup>.

Par rapport aux cadres du secteur privé, le secteur public ne soutenait pas la comparaison en matière de dynamisme et de performances individuelles.

Avec des ministères structurés sur base du modèle napoléonien en pyramides étanches, une absence de mobilité et d'innovation, les services publics ne constituaient pas un modèle de performance de la Belgique unitaire.

C'est pourquoi le passage à une structure fédérale avec ce que cela implique comme souplesse et dynamisme entre un gouvernement fédéral et des

---

<sup>1</sup> D. Norrenberg, « L'administration centrale belge, outil déficient du pouvoir ? » in *Res Publica*, 1972/4, p.751.



communautés et régions nouvellement créées, laissait espérer des perspectives nouvelles, davantage empreintes de modernité et d'efficacité.

Certes, des dispositions transitoires s'imposaient et des règles particulières devaient être prévues pour faciliter ce passage de l'État unitaire vers la Belgique fédérale dans de bonnes conditions. Ce fut l'objet de l'arrêté royal du 17 avril 1979 (Mon. B. du 19.04.1979) qui créait quatre nouveaux ministères, embryons des structures fédérées ultérieures. C'est dès la formation du gouvernement Martens IV, le 3 avril 1979, que les ministères de la Communauté flamande, de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Région bruxelloise étaient créés.

Ces quatre nouveaux ministères étaient placés sous l'autorité des Exécutifs régionaux et communautaires institués au sein du gouvernement. Si l'article 2 de cet arrêté du 17 avril 1979 prévoyait que les Exécutifs de la Communauté française et de la Région wallonne pouvaient organiser la coopération de leurs ministères, en ce compris la création de services communs, aucun service semblable ne fut toutefois créé. Chaque ministère devenait pleinement autonome. Leur direction fut précisée dans l'arrêté, tout comme la nécessité pour toute création d'emplois nouveaux de les compenser par la suppression simultanée d'un même nombre d'emplois de grade correspondant dans un ministère traditionnel. L'opération devait être maîtrisée en termes de dépenses de fonctionnement. Il en ira autrement par la suite.

Par arrêté du 12 février 1980, les emplois de fonctionnaires généraux ci-après étaient créés :

- au Ministère de la Communauté flamande : 1 secrétaire général et 3 administrateurs généraux ;
- au Ministère de la Communauté française : 1 secrétaire général et 1 administrateur général ;
- au Ministère de la Région wallonne : 1 secrétaire général et 1 administrateur général ;
- au Ministère de la Région bruxelloise : 1 emploi d'administrateur général et 2 emplois d'adjoint.

Un autre arrêté royal du 12 février 1980 réglait le transfert des membres du personnel aux quatre ministères des Communautés et des Régions. Il fallut dès lors procéder à la délicate opération d'identification des services et des emplois des départements traditionnels concernés qui devaient être transférés aux nouveaux ministères sur la base des matières traitées.

Il fallut aussi mettre au point une procédure de transfert des agents des départements traditionnels vers les quatre nouveaux ministères en assurant la continuité du service public. Or, pas moins de 13 ministères étaient visés par ces opérations de transfert. Cela concernait 8.376 emplois ventilés entre 2.931 emplois pour les ministères des Régions, dont 1.630 en services extérieurs, et 5.445 emplois pour les ministères des Communautés, dont 3.300 en services extérieurs.

Le tableau de synthèse ci-après donne la répartition entre les différents départements :

	<b>Ministères des Régions</b>	<b>Ministères des Communautés</b>	<b>TOTAL</b>
Ministère des Affaires économiques	264	-	264
Ministère des Affaires étrangères	-	3	3
Ministère de l'Agriculture	940	7	947
Ministère des Classes moyennes	71	55	126
Ministère des Communications	-	123	123
Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture française		554	554
Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture néerlandaise	-	792	792
Ministère de l'Emploi et du Travail	112	36	148
Ministère des Finances	40	10	50
Ministère de l'Intérieur	163	-	163
Ministère de la Justice		1.430	1.430
Ministère de la Santé publique	89	2.435	2.524
Ministère des Travaux publics	1.252	-	1.252

(Chiffres arrêtés au 15 septembre 1981).

**Les emplois des services extérieurs transférés aux ministères des Régions provenaient principalement des services suivants :**

- Administration des Eaux et Forêts : **781 emplois.**
- Administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire : **437 emplois.**
- Service des Barrages : **100 emplois.**
- Direction de l'Hydraulique : **89 emplois.**

**Les emplois des services extérieurs transférés aux ministères des Communautés provenaient principalement des services suivants :**

- Hôpitaux psychiatriques (Geel, Rekem, Tournai, Mons) : **1.593 emplois.**
- Office de la Protection de la Jeunesse : **1.239 emplois.**
- Services de la Culture néerlandaise : **206 emplois.**

Il fallut toute l'énergie des Chefs de Cabinet J.-L. Dehaene et Ph. Moureaux, respectivement à la tête des Cabinets du Premier Ministre et du Vice-Premier, pour mener à bien les multiples réunions tenues au 16, rue de la Loi en vue de procéder à ce découpage. Une autre opération délicate résidait dans le calcul des moyens financiers nécessaires au fonctionnement des nouveaux ministères. Les montants à transférer aux Régions et aux Communautés furent établis sur base du coût moyen total par agent (frais de personnel et frais de fonctionnement). Ils devaient permettre non seulement la rémunération des agents transférés, mais aussi leur installation.

Il fut convenu que ces services restaient logés dans un premier temps dans leurs bâtiments respectifs, tout en étant regroupés selon le ministère de la Communauté ou de la Région dont ils relevaient désormais. Il appartenait en effet aux nouveaux pouvoirs de procéder à la localisation définitive de leurs services.

Par ce vaste redéploiement des services de l'État, il était permis d'affirmer que les réformes institutionnelles entamées en 1970 se concrétisaient ainsi au cours de l'été 1980.

Pour rappel, la publication au Moniteur belge de la loi spéciale et de la loi ordinaire de réformes institutionnelles, le 15 août 1980, créait trois assemblées parlementaires autonomes : l'une pour la Communauté et la Région flamande, l'autre pour la Communauté française, la troisième pour la Région wallonne. Composées d'élus nationaux, répartis par rôle linguistique, elles pouvaient légiférer par décret et exerçaient le contrôle politique des Exécutifs chargés d'appliquer ces normes.

Pour ce qui concerne les Exécutifs, ils se composaient de trois membres pour la Communauté française, six membres pour la Région wallonne, neuf membres pour la Communauté flamande. Chaque Exécutif devait désigner son Président en son sein, la désignation étant ratifiée par le Roi.

Chaque Exécutif disposait librement de ses personnels par la fixation de cadres distincts et d'institutions propres ; il ne pouvait recruter ses agents que par l'intermédiaire du Secrétariat permanent de recrutement du personnel de l'État et restait soumis à des règles statutaires fixées... en 1937. Par contre, les rémunérations et les frais de fonctionnement incombèrent dorénavant aux Communautés et aux Régions. Il était aussi prévu que si l'Exécutif de la Communauté française exerçait des compétences régionales wallonnes, il fallait prévoir une seule administration. Cette disposition ne fut bien sûr jamais mise en œuvre. Une fois installé, chaque Exécutif s'empressa de s'organiser en toute autonomie, se souciant fort peu de ce qui se passait ailleurs, d'autant plus que la composition des Exécutifs variait en fonction de l'importance des groupes politiques au sein de chaque Conseil régional.

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 prévoyait dans la section V consacrée aux services que chaque Exécutif devait disposer en propre d'une administration, d'institutions et de personnel ; qu'il fixait le cadre de son personnel et procédait aux nominations (article 87).

La tentation était dès lors grande pour les partis associés aux divers gouvernements de contrôler au mieux les nouveaux services par la désignation de leurs fonctionnaires dirigeants dans un premier temps, de l'ensemble des fonctionnaires par la suite.

Comment cela se manifesta-t-il ?

## **LES MÉTHODES UTILISÉES POUR FAVORISER LA POLITISATION DES NOUVELLES ENTITÉS**

### **1. En matière de recrutement**

Malgré l'adoption d'un arrêté royal en 1991 fixant les principes généraux de la Fonction publique qui limitaient expressément le recours aux contrats de travail pour des besoins exceptionnels et temporaires, les nouvelles institutions s'empressèrent de généraliser ce mode de recrutement pour l'ensemble des services. Le recours à des contrats de durée indéterminée devint habituel et qui plus est, ils ne respectaient même plus le principe de la rémunération à une échelle de recrutement.

Sous prétexte de lenteurs constatées au sein du S.P.R. pour l'organisation des concours demandés par les nouvelles institutions, il y eut propension à recruter directement, par contrat, les agents et les fonctionnaires nécessaires au bon fonctionnement des services.

Comme les cabinets ministériels régionaux et communautaires comportaient des centaines de collaborateurs dont l'avenir était incertain à l'issue des diverses législatures, c'est par vagues successives que les administrations durent recueillir d'anciens collaborateurs de ministres.

Les dates de prise d'effet de leurs contrats à durée indéterminée permet ainsi de déterminer de véritables strates correspondant à la dizaine de gouvernements qui se sont succédé de 1981 à 1999 au sein de ces entités.

Non contents de se limiter aux grades de recrutement, on vit ainsi débarquer en provenance des cabinets ministériels sortants quantité de personnel contractuel de direction, censé diriger du personnel statutaire à ancienneté confirmée. Comment ne pas assister à des tensions et des conflits entre ce personnel issu de décisions politiques et le personnel statutaire démotivé ? Très vite, les quelques ministères nouvellement créés ne suffiront plus à rencontrer les besoins incessants de reclassement des collaborateurs ministériels.

Les divers gouvernements ont alors multiplié à souhait la création de sociétés et d'organismes d'intérêt public susceptibles d'accueillir des

nouveaux contractuels sortants des cabinets ministériels et de fournir quantités d'emplois d'exécution ou de direction.

C'est ainsi, pour reprendre l'exemple de la Région wallonne, que sur un effectif global de 20.651 fonctionnaires, on comptait au début mars 2000 quelque 12.203 contractuels contre 8.448 statutaires. Et si l'on affine la répartition entre d'une part les 2 ministères régionaux et d'autre part les 27 pararégionaux, le tableau ci-après montre la très grande liberté prise par le pouvoir politique pour peupler les nouvelles institutions d'un personnel administratif à forte coloration politique.

	<b>Statutaires</b>	<b>Contractuels</b>	<b>TOTAL</b>
Ministères de la Région wallonne (M.R.W. et M.E.T.)	6.245	3.940	10.185
Sociétés et organismes d'intérêt public	2.203	8.263	10.466
	<b>8.448</b>	<b>12.203</b>	<b>20.651</b>

N'est-ce pas à ce même niveau de pouvoir que l'on a officialisé, par accord politique, la répartition des nominations et des promotions à raison de 2/3 au profit du P.S. et de 1/3 au profit du P.S.C. sous les législatures 1991 et 1995 ?

La Communauté française s'évertua quant à elle, après l'adoption des principes généraux, à multiplier la création de fonctions spécialisées dans l'ensemble de ses services, qu'il s'agisse de l'aide à la jeunesse, des sports ou de la culture, sur base de conditions correspondant aux profils des candidats pressentis. Ils étaient destinés à bénéficier de promotions en carrière plane sur base d'ancienneté. Ces privilégiés ont en outre obtenu une dérogation pour pouvoir être nommés à des fonctions dirigeantes dans leurs administrations respectives. Pourquoi s'encombrer encore de règles statutaires puisque tout devenait possible à qui sait attendre...

Et lorsque l'impatience politique se faisait impérative, une application de l'article 18 du statut Camu (reconnaissance de la haute valeur administrative) fut mise en œuvre. La Communauté française usa et abusa

de cet article, ce qui entraîna quantité de recours au Conseil d'État et l'annulation en 1987 des nominations les plus contraires aux dispositions statutaires. Mais que de perturbations et de frustrations enregistrées dans les administrations concernées soumises aux fantaisies de personnalités parfois dépourvues des qualités requises pour les diriger.

## **2. En matière de promotion**

Pour encadrer ces effectifs au demeurant excessifs par rapport à la population concernée (3,2 millions d'habitants en Région wallonne, un petit million de Bruxellois pas tous francophones), les gouvernements ont recouru à la technique des primominations, c'est-à-dire de première désignation de candidats sur base de critères taillés sur mesure en fonction des personnalités retenues pour remplir les emplois.

Dans pareilles structures, la politisation atteint un degré extrême, puisque du Secrétaire général au premier emploi accessible par des promotions, l'intrusion politique est de rigueur.

Certes, des statuts nouveaux ont vu le jour reprenant les principes essentiels des règles rencontrées autrefois dans l'État unitaire, mais adaptées au goût des ambitions politiques. Comme les Conseils de direction sont politisés à l'extrême, les candidats qui ne sont pas affiliés aux partis associés aux gouvernements en place n'ont alors aucune chance d'être promus.

Les organigrammes de ces ministères et organismes divers font l'objet d'adaptations constantes pour répondre aux besoins du clientélisme politique. C'est ainsi par exemple que la Communauté française cependant en mal d'équilibre budgétaire et à compétences réduites suite à des glissements de compétences au profit notamment de la Région wallonne, adaptait un nouveau cadre en 1997 comportant pas moins de 52 emplois de fonctionnaires généraux.

Comment expliquer ce besoin d'administrer en efficacité en superposant aux 32 directeurs généraux adjoints, 14 directeurs généraux et 6 administrateurs généraux sans compter le Secrétaire général ?

En comparaison, jusqu'en 1963, l'ancien Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture toujours bilingue comptait 12 directeurs généraux et 10 directeurs d'administration. Pareille inflation dans le temps ne s'expliquait que par le besoin de mieux répartir les influences politiques dans l'ensemble du département conformément aux accords entre partis associés aux gouvernements concernés. Lorsqu'un ministère est dirigé par 8 ministres, comme celui de la Communauté française, tout devient en effet possible et il faut plaindre son Secrétaire général d'avoir autant de ministres à satisfaire. Les institutions fédérées plus récentes, telles les Commissions communautaires et le Ministère de la Région bruxelloise qui virent le jour en 1989, n'échappèrent pas à cette propension à la politisation.

Le Conseil d'État fut saisi des cas les plus flagrants où l'annulation était prévisible tant l'expérience des candidats correspondait peu à l'appel aux candidatures publié au Moniteur belge. C'est ainsi que la nomination des fonctionnaires dirigeants de la Commission communautaire française le fut quelques années plus tard. Il est vrai que l'arrivée de l'épouse du Chef de Cabinet du Ministre-Président de la Région bruxelloise, non titulaire d'un diplôme requis pour le niveau 1, à la tête de cette administration fut ressentie comme une provocation par l'ensemble des fonctionnaires de cette institution.

D'autres recours sont toujours à l'instruction au sein du Conseil d'État. Ils concernent maintes primonominations et leur nombre n'a cessé de croître au fil des ans, engorgeant progressivement la section d'administration débordée par ces requêtes en annulation.

### **3. Les conséquences d'un excès de politisation**

A une certaine hypocrisie rencontrée dans l'État unitaire en matière d'encadrement administratif ont succédé au sein des entités fédérées des excès dommageables au bon fonctionnement des services concernés. On ne propulse pas impunément des fonctionnaires à obédience politique affirmée à la direction d'institutions pour lesquelles ils n'ont aucune expérience antérieure ni aptitude administrative particulière.

Les difficultés rencontrées par certaines institutions hospitalières psychiatriques ne trouvent-elles pas leur origine dans des



primominations contestables parce que leurs bénéficiaires étaient dépourvus de toute qualification en matière de gestion hospitalière ? De même, la pléthore de pararégionaux ne trouve-t-elle pas sa source dans la nécessité de satisfaire les appétits professionnels très variés de collaborateurs de ministres en nombre sans cesse croissant ?

Qu'il s'agisse de recrutements ou de promotions, les excès constatés n'ont guère contribué à rehausser le prestige de la Fonction publique : pléthore d'effectifs, encadrement excessif, dilution des responsabilités, tout a contribué à détériorer l'image de ces services publics. Il n'est dès lors pas étonnant de retrouver la profession de fonctionnaire classée au plus bas dans l'échelle de considération portée sur diverses professions et publiée dans un quotidien bruxellois à l'issue d'un sondage d'opinion.

En multipliant à l'excès les grades et en fractionnant à l'extrême les compétences, c'est l'efficacité même du service qui fut mise en cause. Du côté francophone en particulier, la dualité entre la Région wallonne et la Communauté française n'a pas favorisé l'unité de gestion des dossiers.

Un exemple permettra d'illustrer cette caractéristique.

A côté du Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française qui dispose d'un cadre pléthorique de fonctionnaires dirigeants sans cesse gonflé au fil des ans, correspond une direction générale des relations internationales au sein de la Région wallonne ainsi qu'une Agence wallonne pour l'exportation. La coexistence de ces trois entités à finalité proche a provoqué un dédoublement du personnel extérieur affecté dans diverses capitales, ce qui a nui à l'efficacité dans l'action et entraîné des dépenses superflues.

Ce manque de clarté se retrouvait par ailleurs dans les dénominations des structures administratives. Comment expliquer le maintien d'une direction générale de la santé à la Communauté française pour gérer de modestes crédits destinés à la médecine préventive, alors que toutes les autres compétences de ce secteur, à l'exception de la législation organique, se retrouvent à la direction générale de l'Action sociale et de la Santé de la Région wallonne ?

Semblable fractionnement ne favorise pas une politique d'ensemble dans ce secteur, comme si les campagnes d'actions préventives pouvaient être dissociées des politiques menées en matière curative.

De pareilles ambiguïtés se retrouvent par ailleurs entre les deux ministères de la Région wallonne, le M.R.W. et le M.E.T., au sein desquels on retrouve des services techniques chargés des infrastructures avec une dispersion des moyens, un dédoublement de services et une pléthore d'encadrement.

Les effets dommageables d'une politisation généralisée au sein des nouvelles structures francophones se retrouvent en maints endroits. Une tentative d'unité de gestion politique permettait d'espérer une simplification des structures éparées au cours de la précédente législature. Mais la présence d'un seul ministre de la Fonction publique et du Budget pour les deux entités ne fut pas reconduite. Aucune mobilité n'existe d'ailleurs entre ces entités fédérées qui disposent chacune de statuts spécifiques et d'échelles barémiques distinctes.

Comme chaque entité dispose d'une maîtrise de gestion en matière de Fonction publique, une saine émulation aurait pu voir le jour en Belgique et engendrer des structures administratives plus performantes. Mais les exemples donnés ces deux dernières décennies furent décevants à cet égard. Au gonflement substantiel des cabinets ministériels francophones a correspondu une multiplication d'institutions et de services dont la base et l'encadrement ont été constitués par des fonctionnaires nommés sur base de considérations politiques.

Aux critiques de la lenteur des concours de recrutement et de nécessaires adaptations des dispositions statutaires remontant à 1937, ont succédé une série impressionnante de recrutements contractuels dont l'ampleur pose désormais problème, ainsi qu'une mise en coupe réglée des structures administratives pour les contrôler dans le temps. Le coût de semblables options s'est avéré élevé et la qualité des prestations discutable, si l'on en juge par la tendance à vouloir introduire le principe des mandats limités dans le temps pour les fonctionnaires dirigeants et à moderniser les techniques de recrutement. Mais deux décennies de politisation généralisée laissent des traces.

Entre les déclarations de politique générale prônant une modernisation de l'administration tout comme une simplification des circuits et les pratiques des partis associés au pouvoir, le fossé a grandi. La déconsidération généralisée manifestée envers les fonctionnaires ne résulte-t-elle pas de ces dérives puisqu'ils sont généralement assimilés à des bénéficiaires des largesses du pouvoir, qui les placent à l'abri de toute précarité par des propulsions à des emplois rémunérateurs et considérés comme définitifs ?

Bref, les exemples donnés par les entités fédérées francophones ne sont guère probants. D'une méconnaissance volontaire du fait politique, caractéristique du statut Camu, la politisation a dominé la fonction publique francophone. Il faut dès lors espérer que l'instauration du mandat limité dans le temps pour l'accès aux fonctions dirigeantes mettra fin à l'hypocrisie et aux abus rencontrés. C'est sur cette base d'une évaluation régulière des résultats obtenus, en fonction des moyens mis à disposition, qu'il conviendra désormais d'apprécier les prestations de nos fonctionnaires dirigeants. Il est compréhensible que les ministres désirent travailler avec des hauts fonctionnaires partageant leurs objectifs. Encore faut-il qu'ils soient compétents et jugés sur leurs réalisations. Quant aux recrutements, à partir du moment où chaque institution dispose de services appropriés pour y procéder, c'est par voie de sélection et non de copinage qu'il conviendra d'agir pour améliorer la qualité et limiter la quantité du personnel de la Belgique fédérale. A l'hypocrisie doit succéder la clarté, aux excès la rigueur, à la pléthore l'efficacité, ce sont de beaux défis pour les décennies à venir.



# PRATIQUES DE POLITISATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

*Alain Stenmans\**

## **Résumé**

L'étude présente les principales pratiques de politisation observées au sein de l'administration centrale belge entre 1960 et 1988. Ces pratiques concernaient le recrutement de certains membres du personnel de l'État, les promotions du personnel de formation universitaire ou supérieure, les relations de travail entre le ministre et ses services. Plusieurs questions sont analysées à propos de ces pratiques : avaient-elles toutes un caractère de déviation et au même degré ? Leurs effets étaient-ils également dévastateurs ? L'étude se poursuit par l'examen des remèdes proposés dans le cadre de la réforme administrative en cours depuis 1988, en ce compris les derniers développements du plan « Copernic » décidé par le gouvernement fédéral issu des élections législatives du 13 juin 1999. Quelques conclusions achèvent le travail.

## **LE CHAMP DE L'ÉTUDE**

Le terme « politisation » renvoie au mot « politique », qui désigne une fonction noble au service de la société : celle de l'organisation et du gouvernement des affaires publiques. Appliqué aux administrations publiques, il pourrait signifier le fait de rendre ces administrations conscientes de l'importance de ce qu'elles ont à faire pour le bien public. Mais il ne s'agit pas de cela. L'expression « politisation des administrations publiques » se réfère, dans le chef de tous ceux qui l'emploient, à une déviation : celle qui conduit les responsables politiques de ces administrations à introduire dans celles-ci, sous des influences diverses, des

---

\* Alain Stenmans est Secrétaire général honoraire des Services du Premier ministre pour la Programmation de la Politique scientifique.

*agents* qui ont une orientation politique déterminée, une conception particulière de la gestion publique et/ou des *méthodes* qui permettent à ces responsables de faire de la politique au sens péjoratif par des mesures, des voies ou des moyens surtout destinés à maintenir et à conforter leur pouvoir.

La présente contribution concerne les pratiques de politisation observées au sein de l'administration centrale entre 1960 et 1988. Elle présente un matériau, empiriquement recueilli, à la réflexion que la revue *Pyramides* propose sur cet important sujet.

La période 1960-1988 est celle de la pleine mise en œuvre du statut Camu consacré par l'arrêté royal du 2 octobre 1937, après la parenthèse de la Seconde Guerre mondiale et les tâtonnements de l'après-guerre. C'est celle aussi au cours de laquelle apparaissent les défauts liés à ce statut ou tolérés par celui-ci. Ce sont les tentatives de réforme administrative (réformes Gilson, Lutgen) qui n'aboutissent qu'incomplètement ou qui avortent. C'est enfin, en 1988, l'annonce d'une réforme administrative plus fondamentale, qui est toujours en cours.

Toutes les pratiques de politisation des administrations publiques observées pendant cette période avaient-elles un caractère de déviation et au même degré ? Leurs effets étaient-ils également dévastateurs ? Comment apprécier les remèdes actuellement proposés ? C'est ce qu'il convient d'examiner le plus concrètement possible, avant de formuler quelques conclusions.

## **PRATIQUES OBSERVÉES, EFFETS PERVERS ET VOIES DE SOLUTION**

### **1. RECRUTEMENT. LA RÈGLE**

#### **1.1. Avant la réforme institutionnelle de 1988**

Pendant la période considérée, les recrutements font l'objet de concours organisés par le Secrétariat permanent au recrutement ou sous son égide. Il ne peut être dérogé à la règle que dans des cas exceptionnels dont nous dirons un mot plus loin.

La gestion des recrutements par une sorte de magistrature administrative empêche la politisation au stade initial de la carrière et garantit objectivement l'égalité d'accès des Belges aux emplois publics. Elle a l'inconvénient de ne satisfaire qu'imparfaitement les besoins des administrations en personnel nouveau : les procédures sont longues et souvent les candidats recrutés ne correspondent pas, ou pas assez, au profil des fonctions à remplir.

Ceci n'empêche pas que, dès son entrée en fonction, l'agent recruté soit sinon politiquement, au moins philosophiquement « étiqueté ». La raison, toute simple, tient au système belge d'éducation qui veut que chacun fasse ses classes, puis éventuellement son université, dans un établissement libre laïque, ou libre catholique, ou officiel. La seule lecture du curriculum de l'intéressé donne à cet égard les indications de base, que confirment ou infirment ensuite sa conversation et mille traits de son comportement.

Cet aspect des choses, il faut le souligner, n'a rien d'antipathique et n'a jamais, à notre connaissance, suscité de tensions au sein d'un service. Mais il faut retenir de ceci que dans un milieu marqué par la politisation à maints autres titres, le fait que chacun soit philosophiquement « situé », dès son entrée dans ce milieu, a son importance.

## **1.2. Depuis la réforme institutionnelle de 1988**

La règle de base antérieure est confirmée par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, dont l'article 87, § 2 décide que le personnel de chaque Gouvernement « est recruté par l'intermédiaire du Secrétariat permanent de recrutement du personnel de l'État ». Elle est mise en œuvre par l'arrêté royal de principes généraux (ARPG) du 26 septembre 1994 qui prescrit notamment que, sauf cas particuliers, le recrutement se fait par concours organisé par le SPR. Pour atténuer les inconvénients fonctionnels du système, des méthodes plus modernes permettent progressivement de raccourcir les délais et l'ARPG du 26 septembre 1994 établit des correctifs destinés à rendre les sélections plus adéquates.

Récemment, un système plus radical a été instauré.

Dans le respect de la loi spéciale du 8 août 1980 qui impose, nous l'avons dit, de recruter le personnel des administrations des différents niveaux de pouvoir « par l'intermédiaire du SPR », le statut des agents de l'État du 2 octobre 1937, modifié, dissocie désormais la sélection et le recrutement. Il confie la sélection des candidats au SPR, rebaptisé SELOR, et le recrutement des nouveaux agents, parmi ces candidats, à l'autorité de nomination de chaque ministère. Des garanties d'objectivité et d'impartialité sont prévues. Pour les autres pouvoirs, le nouvel ARPG du 22 décembre 2000, remplaçant celui du 26 septembre 1994, laisse aux gouvernements des Communautés et des Régions la liberté de régler statutairement comme ils l'entendent la sélection et le recrutement de leurs agents, à condition de passer « par l'intermédiaire du SPR », devenu SELOR, tant que la loi spéciale l'exigera et de respecter les mêmes principes généraux d'objectivité et d'impartialité que l'autorité fédérale.

Malgré les précautions prises pour éviter l'arbitraire, il va de soi que le nouveau régime instauré par l'autorité fédérale pour son personnel est, par nature, plus perméable à la politisation des recrutements que l'ancien et risque de donner lieu à plus de contestations. L'avis du Conseil d'État le signale à juste titre. Il faudra donc examiner avec attention si l'accroissement de la qualité des recrutements l'emporte sur l'importance de cet inconvénient. Il conviendra aussi de suivre avec intérêt les décisions que les autres pouvoirs prendront en la matière et d'analyser, le moment venu, la qualité de leurs résultats. Il convient enfin d'examiner dès à présent les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à supprimer, comme le rapport au Roi qui précède le nouvel arrêté royal de principes généraux en évoque l'éventualité, l'obligation que la loi spéciale du 8 août 1980 fait à tous les pouvoirs de recruter le personnel statutaire de leurs administrations par l'intermédiaire du SPR (SEJOR). Ceci relève d'un débat plus large et plus essentiel, dont nous parlerons dans nos conclusions.



## **2. RECRUTEMENT. DISPENSE DE LA RÈGLE**

### **2.1. Avant la réforme institutionnelle de 1988**

#### ***2.1.1. Article 18 du statut des agents de l'État du 2 octobre 1937***

Le statut permet de recruter sans concours à un emploi à partir du rang 14 (ultérieurement du rang 15) une personne désignée par le ministre, au terme d'une procédure destinée à garantir que tous les intéressés ont eu la possibilité de postuler l'emploi, que celui-ci est vacant, qu'il y a une impérieuse nécessité d'y pourvoir sans autre délai, qu'il est impossible de le faire en faisant appel à un agent de l'État déjà en service et que la personne choisie par le ministre a une haute valeur administrative, scientifique, technique ou artistique.

Il s'agit de l'article 18 du statut qui a fait couler beaucoup d'encre parce que, sous des dehors raisonnables et objectifs, il permettait en réalité l'arbitraire le plus complet. Il n'imposait aucune comparaison des candidatures introduites. Chacun savait que la procédure imposée par le statut n'était qu'un paravent, le choix du ministre étant fait avant son lancement.

Cette disposition avait à ce point mauvaise presse que les gouvernements avaient décidé de ne plus y recourir que pour les emplois les plus élevés (du rang 17) et même dans ces limites, de manière vraiment exceptionnelle.

#### ***2.1.2. Primo-nominations***

Un phénomène beaucoup plus répandu a été celui des primo-nominations. Lorsqu'un nouveau service était créé, les premiers membres de son personnel, du plus modeste au plus élevé, étaient nommés aux emplois de recrutement ou de promotion du nouveau cadre selon des règles transitoires qui dérogeaient à celles du statut du 2 octobre 1937. Il suffisait, en application de l'article 116 de ce statut, d'un arrêté motivé, délibéré en Conseil des ministres. La pratique a été plus fréquente encore pour les organismes d'intérêt public (où c'est une disposition légale qui autorisait la dérogation) mais ceux-ci ne sont pas traités dans cette contribution.

Le motif invoqué était invariablement la nécessité de faire fonctionner sans délai le nouveau service.

Cette latitude, on s'en doute, a permis le meilleur et le pire. A son actif, elle a permis la constitution rapide et sans formalisme de ce qu'on appelait, après la Seconde Guerre mondiale, des administrations de mission chargées d'introduire dans l'action de l'État des foyers de modernisation et de dynamisme, comme la planification souple des politiques économiques et sociales et la programmation concertée des politiques de recherche. A son passif, elle a permis une politisation intense et parfois déraisonnable des primo-nominations ainsi que, dans certains cas, des dérogations injustifiées aux exigences normales de compétence.

Les gouvernements ont entrepris, dès avant 1988, de limiter les effets nocifs du système des primo-nominations. A notre connaissance, ces mesures n'ont eu que des effets limités.

## **2.2. Depuis la réforme institutionnelle de 1988**

### ***2.2.1. Article 18 du statut des agents de l'État du 2 octobre 1937***

L'utilité de faire appel, pour certains postes, à des personnalités extérieures à l'administration n'est pas contestable. Le tout est d'objectiver réellement la procédure.

Après 1988, l'article 18 est resté dans le statut des agents de l'État : sa version a été améliorée à diverses reprises, pour la dernière fois le 10 avril 1995, mais pas fondamentalement et il n'a plus été appliqué. D'autres pouvoirs ont inscrit dans le statut de leur personnel la possibilité de recruter des personnes extérieures pour certains emplois de responsabilité. Nous ignorons s'il a été fait usage jusqu'ici de cette possibilité et si de telles nominations se sont faites sans politisation malsaine.

Récemment, le gouvernement fédéral a abrogé l'article 18 du statut de ses agents, invoquant à juste titre que cette disposition est tombée en désuétude. Il a cependant l'intention de consacrer par d'autres dispositions la possibilité de faire appel à des personnes extérieures pour tous ou

certaines postes de management. Nous en reparlerons à propos des promotions.

### **2.2.2. Primo-nominations**

Pour l'administration fédérale, la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique a établi des règles strictes en matière de primo-nominations. En cas de création d'un nouveau service public, l'article 16 de cette loi donne une priorité absolue de première nomination aux agents assujettis au régime de la mobilité et, pour la première nomination aux emplois de promotion, à tous les agents définitifs qui remplissent les conditions pour être promus aux grades à conférer. Puis seulement, pour les emplois qui seraient encore vacants, vient l'application des règles du statut du personnel du nouveau service.

L'article 11, § 3 de l'arrêté royal de principes généraux de la fonction publique du 26 septembre 1994 ouvrait la possibilité aux Communautés et aux Régions de prévoir des procédures spécifiques de nomination pour certaines catégories d'agents, à charge pour elles de publier les procédures de recrutement des agents qui ne seraient pas recrutés par l'intermédiaire du Secrétariat permanent de recrutement.

Nous croyons savoir que ces Pouvoirs ont fait, depuis leur création, un large usage des primo-nominations. Nous manquons cependant de données permettant d'apprécier dans quelle mesure ces primo-nominations ont été l'occasion de politisations dans des limites que l'on peut qualifier d'acceptables et dans quelle mesure elles l'ont été au contraire en dehors de ces limites.

L'article 9 du nouvel arrêté royal de principes généraux du 22 décembre 2000 accroît l'autonomie des Communautés et des Régions en matière de recrutement mais il exprime plus explicitement les conditions essentielles communes dans lesquelles cette autonomie doit s'exercer : « Le recrutement et la sélection, prescrit le § 3 de cette disposition, s'effectuent sur la base d'un système de recrutement objectif qui, quant à sa forme et son contenu, offre les garanties nécessaires en matière d'égalité de traitement, d'interdiction de l'arbitraire, d'indépendance et d'impartialité ».

Il est impossible de dire aujourd'hui si ces nouvelles règles auront, notamment, pour effet d'arrêter ou d'endiguer les caractères de politisation malsaine que revêtent certaines primo-nominations.

### **3. ENGAGEMENTS EN DEHORS DE LA RÈGLE. PERSONNEL CONTRACTUEL**

#### **3.1. Avant la réforme institutionnelle de 1988**

Même dans sa version modifiée du 16 mars 1964, le statut des agents de l'État est muet sur l'engagement de personnel par contrat de travail. Cette matière est réglée par des dispositions réglementaires ou légales distinctes du statut.

La situation qui se développe sous le couvert de ces textes est paradoxale. Les gouvernements, en accord sur ce point avec les syndicats et la psychologie profonde des fonctionnaires, affirment haut et fort que l'emploi contractuel ne peut être qu'un emploi d'appoint destiné à répondre à des nécessités purement contingentes, la règle étant et demeurant l'emploi statutaire. En même temps, ces gouvernements engagent de nombreux contractuels pour lesquels ils créent plusieurs catégories (agents temporaires, agents contractuels, cadres spéciaux temporaires, stagiaires légaux, chômeurs mis au travail) que la loi du 20 février 1990, dite de statut unique, s'efforcera de rationaliser. Enfin, de temps à autre, l'occasion est offerte aux membres de ce personnel « marginal » d'entrer dans la carrière statutaire, en réunissant des conditions et en réussissant des épreuves que l'autorité veut de plus en plus semblables aux conditions et aux épreuves normales de recrutement. Ceux qui réussissent sont intégrés dans la fonction publique statutaire. Ceux qui échouent s'en vont, ou se font engager par contrat dans un autre emploi non statutaire ou, s'ils sont anciens, gardent leur emploi contractuel dans un cadre d'extinction, au nom de l'équité sociale.

Cette masse d'agents qui travaillent hors statut doit-elle son existence et son maintien au clientélisme politique ?

Pour saisir la réalité, il faut commencer par décrire les principales circonstances qui donnent lieu à l'engagement de contractuels.

Beaucoup de contractuels sont engagés pour des tâches nouvelles, imposées aux services pour la réalisation d'une politique spécifique décidée par un ministre, son gouvernement ou le législateur en réponse à une situation donnée. Dans d'autres cas, ce sont les services eux-mêmes qui, n'arrivant pas à obtenir les effectifs nécessaires pour remplir leurs tâches permanentes (soit que l'inspection des finances s'oppose à une extension de cadre soit que, pour diverses raisons, le cadre ne soit pas rempli), demandent en dernier recours au ministre l'autorisation d'engager quelques contractuels. Généralement solidaire de son administration pour de telles questions, le ministre y consent et obtient les autorisations nécessaires. Dans certains cas enfin, un service a besoin, pour accomplir une de ses tâches permanentes, non seulement de son personnel permanent mais aussi de collaborateurs dont les qualifications sont appelées à changer selon les différents aspects ou les différentes phases de la tâche et qu'il serait donc insensé de titulariser dans un emploi statutaire.

Il est certes arrivé, pendant la période considérée, que certains de ces engagements aient directement profité à des protégés politiques introduits d'autorité par cette voie dans l'administration. Mais souvent, le phénomène observé est plus subtil. Tantôt la seule annonce d'un engagement de contractuels, normalement publiée mais aussi diffusée de bouche à oreille, incite spécialement certains à tenter leur chance, sans bénéficier cependant d'une protection décisive. Tantôt l'entourage d'un ministre informe l'administration qu'il connaît quelques bons candidats pour certains des emplois contractuels à pourvoir, sans faire autrement pression pour qu'ils soient engagés. Tantôt l'administration elle-même, appelée à apprécier les qualifications et aptitudes de divers candidats, porte son choix sur ceux qui, à la fois, paraissent compétents et présentent un profil compatible avec celui de l'équipe au sein de laquelle ils travailleront.

De l'ensemble de ces observations il est permis de conclure que la prolifération des emplois contractuels est due, plutôt qu'à une stratégie massive et sans nuances de clientélisme politique, à un système ambigu et régi par des concepts insuffisants. Ce système permet le meilleur et le pire : il rend possible l'engagement temporaire d'éléments remarquables pour des besoins incontestables mais il offre aussi de nombreuses occasions, tant aux ministres qu'aux administrations, de favoriser l'engagement et le maintien

de candidats qui ont leurs préférences dans des postes souvent utiles à l'origine mais qui, à la longue, cessent de l'être ou ne le sont plus autant.

Considéré globalement, l'engagement de contractuels, tel qu'il se pratique entre 1960 et 1988, constitue donc un phénomène malsain.

### **3.2. Depuis la réforme institutionnelle de 1988**

Depuis 1988, des mesures de plus en plus strictes ont tendu à réaliser une objectivation de plus en plus poussée des conditions d'engagement sous contrat de travail au sein des administrations centrales. Cependant, ces mesures n'ont pas eu pour effet jusqu'ici de tarir le flot de ces engagements. Fréquemment, les médias continuent à dénoncer la politisation de certains de ceux-ci.

Nous pensons qu'il faut avant tout clarifier les concepts. Une administration moderne ne saurait se passer de collaborateurs engagés non pour faire une carrière mais pour accomplir, pendant un certain temps, des tâches précises. Il est normal que la proportion de ces collaborateurs par rapport au personnel permanent d'une administration varie selon les attributions de celle-ci comme selon les époques. Il ne s'agit pas d'un personnel d'appoint que l'on considère comme un mal inévitable mais d'un personnel complémentaire que l'on doit considérer comme également nécessaire au bon fonctionnement de l'État. Sur ces bases, il serait possible de formuler un ensemble de règles claires et précises destinées à assurer l'objectivité du système, notamment en ce qui concerne les engagements, les éventuelles prolongations, le passage dans les cadres permanents, les droits et devoirs, les indemnités de départ, etc. Nous pensons aussi qu'il serait préférable de nommer les membres de ce personnel dans le cadre d'un statut ad hoc au lieu de continuer à les engager sous contrat de travail. Ceci permettrait de sortir de l'ambivalence qui fait relever les contractuels à la fois du droit privé et du droit administratif et aurait pour effet de porter devant le Conseil d'État les recours relatifs à la légalité des actes qui les concernent. Une unité de jurisprudence s'instaurerait ainsi pour l'ensemble du personnel des administrations publiques centrales.

Le nouvel arrêté royal de principes généraux, du 22 décembre 2000, étend à des postes importants la possibilité d'engager du personnel en dehors des

liens du statut. Il continue à soumettre au contrat de travail le personnel qu'il est permis d'engager à titre non permanent.

#### **4. PROMOTIONS**

##### **4.1. Avant la réforme institutionnelle de 1988**

Le statut soumet les promotions à de strictes conditions : ancienneté, signalement (on ne parle pas encore d'évaluation), dans certains cas réussite d'un concours ou d'un examen, proposition par le conseil de direction ou le secrétaire général, arrêté ministériel, arrêté royal simple, arrêté royal pris après avis motivé du conseil de direction, arrêté royal délibéré en conseil des ministres... tous les cas sont réglementés, depuis la promotion par principalat ou en carrière plane jusqu'à la promotion au grade de secrétaire général, en passant par les promotions par accession au niveau supérieur et celles au sein de chaque niveau. Ces règles sont généralement observées. Leur violation est, en cas de recours, sanctionnée par le Conseil d'État.

Pour certains emplois cependant, spécialement pour les emplois du niveau 1, qui sont occupés par des agents de formation universitaire ou supérieure, ces règles ne suffisent pas à assurer le jeu des promotions. Il faut, en plus, que les candidats soient d'une couleur politique déterminée : non pas celle de leur ministre du moment, mais celle qui convient dans le cadre d'équilibres politiques globaux auxquels le gouvernement – chaque gouvernement sans exception – veille sans défaillance. D'abord pratiqué pour les emplois supérieurs, le système est progressivement étendu jusqu'à englober pratiquement toutes les promotions au sein du niveau 1.

Au cours de ces années, pareil système, dans la psychologie de nombreux ministres, va de soi. Certains pensent même qu'il s'applique aussi au personnel d'exécution alors que pour celui-ci, fort heureusement, l'avancement résulte uniquement de conditions objectives, notamment d'épreuves de connaissances et de pratique professionnelle dont la réussite requiert souvent de sa part une préparation longue et méritoire.

Quant aux fonctionnaires dont l'avancement relève du système cumulé des règles objectives et des exigences non écrites de la politisation, la toute

grande majorité d'entre eux joue le jeu. En même temps qu'ils s'appliquent à remplir les conditions formellement exigées pour pouvoir être promus, ils veillent à posséder la carte d'un parti. Le plus souvent, leur affiliation correspond à leur profil philosophique. On dit que certains changent de carte selon les « opportunités » mais le cas doit être rare car cette versatilité est mal vue du milieu administratif comme au sein des commissions informelles qui, en marge des cabinets ministériels, assurent les grands équilibres. Trois autres difficultés peuvent se présenter aux fonctionnaires qui postulent une promotion. La première est d'obtenir le soutien effectif de leur parti au moment de la négociation. Celle-ci porte sur un ensemble de postes à pourvoir, chacun ayant un poids correspondant à son importance en termes d'influence politique. Chacun des partis au pouvoir doit donc optimiser ce qu'il retirera de la négociation et ceci l'amène nécessairement à renoncer à certains postes pour en obtenir d'autres auxquels il tient davantage. Pour chaque fonctionnaire en lice, il est donc vital de convaincre d'abord son parti de retenir sa candidature comme prioritaire et de ne la sacrifier en aucun cas. Un autre problème concerne les fonctionnaires qui appartiennent à un parti d'opposition. Il arrive que les coalitions au pouvoir fassent une part à l'opposition mais ceci concerne surtout de très grands postes et n'a rien de systématique. Un fonctionnaire dont le parti est dans l'opposition doit donc le plus souvent attendre des jours meilleurs et si cette opposition se prolonge, l'attente sera d'autant plus longue. Enfin, un problème se pose aux fonctionnaires qui adhèrent à de nouveaux partis, distincts des grands partis traditionnels. Certains attendent que quelques personnalités marquantes de leur parti accèdent au gouvernement et exigent leur part des promotions. D'autres se font promouvoir sous l'aile du parti traditionnel qui leur est le plus proche avant de faire apparaître leur nouvelle appartenance.

Ce système de promotions a eu de nombreux effets qui n'allaient pas tous dans le même sens.

Au plan négatif, son effet le plus malsain a été d'accréditer l'idée, parmi les fonctionnaires, que les promotions du personnel au sein du niveau 1 n'avaient rien à voir avec la valeur professionnelle et que l'essentiel se ramenait à avoir « la bonne carte » au bon moment. Ce sentiment généralisé a souvent conduit les fonctionnaires des rangs modestes à une sorte de désenchantement teinté d'un cynisme un peu triste, peu propre à générer un



climat stimulant au sein de leurs services, tandis que les fonctionnaires des rangs plus élevés relevaient le défi avec un sens du jeu qui était loin de déplaire à beaucoup. D'autre part, il est arrivé à l'époque que certaines administrations soient tellement peuplées d'agents nommés sous la bannière de l'un ou l'autre parti que lorsqu'un ministre d'un parti différent prenait la tête d'une telle administration, la seule idée qui pouvait lui venir était de s'organiser pour travailler sans elle. Enfin, le désir de « combler » le retard a conduit chaque parti, lorsqu'il passait de l'opposition au pouvoir, à pratiquer une politique de « rattrapage » qui préparait de nouvelles revanches. Ce désir d'obtenir une situation « juste » avant de souscrire à tout accord de dépolitisation a, jusqu'à présent, ruiné les chances de pareil accord.

Est-ce à dire que ces nominations aient conduit leurs bénéficiaires à adopter un comportement partisan dans le traitement des affaires dont ils étaient chargés ? Le cas s'est produit et l'on a parlé à l'époque, nous l'avons dit, d'administrations entièrement dévouées aux idéaux et programmes de certains partis. Mais dans d'autres cas, à notre avis plus fréquents, les fonctionnaires, bien qu'étant nommés compte tenu de leur appartenance politique, ont agi avec objectivité et impartialité dans les avis qu'ils donnaient comme dans les décisions qu'ils avaient à prendre. Sans doute y avait-il à la base de cette attitude un souci de dignité professionnelle ; il y entraînait aussi le refus d'adhérer, pour les problèmes concrets à résoudre, aux à-peu-près des solutions politiciennes, ce refus pouvant aller jusqu'à la méconnaissance des aspects les plus valables de l'approche politique de ces problèmes ; il y entraînait souvent enfin une certaine dose de rancœur à l'égard de ministres, fussent-ils du même bord, qui élaboraient leur politique sans faire appel à leurs services.

#### **4.2. Depuis la réforme institutionnelle de 1988**

L'arrêté royal de principes généraux du 26 septembre 1994 n'a pas fondamentalement changé l'ancien système des promotions. Il s'est attaché à moderniser le signalement des agents, par un système d'évaluation qui n'a pas encore fait ses preuves. Il a donné priorité, pour l'avancement, aux agents qui bénéficient de l'évaluation la plus positive, mais cette règle évidente ne fait obstacle qu'aux iniquités les plus criantes. Il a permis de prendre en compte l'aptitude à occuper l'emploi vacant, qui est distincte de

la capacité générale à occuper cet emploi. Il a, disposition essentielle, rendu obligatoire l'examen comparatif de toutes les candidatures remplissant les conditions objectives requises.

Ces incontestables progrès n'ont pas remis en cause le droit de l'autorité de nomination de choisir, pour les promotions au sein du niveau 1, parmi les candidats proposés par le conseil de direction. Certes, ce choix est plus limité qu'avant et s'il en est fait usage, il doit être d'autant mieux justifié. En bref, la politisation des promotions est devenue plus difficile mais elle n'est pas devenue impossible.

Les arrêtés royaux du 22 décembre 2000 ont encore modifié les règles du jeu, tout en accroissant l'autonomie des Communautés et des Régions dans ces matières.

Tout bien considéré, nous pensons que le moment est venu de se tourner vers des méthodes, en harmonie avec l'esprit et les nécessités de ce temps, qui valorisent le professionnalisme. C'est donc uniquement sur la base de critères objectifs que les fonctionnaires du niveau 1, comme les autres, devraient être promus désormais, à l'exception de quelques cas dont nous parlerons ensuite. Les corollaires indispensables de ce système seraient, à l'évidence, une politique intensive de formation continue et une plus grande mobilité, afin que chacun ait une chance honnête de progresser dans sa carrière en occupant les emplois qui correspondent le mieux à ses talents. L'acceptation d'une telle mobilité, difficile à obtenir même au sein d'une seule administration, fait partie de la nouvelle culture administrative dont il faut favoriser l'éclosion.

A cette règle, il faudrait faire une exception partielle pour quelques postes, qu'il conviendrait de désigner et qui correspondraient généralement, dans notre esprit, aux deux rangs les plus élevés de la hiérarchie administrative. Pour ces postes, et pour ceux-là seulement, l'autorité de nomination devrait avoir le droit de promouvoir, sans avoir à justifier sa décision, le candidat de son choix parmi ceux qui remplissent les conditions objectives requises. Il est raisonnable en effet que les emplois qui sont à la charnière entre le ministre et ses services soient occupés par des fonctionnaires qui joignent à leur maîtrise de la gestion une perception réelle des aspects politiques de l'action administrative. Il est sage aussi que la haute fonction publique

perçoive les grandes tendances de la société et ne s'enferme pas dans une culture purement technicienne qui risquerait de s'opposer avec intransigeance à la culture des responsables politiques. La contrepartie de ce système serait qu'en cas de changement de ministre, le haut fonctionnaire éventuellement écarté soit désigné à un autre emploi d'intérêt réellement analogue, sans que ceci ne suscite ni suspicion ni difficulté.

Il n'est pas possible de dire aujourd'hui si la phase actuelle de la réforme administrative mettra vraiment fin au caractère abusif de certaines nominations politiques.

## **5. RELATIONS DE TRAVAIL ENTRE LE MINISTRE ET SES SERVICES**

### **5.1. Avant la réforme institutionnelle de 1988**

#### ***5.1.1. Cas extrêmes***

La situation de politisation la plus radicale est celle dans laquelle le ministre, considérant son administration comme trop politisée dans un sens différent de sa propre appartenance politique, adopte en actes et parfois même en paroles une attitude négative à l'égard de celle-ci. Tantôt, cette attitude consiste à ignorer l'administration et à faire fonctionner, autour du cabinet ministériel et sous l'impulsion de celui-ci, une administration parallèle composée d'experts, de chargés de mission, de consultants et recourant à des groupes de travail et autres instruments informels de conception et de gestion. Tantôt elle consiste à se servir de l'administration mais en la mécanisant, c'est-à-dire en lui dictant le moindre de ses actes, en contrôlant étroitement l'exécution de ceux-ci, en la mettant entièrement au service du cabinet ministériel, en la déconnectant de certains de ses secteurs d'activité et en l'y reconnectant selon les nécessités du travail de ce cabinet. Tantôt encore, les deux méthodes sont utilisées, en fonction des matières.

Dans certains cas, ces comportements sont dictés par l'attitude effectivement non coopérante de services politisés, décidés à faire échec à la politique du ministre par les voies multiples et impénétrables que seule l'administration connaît. Dans d'autres cas, ces comportements sont dictés par la présomption que ces services se comporteront ainsi, sans vérifier

d'abord s'ils ne seraient pas capables de remplir loyalement leur rôle en collaborant correctement avec un ministre porteur d'autres options.

### **5.1.2. Cas fréquents**

La situation la plus fréquente de politisation des relations de travail entre le ministre et ses services n'est pas cependant, sans doute, celle que nous venons de décrire. Dans de très nombreux autres cas, où il n'y a aucune opposition philosophique marquée entre le ministre et son administration, le politique absorbe quand même l'administratif, de manière non violente ni ouvertement conflictuelle mais cependant irrésistible.

Tout part sans doute ici du fait que le ministre, de la meilleure foi du monde, considère l'administration uniquement comme un outil, un instrument de sa politique, une intendance au service de ses stratégies. Dans cette optique, il se sert d'elle quand et de la manière dont il estime en avoir besoin. Il lui arrive de la consulter sur telle décision importante qu'il compte prendre mais il lui arrive aussi de ne pas le faire, la laissant apprendre la nouvelle comme tout citoyen par les médias. Il lui arrive de la charger de telle tâche mais il lui arrive aussi d'en charger son cabinet sans la prévenir. Quant à l'impulsion à donner aux activités réglementairement assumées par l'administration, elle est entièrement confiée aux membres du cabinet : chacun a son secteur et travaille directement avec le service qui en est chargé, voire avec tel membre de ce service, en court-circuitant la hiérarchie et sans souci de cohésion d'ensemble. Ainsi, l'administration est certes utilisée, mais par des agents politiques au service de leur action politique, de manière purement instrumentale.

### **5.1.3. Cas rares**

Il arrive que le ministre, considérant l'administration comme un partenaire dans l'exercice de sa mission, l'associe à la définition de ses politiques, se concertent avec elle avant toute décision importante, répartit en toute clarté le travail de préparation et d'exécution entre ses services et son cabinet, les réunit pour l'évaluation périodique des résultats atteints et la réorientation éventuelle de l'action.

Cette manière de faire n'est pas fréquente à cette époque mais elle n'est pas non plus rarissime : nous l'avons vécue dans nos relations de service avec plusieurs ministres, appartenant à plusieurs partis.

Tous ont – malgré des tempéraments différents et des options politiques parfois opposées – ceci en commun : ils recherchent dans l'administration un guide expérimenté du terrain, des informations autres que celles dont ils disposent sur les matières à traiter, des avis rationnels non déformés par une optique partisane ; ils lui apportent leur perception intuitive des attentes de la société dans les domaines de son ressort, leur capacité de synthèse, leur sens de la décision ; tous font en sorte que leur cabinet et les services sympathisent dans le travail tout en gardant leur rôle.

## **5.2. Depuis la réforme institutionnelle de 1988**

Alors que pendant très longtemps la doctrine, essentiellement juridique, établissait une distinction de nature entre le politique et l'administratif, la doctrine actuelle, enrichie des apports de la sociologie et de la politologie, met en lumière que dans l'élaboration de la décision administrative – cette dernière dans nos institutions appartient au ministre – le politique et le technique sont certes distincts mais étroitement liés.

C'est surtout parce que ce lien n'avait que trop rarement été reconnu pendant les années qui suivirent la mise en application du statut de 1937 que l'administration, à la fois politisée et privée d'oxygène, put de moins en moins faire face à ses missions de manière suffisamment efficace et compétente, au moment où ces dernières se diversifiaient et devenaient de plus en plus complexes.

Un des principaux objectifs de la réforme administrative actuelle est donc d'établir cette relation de partenariat entre le ministre et son administration. Tous les gouvernements, depuis 1988, en font un point de leur programme.

Pour la réalisation concrète de cet objectif, les projets annoncés par l'actuel Ministre de la Fonction publique, M. L. Van den Bossche, prêtent à la réflexion. Le texte de base est ici l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral.

D'une part, il s'agit de mettre en place, dans chaque département, des structures où s'élaboreront les politiques du département et au sein desquelles travailleront ensemble, sous la direction du ministre, des hauts fonctionnaires, des collaborateurs personnels du ministre et des experts. Ceci est positif. D'autre part, la doctrine qui imprègne l'ensemble de la réforme fait des fonctionnaires dirigeants des « gestionnaires » qui n'ont qu'à exécuter, avec les ressources de la gestion moderne, les décisions prises par l'autorité politique.

Il importe d'harmoniser les deux. Même dans la formule, défendable à certaines conditions, où le fonctionnaire dirigeant aura mission d'exécuter de façon quasi contractuelle les tâches que le ministre lui confiera, avec des moyens et un degré d'autonomie convenus au départ, sa relation avec le ministre, pendant l'exercice de cette mission, restera capitale. Pour des raisons institutionnelles d'abord : le ministre demeure politiquement responsable, devant le Parlement, des actes de ses fonctionnaires. Pour des raisons fonctionnelles, ensuite : il est impossible, aujourd'hui, de bien gouverner sans disposer du support actif d'une bonne administration ; il est impossible, aujourd'hui, de bien administrer sans disposer du support actif d'un bon gouvernement ; le politique et le technique ont partie indissolublement liée ; ceci ne supprime ni le fait ni l'importance des options philosophiques des uns et des autres mais dans l'acte administratif moderne, les transcende.

Quant à savoir si le nouveau système décidé par le Ministre de la Fonction publique permettra d'éradiquer les aspects malsains de la politisation des nominations et des désignations au sein de l'administration publique dirigeante ou si, au contraire, il ouvrira la porte à leur réintroduction par d'autres voies et sous d'autres formes, tout dépendra de l'ensemble des textes et de la manière de les appliquer.

Il est hautement souhaitable, en tout cas, que quelques expériences pilotes soient menées avant de généraliser le système. Il faudra en effet y habituer non seulement les fonctionnaires mais aussi les ministres. Nous ne sommes pas certains que ceux-ci se rendent toujours bien compte de la voie dans laquelle le Ministre de la Fonction publique les invite à s'engager. Et rien ne sera gagné si les textes, une fois arrêtés, restent lettre morte.

## CONCLUSIONS

1. Le fait pour les hommes politiques au pouvoir de désigner des hommes qui leur sont proches à certains postes de l'administration est vieux comme le monde. Il faudrait sans doute changer de planète pour trouver une société où cette volonté n'existerait pas. La vraie question à se poser est donc de savoir dans quelles limites et à quelles conditions pareille politisation des nominations administratives est acceptable, c'est-à-dire compatible avec notre conception du bien public, ou cesse de l'être.

Nous répondons pour notre part que dans la société occidentale actuelle, essentiellement soucieuse de démocratie et d'efficacité, il est légitime que les emplois de l'administration publique soient conférés selon des critères objectifs de compétence et d'aptitude ; il est légitime aussi que l'ensemble des postes clés de l'administration reflète les grandes tendances de la société, telles que les partis ayant vocation de gouverner s'efforcent de les incarner et ambitionnent de les servir. Il est nécessaire que les désignations politiques destinées à assurer cette représentation globale au sein de l'administration soient accomplies avec loyauté : ceci implique notamment que les emplois dirigeants faisant l'objet de désignations politiques soient fixés et connus de tous, et que les choix discrétionnaires ne se fassent que parmi les candidats objectivement reconnus d'égale compétence pour les postes à pourvoir. Toute nomination politique faite en dehors de ces hypothèses et conditions nous paraît privée de raison objective et donc de légitimité.

Il est certes difficile d'élaborer une norme de droit positif qui formule ces règles tout en les conciliant avec nos principes constitutionnels, évidemment prééminents, d'égalité et de non discrimination. Des éléments importants de réflexion existent cependant sur ce point.

D'autre part, renforcer le caractère objectif des procédures qui entourent les nominations et les promotions ne conduit pas nécessairement à dépolitiser celles-ci. L'ancien système nous l'a appris. Tout nouveau système doit donc s'apprécier non seulement par l'examen des textes qui l'instituent, mais aussi en fonction des applications pratiques que ces textes autorisent ou n'autorisent pas.

2. On ne peut discuter le problème de la politisation des administrations sans élever le débat à la question de savoir quelle culture administrative l'on veut pour les temps à venir.

Nous pensons pour notre part que la culture administrative bureaucratique, telle qu'elle s'imposa aussi longtemps que l'État fut exclusivement ou essentiellement perçu comme l'incarnation de la puissance publique, est morte avec cette conception autoritaire et que seule une résurgence, ni prévisible ni souhaitable, de ce type d'État pourrait susciter une nouvelle culture administrative de ce type. Ce qu'il s'agit d'introduire et d'acclimater aujourd'hui, c'est une culture administrative qui, tout en permettant à l'État de remplir ses obligations majeures, donne la plus grande importance possible à sa fonction de service à l'égard du citoyen et lui donne les moyens d'accomplir ce service avec la plus grande efficacité possible. Pour atteindre cet objectif, qui peut être considéré comme commun à beaucoup de Belges de ce temps, deux grandes voies s'ouvrent aujourd'hui : celle du managérialisme d'inspiration anglo-saxonne ; celle de la gestion citoyenne d'inspiration européenne.

Recourir au managérialisme d'inspiration anglo-saxonne, c'est introduire la culture et les méthodes de l'entreprise privée dans l'administration publique, dès le stade du recrutement du personnel. Nous n'en sommes pas partisans, non seulement pour des raisons fondamentales de légitimité politique mais aussi parce que ceci revient inévitablement à introduire, dans cette administration, la philosophie de puissance de l'entreprise et son besoin de secret, caractéristiques que l'administration publique d'aujourd'hui s'efforce précisément de tempérer ou de bannir.

Recourir à la gestion citoyenne d'inspiration européenne, c'est introduire toutes les méthodes concrètes d'une gestion efficace, telles qu'on les pratique dans les entreprises privées les plus modernes, mais dans le respect des normes et des spécificités de l'administration publique. Ceci comporte, notamment, l'organisation du service de base au citoyen, même dans les circonstances où ce service ne serait pas commercialement justifié ; les servitudes de la transparence aujourd'hui constitutionnellement acquise ; l'obligation du dialogue, qui se différencie d'une campagne de promotion notamment en ceci qu'il ne s'agit pas de convaincre la clientèle que le produit est bon mais qu'il s'agit de voir avec les administrés ce qu'il est



possible de faire pour rendre le service plus conforme à leurs besoins et, si possible, à leurs attentes.

Tout est encore possible autour du plan « Copernic ». La poursuite de la réforme administrative est indispensable. Les projets actuels comportent, à notre avis, des choses excellentes, des choses discutables, des choses redoutables. Mais nous sommes au moment où tout peut basculer dans un sens ou dans l'autre. Bref, nous sommes au moment d'un vrai débat. Celui-ci ne concerne pas seulement les hommes politiques et les fonctionnaires. Il intéresse, au premier chef, l'ensemble de la société.

## **BIBLIOGRAPHIE**

J.D. ABERBACH, « Service public et réformes administratives aux États-Unis : la Commission Volcker et l'Administration Bush », *RISA*, 1991, p. 463.

AFSA, « Note de synthèse », *APT* 1/1990, p. 1.

D. BATSELE, O. DAURMONT et P. QUERTAINMONT, *Le contentieux de la Fonction publique. Lignes directrices de la jurisprudence du Conseil d'État dans les litiges opposant les agents de l'État, des Communautés et des Régions à l'administration*, Bruxelles, Némésis, 1992.

J. BOURGAULT et S. DION, « Les hauts fonctionnaires canadiens et l'alternance politique : le modèle de Whitehall vu d'Ottawa », *RISA*, 1990, p. 173.

H. BUCH, « Gouvernement et Administration », *RISA*, 1962, p. 419.

F. DE BAECKE et J.-L. QUERMONNE, *Administration et Politique sous la Ve République (janvier 1959-mai 1981)*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, 1981.

K. DEKETELAERE, « Eerste benoemingen bij de oprichting van een nieuwe openbare dienst of instelling van openbaar nut », *TBP*, 1990, pp. 343, 419.

R. DEPRÉ et A. HONDEGHEM, « Recrutement, carrière et formation des fonctionnaires supérieurs en Belgique » in *La haute fonction publique en Belgique et dans les pays industrialisés*, Bruxelles, IISA, 1988, p. 9.

H.-U. DERLIEN, « Héritage historique et évolutions récentes de la haute fonction publique allemande », *RISA*, 1991, p. 441.

G. DIERICKX et P. MAJERSDORF, *La culture politique des fonctionnaires et des hommes politiques en Belgique*, Brugge, Van den Broele, 1993.

A. FRANÇOIS et A. MOLITOR, « L'administration belge de 1970 à nos jours », *APT*, 2-3/1987, p. 99.

F.M. MARX, *The Administrative State. An Introduction to Bureaucracy*, Chicago/London, The University of Chicago Press, 4th impression, 1969.

A. MAST et al., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer, 15° Druk, 1999, no 249.

A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, Essai, Bruxelles, CRISP, 1974.

W.A. NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago/New York, Aldine, Atherton, 1971.

K. PEKONEN, *Policy-Making and the Relationship Between Politics and Bureaucracy*, *RISA*, 1985, p. 207.

F.E. ROURKE, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, Boston, Little, Brown and Company, 1969.

J. SAROT et al., *Précis de Fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, notamment nos 110, 119, 211, 255, 256, 258-265, 266-267, 478-487.

K. STAHLBERG, « La politisation de l'Administration publique : Réflexions sur le concept, les causes et les conséquences de la politisation », *RISA*, 1987, p. 423.

A. STENMANS, *La transformation de la fonction administrative en Belgique. Administration publique et société*, Bruxelles, CRISP, 1999.

E. N. SULEIMAN, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, 1976.

P. VANDERNOOT, « Le principe d'égalité dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », *APT* 2/1997, p. 89.

A. VAN DE VOORDE, « De functie van de Kabinetschef », *RP*, 1985, p. 297.

H. VAN HASSEL, « Het ministerieel Kabinet. Peilen naar een sociologische duiding », Leuven, KUL, *Departement Sociologie*, 1974 ; « Le syndrome du cabinet dans une perspective historique », Crédit Communal de Belgique, *Bulletin trimestriel*, octobre 1988, p. 11.

G.J.M. VAN WISSEN, « Zelfstandige Bestuursorganen en het Primaat van de Politiek », *TBP*, 1996, p. 213.

G.K. WILSON, « Perspectives pour la Fonction publique en Grande-Bretagne. Major à la rescousse ? », *RISA*, 1991, p. 371.

Au plan parlementaire, la politisation de la fonction publique, souvent évoquée, a fait l'objet de débats approfondis lors de la discussion par le Vlaamse Raad du projet qui allait devenir le décret du 12 décembre 1990 relatif à la politique administrative, et par le Parlement fédéral du projet qui allait devenir la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique. Sur ces débats, on consultera notamment Vlaamse Raad, Doc. 395 n° 9 (1989-1990) ; Handelingen n° 10, 28 novembre 1990 et n° 12, 7 décembre 1990 ; Sénat, Doc. parl. nos 661-1(1992-1993) et 661-2(1992-1993) ; Annales, séances des 29 et 30 juin 1993 ; Chambre, Doc. parl. n° 1099/5-92/93 ; Annales, séance du 19 juillet 1993.



## **LA POLITISATION DES ADMINISTRATIONS : PERSPECTIVE HISTORIQUE**

*Xavier Mabille\**

L'image de l'administration a reflété longtemps en Belgique les signes originels caractéristiques de l'État et son déficit majeur : le défaut d'identification à cet État d'une quelconque fraction tant soi peu étendue de la population.

Il y eut certes dès le départ des politiques et des fonctionnaires dont l'action tendit à établir solidement l'État et ses services. Mais ils furent en nombre réduit. Et la volonté de servir l'État s'accompagna parfois du désir de s'en servir.

La nature même des premiers départements ministériels diffuse une image de type répressif. Tous départements d'autorité, veillant au maintien de l'ordre à l'intérieur des frontières nationales (Intérieur, Justice) et au bon ordre des relations avec les autres États à l'extérieur (Affaires étrangères, Guerre), pourvoyant aux besoins de fonctionnement de l'ensemble (Finances), le nombre de ces ministères croîtra progressivement<sup>1</sup>, au départ chaque fois de services du ministère de l'Intérieur. Même si la multiplication des départements s'opérera fréquemment en vue de répondre à des attentes de fractions de la population, l'image originelle de type répressif subsistera longtemps.

Si l'on s'accorde aujourd'hui à considérer que l'approche à partir des clivages constitue la meilleure clé d'analyse et d'explication de l'histoire institutionnelle et politique de la Belgique, on peut tenter de vérifier la pertinence de la même approche quand on l'applique à l'évaluation de l'image de l'administration et de son évolution dans le temps.

---

\* Xavier Mabille est Président du CRISP et professeur honoraire à l'ULB.

<sup>1</sup> H. JANNE, « Dynamique des institutions : Naissance et développements des ministères belges des origines à la guerre de 1914-1918 », *Mélanges Georges Smets*, Institut belge de Sciences administratives, 1952, pp. 431-454.

Dans un État qui est d'une part perçu par les catholiques comme une menace de laïcisation et qui est d'autre part perçu par les laïques comme se trouvant placé de fait sous une trop forte emprise de l'Église, l'administration est d'emblée un enjeu politique. Sa vulnérabilité se situe simultanément dans le fait que l'une et l'autre de ces perceptions sont de type défensif. L'État et son administration suscitent davantage de méfiances que d'attitudes positives où ils puissent trouver de véritables supports. Ainsi s'explique au moins pour une part le pragmatisme <sup>2</sup> qui prévaut pendant longtemps.

Sur le clivage qui contribue sans doute le plus à définir l'originalité du cas belge, celui qui est notamment en rapport avec la dualité linguistique et culturelle du pays, le mouvement flamand identifiera longtemps l'État et son administration à la prédominance de la langue et de la culture française. Dès le pétitionnement de 1840, dès le manifeste du mouvement flamand de 1847, la revendication porte notamment sur l'utilisation du néerlandais dans l'administration. Promulguées de 1873 à 1883, les premières lois dites linguistiques concernent respectivement l'emploi des langues en matière répressive, en matière administrative et dans l'enseignement. Elles seront pendant près d'un siècle sujettes à révision pour répondre à des revendications flamandes sans cesse plus précises. Quand le mouvement wallon naît à la fin du XIXe siècle, c'est en réaction contre ce qui est perçu alors comme une mainmise ou un risque de mainmise flamande sur l'État et son administration.

Sur le clivage social, enfin, la méfiance du mouvement ouvrier subsistera longtemps à l'égard d'un État et d'une administration aux origines bourgeoises.

En cumulant leurs effets, ces perceptions rendent compte de la faiblesse quasi structurelle de l'État et partant de ses services, qui sont davantage la cible de revendications d'origines diverses que le véritable centre de décision politique.

---

<sup>2</sup> A titre d'exemple, voir S. BLONDEEL, *Jean-François Tielemans (1799-1887), De l'utopie politique au pragmatisme administratif. Le parcours d'un des fondateurs de la Belgique indépendante*, mémoire ULB, 1995-1996, 147 p. + 1 volume d'annexes.

Ainsi s'explique pour une large part un mode de fonctionnement socio-politique caractérisé par le rôle prépondérant des partis et des groupes. Ainsi s'explique aussi la précocité du mouvement de politisation des services de l'État.

Ce mouvement revêt diverses formes, celle de la rivalité de clans, celle aussi de l'implantation de fiefs. A ce propos, un exemple très illustratif est celui du département de l'Agriculture, créé en 1884 par un gouvernement catholique homogène et fonctionnant en quasi-permanence en interaction de proximité avec les organisations agricoles catholiques.

Pour tenter d'évaluer l'image actuelle de l'administration par rapport à ces lointaines origines, sans doute faut-il prendre le risque de situer dans le temps des évolutions qui peuvent aujourd'hui apparaître comme ayant été décisives.

Un premier tournant historique se situe au moment où débute en Belgique la pratique des gouvernements de coalition et où, plus précisément, ont lieu les premières expériences de participation gouvernementale des socialistes. « (...), le 'patronage' régnait, le recrutement se faisant au choix du ministre. On se plaignait de cette situation mais nul jusqu'alors n'avait eu le courage d'y porter remède. Les uns soulignaient que ce mode de recrutement favorisait peu la compétence. Ailleurs, et surtout dans les milieux socialistes, on notait qu'un régime de patronage organisé depuis tant d'années aboutissait à une administration de classe peuplée de catholiques et de libéraux, représentants de l'esprit bourgeois. Il y avait une certaine pertinence dans ce propos ; le parti socialiste en tira comme conclusion une pratique de patronage tout aussi rigoureuse dès que sa participation au gouvernement lui procura certains leviers de commande »<sup>3</sup>.

La participation des socialistes au gouvernement a eu en quelque sorte de ce point de vue une fonction de révélateur.

Elle a coïncidé avec une formalisation plus grande des diverses pondérations à prendre en compte au moment de la formation des

---

<sup>3</sup> A. MOLITOR, *Servir l'Etat, Trois expériences*, Institut des Sciences politiques et sociales, UCL, p. 24.

gouvernements et du choix des ministres. Ainsi que l'écrit l'historien politique de la période, le suédois C.H. Höjer : « Une œuvre parlementaire importante en tant que rapporteur d'un budget, un grand talent de *debater*, ou des services signalés au sein d'une commission ne suffisaient pas pour rendre un parlementaire 'ministrable' : il lui fallait aussi ce que nous pouvons appeler certaines 'qualités de dosage' »<sup>4</sup>.

Les mêmes préoccupations se retrouvent à l'époque lors de la mise en place de certains services publics. Hugues Dumont observe, à propos de l'I.N.R. (Institut national de radiodiffusion), que « le compromis conclu a permis (...) de composer, en pratique et le plus souvent, l'organe de gestion de trois catholiques, de trois socialistes et de trois libéraux, tout en veillant à un équilibre régional (trois pour Bruxelles, trois pour la Flandre et trois pour la Wallonie) et professionnel (trois musiciens, trois ingénieurs et trois journalistes) »<sup>5</sup>. Et cet équilibre se prolongera au niveau du personnel ...

Ces observations datant de l'entre-deux-guerres ne trouvent cependant pas encore à l'époque d'application générale.

Il faut attendre pour cela que se répande l'usage du terme « particratie ». D'origine italienne<sup>6</sup>, le terme est introduit en Belgique par l'ancien ministre Marcel Grégoire, qui en traite dans des articles du *Soir*, repris peu après en brochure<sup>7</sup>.

Il est sans aucun doute significatif que la publication des articles de Marcel Grégoire se soit située au cours de la campagne pour les élections législatives de mai 1965. Plus précisément, le président alors en exercice de l'Institut belge de science politique y critique la façon dont les dirigeants des plus grands partis monopolisent l'élaboration de décisions aussi

---

<sup>4</sup> C.H. HÖJER, *Le régime parlementaire de la Belgique de 1918 à 1940*, Uppsala, 1946, rééd. CRISP, 1969, p. 328.

<sup>5</sup> H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge, volume 1 : de 1830 à 1970*, Bruylant/Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, p. 236.

<sup>6</sup> Ph. LAUVAUX, « La particratie et le 'sottogoverno' » in *Les grandes démocraties contemporaines*, Presses universitaires de France, 1990, pp. 611-613.

J. MEYNAUD, « Problèmes de la particratie » in *Rapport sur la classe dirigeante italienne*, Etudes de science politique, Lausanne, 1965, pp. 154-157.

<sup>7</sup> M. GRÉGOIRE, *La « particratie »*, Editions du Grand Liège, 1965.



importantes qu'une révision de la Constitution au point de priver les assemblées législatives de toute possibilité réelle d'amendement.

Et, en effet, le long processus de réformes institutionnelles s'accompagnera de critiques à l'encontre de l'emprise des partis politiques sur la prise de décision, y compris en matière administrative.

L'État fédéral est organisé sur la reconnaissance du pluralisme idéologique comme sur celle de l'autonomie culturelle. Ces deux principes sont mis en œuvre à travers de multiples mécanismes, procédures et institutions<sup>8</sup>.

La conclusion du Pacte culturel en 1973 fut liée à l'accession des communautés culturelles à une certaine autonomie. Furent ainsi institutionnalisées, dans chacune des communautés, des formes de répartition, entre les diverses tendances, des influences et des capacités d'expression. La même préoccupation de pondération prévalut dans l'élaboration des statuts des instituts publics de radiodiffusion et de télévision et dans leur application.

La réforme de l'État s'est traduite par la multiplication des niveaux de décision et s'est accompagnée de la création d'organismes nouveaux et de la restructuration d'organismes existants, au cours de processus fréquemment émaillés de difficultés.

Pacte culturel et réforme de l'État ont consacré tout à la fois la politisation des services administratifs et les pratiques du pluralisme segmenté, accentué et généralisé le mouvement en cours et montré quelles pouvaient être ses limites.

Dans un contexte où se multiplient les interrogations sur la pertinence actuelle du recours aux clivages comme clé d'explication du système<sup>9</sup>, le défi majeur est celui de la tension entre pluralisme et décloisonnement.

Le débat à ce propos n'est pas particulier à la Belgique. Dans une contribution essentielle<sup>10</sup>, Jean Leca observe que « le pluralisme n'est pas

---

<sup>8</sup> H. DUMONT, *op. cit.*, volume 2 : de 1970 à 1973, 606 p.

<sup>9</sup> X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique*, CRISP, 4e édition, 2000, pp. 482-485.

un système et ses rapports avec la démocratie ne peuvent être réglés par un diktat philosophique ou sociologique mais par une analyse contextuelle et une démarche prudentielle tenant compte des différents héritages historiques ».

Le président de l'Association française de science politique indique bien ainsi comment se croisent dans les sociétés et les États contemporains les enjeux de la démocratie et ceux du pluralisme.

---

<sup>10</sup> J. LECA, « La démocratie à l'épreuve des pluralismes », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°2, avril 1996, pp. 225-279.

## LA POLITISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE: QUELQUES RÉFLEXIONS D'ORDRE COMPARATIF

*Christian de Visscher\**

*Gauthier le Bussy\*\**

### **Résumé**

Au départ des deux modèles opposés d'attribution des postes administratifs, *spoil system* et *merit system*, cet article envisage les avantages et inconvénients de la politisation. Ce cadre posé, il donne un aperçu comparatif de la situation politique de la fonction publique dans quelques pays occidentaux (France, Allemagne, Pays-Bas et Belgique) en utilisant les États-Unis et le Royaume-Uni comme exemples les plus proches, respectivement, du *spoil system* et du *merit system*. Les auteurs examinent différentes variables potentiellement explicatives de la politisation (systèmes d'emploi et de carrière ; pays de common law ou de droit administratif ; culture politique ; réforme managériale). Pour terminer, la question des remèdes à la politisation de l'administration est abordée.

Si l'administration a vocation à gérer la chose publique, à servir l'intérêt général ou commun, il apparaît logique que des groupes d'intérêt ou des individus cherchent à l'instrumentaliser pour imposer leur conception de l'intérêt général dans le meilleur des cas, pour servir des intérêts particuliers dans le pire des cas. Ce constat n'est pas propre à notre pays mais transcende les frontières.

La Belgique est par excellence le pays des multiples clivages sociaux et des compromis politiques qui en résultent. Son architecture institutionnelle témoigne de cette recherche d'équilibre, sans doute jamais atteint, entre

---

\* Christian de Visscher est Professeur et Codirecteur de l'Association Universitaire de Recherche sur l'Action Publique (AURAP) à l'Université catholique de Louvain.

\*\* Gauthier le Bussy est Chercheur à l'Association Universitaire de Recherche sur l'Action Publique (AURAP) à l'Université Catholique de Louvain.

groupes, fractions ou partis opposés (les majorités spéciales, la composition du gouvernement à la proportionnelle, la présence d'anciens parlementaires à la Cour d'Arbitrage, les cadres linguistiques dans l'administration fédérale...).

Partant de ces prémisses, la politisation de l'administration belge semble à priori un «mal» nécessaire sinon inévitable. Elle est en tous cas à l'heure actuelle une réalité indiscutable<sup>1</sup>.

D'un autre côté, la confiance entre le pouvoir politique et l'administration semble indispensable à la bonne marche de l'appareil étatique. L'exigence accrue d'efficacité des services publics pose en particulier la question de la compatibilité entre la réalisation des objectifs politiques et le souci de la bonne gestion. Entre compétence technique et loyauté politique se situe la question de la politisation.

Nous nous limiterons, dans cette contribution, à l'analyse de l'intervention des partis politiques dans le recrutement et la carrière de fonctionnaires sans faire abstraction de la logique d'ensemble de la problématique (la participation des fonctionnaires à la vie politique ; leur rôle comme entrepreneurs de politiques publiques...). Nous opposerons tout d'abord les deux modes types de recrutement dans la fonction publique : le *spoil system* et le *merit system*. Nous donnerons ensuite un aperçu des mécanismes de politisation dans le recrutement et la carrière des agents dans quelques pays occidentaux, ce qui nous permettra d'aborder les variables explicatives de la politisation. Nous poserons pour terminer l'épineuse question des remèdes à la politisation.

## **1. LES DEUX MODES PRINCIPAUX DE RECRUTEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE : *SPOIL SYSTEM* VERSUS *MERIT SYSTEM***

Le système du mérite repose sur l'égal accès aux emplois publics et la sélection objective des agents (souvent par le biais de concours). Le fonctionnaire est supposé loyal et impartial vis-à-vis du pouvoir politique.

---

<sup>1</sup> La réforme et la dépolitisation de l'administration étaient prévues par les déclarations gouvernementales des trois derniers gouvernements.

S'il est généralement reconnu légalement, ce système est souvent détourné dans les faits. Il est rare par ailleurs qu'il s'étende à l'ensemble des emplois, le pouvoir politique se réservant la possibilité d'exercer son libre choix pour un nombre plus ou moins étendu de postes (généralement de la fonction publique dirigeante). Le système des dépouilles repose sur la vieille idée de sinécure et de patronage : les postes dans les services publics sont distribués selon la faveur du prince. Il a conduit par exemple au *spoils system* pratiqué dans l'administration fédérale américaine au dix-neuvième siècle. Dans un tel système, la rotation des agents est fonction des majorités politiques au pouvoir. Une partie des emplois est réservée aux fidèles du ou des partis vainqueurs dans la lutte pour le pouvoir et l'exercice du gouvernement.

Rappelons ici brièvement les arguments avancés dans la littérature en faveur du *spoils system*<sup>2</sup> :

- (1) L'administration est un pouvoir concurrent du pouvoir politique ; ce dernier doit donc se protéger en nommant des affidés.
- (2) La politisation permet une coopération optimale entre personnels de l'administration et du monde politique ; elle permet de «huiler les rouages» entre la fonction gouvernementale et la fonction administrative.
- (3) L'apolitisme est une illusion : même ceux qui se prétendent apolitiques ont souvent, en pratique, un comportement politique ou sont influencés, même involontairement, par leurs opinions politiques.
- (4) Il faut briser les résistances liées à une administration attachée au gouvernement précédent. Cette affirmation légitime la « chasse aux sorcières ».

---

<sup>2</sup> Pour un exposé plus complet, voir par exemple : S. DION, « La politisation des administrations publiques : éléments d'analyse stratégique », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, Vol. 29, Spring-Printemps 1986, pp. 95-117 ; sur le cas belge : A. STENMANS, *La transformation de la fonction administrative en Belgique*, Bruxelles, Editions du CRISP, 1999, pp. 54 et ss.

- (5) La politisation est facteur de dynamisme. Elle instaure un plus large *turn-over*, régénère en quelque sorte la fonction publique et peut de cette façon contribuer à une plus grande motivation des fonctionnaires.
- (6) La politisation permet d'avoir une administration démocratique, plus représentative des groupes composant la société.
- (7) La politisation est facteur de cohésion sociale car en poussant les militants à s'impliquer dans le traitement des affaires publiques, elle aboutit à ce que ceux-ci se rendent mieux compte de la complexité et de la diversité des réalités sociales.

Les arguments suivants plaident en faveur du *merit system* :

- (1) Le *merit system* offre de meilleures garanties de compétence des fonctionnaires. L'exigence d'impartialité rend l'emploi public plus attractif et le système de concours assure une certaine qualité du recrutement. De cette impartialité et cette stabilité naît un esprit de service public. Inversement, le service public perd de son attrait si l'appartenance politique devient une obligation, admise ouvertement ou occultée. Les épurations successives privilégient l'appartenance partisane par rapport à la compétence.
- (2) La neutralité facilite la collaboration. En l'absence de neutralité, le politique ne pourra avoir pleine confiance dans les «rescapés» du gouvernement précédent et justifiera une épuration de plus grande ampleur.
- (3) La politisation échappe en fin de compte à tout contrôle. Elle incite au «rattrapage», finit par s'étendre à tous les niveaux de l'administration. Un cercle vicieux apparaît : méfiance du politique, démobilitation des fonctionnaires en place, renforcement des cabinets et nouvelles nominations politiques.
- (4) Une administration compétente et apolitique est une condition d'intégrité vis-à-vis du citoyen : des motifs partisans ne doivent en principe pas interférer dans les décisions de l'administration.

- (5) Une administration neutre est nécessaire pour assurer la continuité du service public en cas d'alternance politique.

## **2. APERÇU COMPARATIF DE LA POLITISATION DES EMPLOIS ADMINISTRATIFS DANS QUELQUES PAYS OCCIDENTAUX<sup>3</sup>**

### **2.1. États-Unis**

Aux États-Unis, le Président désigne certains fonctionnaires, nommés *political appointees*, avec l'accord et le consentement du Sénat selon le texte de la Constitution. Les postes à discrétion du gouvernement, environ 7000, sont repris dans un catalogue nommé *Plum Book*<sup>4</sup>. Les autres emplois de la fonction publique dirigeante, appartenant à un système plus classique de carrière, sont regroupés au sein du *Senior Executive Service (SES)*<sup>5</sup>. Le SES regroupe actuellement approximativement 8000 emplois. Ce nombre n'est pas limité et dépend de la politique du personnel des agences d'exécution. Ces hauts fonctionnaires sont amenés à collaborer avec des *political appointees* nommés par le Président. L'accession au SES est gérée sans intervention du ministre, répond à des procédures explicites et est ouverte à des candidats extérieurs à la fonction publique. Souvent les postes sont attribués après consultation de groupes d'intérêts, de

---

<sup>3</sup> Pour la rédaction de ce paragraphe, les auteurs ont eu recours aux résultats d'une recherche effectuée par l'AURAP en association avec l'Instituut voor de Overheid (KULeuven) et financée par les Services des Affaires scientifiques, techniques et culturelles (SSTC) : *Efficacité, effectivité et légitimité des politiques publiques*, Louvain-la-Neuve et Leuven, 1999. Voir en particulier : « Horizontale Analyse. Trends in de Veranderingen » (Annexe 1) et « Analyse internationale verticale. Rapport sur la modernisation dans onze pays de l'OCDE » (Annexe 2).

Voir également : A. AUER, C. DEMMKE, R. POLET, *La Fonction publique dans l'Europe des 15. Réalités et perspectives*, Maastricht, EIPA/IEAP, 1996 ; OCDE, *La gestion de la haute fonction publique*, Paris, OCDE, 1997 ; A. LEEMANS, « La carrière dans la fonction publique : évolution récente dans les pays européens », *Revue internationale de sciences administratives*, Vol. 53, 1, 1987, pp. 75-104 ; E. C. PAGE & V. WRIGHT, *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

<sup>4</sup> Le Plum Book est consultable à cette adresse Internet : <http://www.opm.gov/PlumBook/index.htm>

<sup>5</sup> Toutes les informations concernant le SES sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.opm.gov/ses/index.htm>

parlementaires, ... Aussi, la politisation n'y est pas absente. Le *merit system* officiellement en vigueur depuis un siècle n'arrive qu'à s'imposer progressivement, notamment à cause des nominations partisans des présidents successifs.

## 2.2. Allemagne

On dénombre en Allemagne entre 2.500 et 3.000 hauts fonctionnaires. La catégorie des emplois dits «politiques» est occupée majoritairement par des fonctionnaires bien qu'elle soit ouverte également à des non fonctionnaires. Des critères politiques interviennent lors de la sélection des candidats : le service du personnel du ministère concerné opère une présélection parmi les candidats sur base de conditions minimales (diplôme d'enseignement supérieur,...) et des évaluations périodiquement réalisées par leurs supérieurs lorsque ces candidats sont issus de la fonction publique ; ensuite le ministre ou secrétaire d'État choisit librement parmi ces candidats présélectionnés. Le gouvernement peut mettre, pour certaines catégories de hauts fonctionnaires, un agent en disponibilité d'office si sa couleur politique ne lui convient pas. Cela assure aux ministres une administration fidèle tout en apportant aux fonctionnaires des garanties quant à leur stabilité d'emploi<sup>6</sup>.

## 2.3. France

En France, le recrutement des fonctionnaires est organisé à partir des écoles de formation qui ouvrent l'accès aux multiples corps de la fonction publique. Au niveau supérieur, l'entrée dans les grands corps administratifs (Conseil d'État, Inspection des Finances, Cour des Comptes) et techniques (Ponts et Chaussées, Mines) est fonction du classement de sortie dans les écoles prestigieuses que sont respectivement l'École nationale d'administration et l'École polytechnique. L'accès à ces écoles est ouvert aux étudiants ayant accompli des études universitaires ou de niveau équivalent (les instituts d'études politiques), mais le nombre de places à l'entrée est très limité.

---

<sup>6</sup> OCDE, op. cit., p.33.



La fonction publique française est modérément politisée. Seuls les postes des très hauts fonctionnaires (environ 700 personnes) qui font partie du milieu décisionnel central, selon l'expression de C. Grémion<sup>7</sup>, sont laissés à la discrétion du gouvernement. Les occupants de ces postes ne sont pas nécessairement fonctionnaires et peuvent être révoqués *ad nutum*. En pratique, le ministre choisit presque toujours des personnes issues des grands corps en raison d'une part des pressions exercées par ceux-ci en vue de préserver le poste pour un de leurs membres et d'autre part de l'intérêt pour le ministre de pouvoir bénéficier du réseau très influent existant entre les membres de ces corps<sup>8</sup>. Au gré des alternances politiques et grâce à la souplesse du régime de détachement qui permet d'aller occuper assez facilement une fonction en dehors de son corps d'origine<sup>9</sup>, un grand nombre de hauts fonctionnaires font ainsi des allers-retours entre leurs postes dans l'administration et des postes plus politisés (cabinets ministériels, emplois à la discrétion du gouvernement, ...). Comme en Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique, il n'y a par ailleurs pas de limitation pour les fonctionnaires à l'occupation d'un mandat politique. Un fonctionnaire non réélu récupère son poste à la fin de son mandat.

#### **2.4. Pays-Bas**

La fonction publique hollandaise est organisée suivant le système de l'emploi (voir infra). Le régime juridique des conditions de travail et des relations professionnelles en vigueur dans l'administration néerlandaise est assez proche de ce qui existe dans le secteur privé. En outre, le système de fonction publique est très ouvert : les emplois sont conférés sans aucune priorité aux fonctionnaires par rapport aux candidats externes, ce qui favorise une assez forte mobilité entre secteur public et privé. Là où le recrutement des fonctionnaires est assez décentralisé - chaque ministère en est directement responsable -, la conception de la politique de fonction publique est centralisée ; les conditions de travail sont d'ailleurs uniformes pour tous les fonctionnaires de l'administration centralisée. Selon Koen

---

<sup>7</sup> C. GREMION, *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.

<sup>8</sup> C. de VISSCHER, *Théorie de l'administration publique*, Louvain-la-Neuve, DUC, 1999, p. 156.

<sup>9</sup> J.M. EYMERI, « De la souplesse dans la rigidité : les corps administratifs à la française », *Eipascope*, 2000/2, pp. 6-17.

Nomden<sup>10</sup>, la fonction publique néerlandaise est peu politisée. Les ministres ne disposent pas d'un cabinet ministériel - parfois quelques conseillers politiques - et travaillent directement avec le secrétaire général de leur ministère dont la nomination n'est pas remise en jeu lors des changements de gouvernement. Le service d'administration générale, *Algemene Bestuurdienst* (ABD), qui regroupe les fonctionnaires des trois rangs les plus élevés a été créé en 1995 en vue d'uniformiser le recrutement et la formation des hauts fonctionnaires d'une part et de favoriser la mobilité de ceux-ci en transcendant les frontières départementales. De cette manière, le gouvernement néerlandais espère susciter un véritable esprit de corps entre les membres de l'ABD selon Van Der Meer et Raadschelders<sup>11</sup>. En cas de vacance, le bureau de l'ABD joue un rôle actif dans la procédure de sélection : c'est lui qui définit en concertation avec le ministre et le secrétaire général du département concerné la description de fonction et opère la présélection et le classement des candidats. Pour les postes les plus élevés, l'ABD consulte le ministre de l'Intérieur ou le Ministre-Président.

## 2.5. Royaume-Uni

Dans ce pays, la neutralité imposée aux fonctionnaires s'inscrit dans le cadre d'un système démocratique coutumier des alternances au pouvoir. On entend souvent dire du fonctionnaire anglais qu'il est politiquement « castré » ; il y a en effet une grande étanchéité entre la carrière politique et la carrière administrative et les fonctionnaires sont tenus à un devoir de réserve très strict. Ceci n'empêche nullement les hauts fonctionnaires de participer activement à l'élaboration et à la coordination des politiques publiques. Ils servent indifféremment les ministres au pouvoir. La séparation des carrières a pour effet que le *Civil Service* gère pratiquement sans intervention externe le recrutement et la carrière de ses agents (par le biais du *Civil Service Commission* et, pour les deux grades les plus élevés, par le *Senior Appointment Selection Committee*) en fonction du principe du mérite. Jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Mme Thatcher le système était

---

<sup>10</sup> K. NOMDEN, « La modernisation administrative aux Pays-Bas » dans I. CORTE-REAL, K. NOMDEN, M. KELLY, F. PETITEVILLE, *Les administrations en mouvement. Les réformes de modernisation dans quatre pays: Portugal, Pays-Bas, Irlande et France*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999, pp.29-64.

<sup>11</sup> F.M. VAN DER MEER & J.C.N. RAADSCHELDERS, *The Senior Civil Service in the Netherlands : A Quest for Unity*, in E.C. PAGE & V. WRIGHT, op. cit., pp. 205-228.

relativement fermé et la mobilité externe faible. Depuis lors, le pouvoir politique s'est montré plus interventionniste<sup>12</sup> dans la sélection des fonctionnaires, dont le corps compte environ 3000 membres. Actuellement, l'attribution des postes faisant partie des deux premiers grades du *Senior Civil Service* requiert l'approbation du Premier ministre lequel prend préalablement l'avis du directeur du *Home Civil Service* (Ministère de la Fonction publique) ; pour les postes vacants au grade 3, l'accord du *Cabinet Office* (Services du Premier ministre) suffit<sup>13</sup>.

## **2.6. Belgique**

En Belgique, le statut Camu de 1937 a modifié la politique en matière de fonction publique en unifiant les statuts propres à chaque ministère et – en s'inspirant du modèle du *Civil Service* anglais – en privilégiant le critère du mérite pour le recrutement et l'avancement dans la carrière. Un des buts visés par la réforme était de mettre un terme à la politisation en harmonisant les conditions d'accès et le déroulement de la carrière<sup>14</sup>. L'expérience a montré cependant que le nouveau statut n'a pas su mettre fin à l'intervention du politique dans les nominations et les promotions<sup>15</sup>. Que ce soit par le recrutement de contractuels - qu'on finit par régulariser pour une raison ou une autre après quelques années de service -, par le mécanisme des primo-nominations<sup>16</sup> ou encore par la répartition politique des promotions aux emplois dirigeants dans les ministères, le pouvoir politique a toujours voulu garder la haute main sur la gestion des personnels de l'administration qu'il considère comme un enjeu de

---

<sup>12</sup> Y. MENY, « A la jonction du politique et de l'administratif : les hauts fonctionnaires », *Pouvoirs*, 40, 1987, pp. 5-23. Voir aussi M. DAVIES, « Fonctionnaires, managérialisme et démocratie », *Revue internationale de sciences administratives*, Vol. 64, 1, 1998, pp. 139-151 et C. CLIFFORD et V. WRIGHT, « La politisation de l'administration britannique : ambitions, limites et problèmes conceptuels », *Revue française d'administration publique*, 86, avril-juin 1998, pp. 267-280.

<sup>13</sup> A. AUER, C. DEMMKE, R. POLET, op. cit., p.71.

<sup>14</sup> A. MOLITOR, *Servir l'Etat : trois expériences*, Bruxelles, CRISP, 1982.

<sup>15</sup> Voir à cet égard A. FRANCOIS, *Le régime de service des fonctionnaires de l'Etat ; nature statutaire et spécificité*, Luxembourg, Institut Européen d'Administration Publique, Séminaire des 25 et 26 octobre 1994 ; A. STENMANS, « La réforme de la fonction administrative », *Administration publique*, Vol. 24, 3, 2000, pp. 177-202.

<sup>16</sup> Par le passé, le pouvoir politique a procédé à de nombreuses nominations politiques à l'occasion de la création de nouveaux organismes publics.

conservation du pouvoir. La prédominance du politique a eu également pour conséquence de reléguer l'administration dans un rôle d'exécutant. Les hauts fonctionnaires en Belgique manquent de pouvoir d'influence<sup>17</sup> et sont marginalisés par les cabinets ministériels dans le processus de décision politique. Assez paradoxalement, même s'ils expriment une certaine aversion pour le monde politique et ses pratiques partisans<sup>18</sup>, ils sont presque forcés de suivre ses pratiques – choix d'une carte politique, passage par les cabinets ministériels – pour pouvoir arriver au sommet de la carrière administrative. Au cours des dernières années, la politisation a toutefois eu tendance à diminuer du moins au niveau des promotions, le pouvoir politique ne désavouant pratiquement plus les propositions faites à l'unanimité par les conseils de direction des ministères<sup>19</sup>. On dénombre environ 400 hauts fonctionnaires dans la fonction publique fédérale.

### 3. ANALYSE DE QUELQUES VARIABLES EXPLICATIVES DE LA POLITISATION

En partant des constats issus de l'étude comparative des systèmes de fonction publique, nous nous proposons d'identifier quelques variables susceptibles d'expliquer en quoi et pourquoi la politisation a tendance à croître - ou au contraire à régresser - dans les pays que nous avons retenu dans le cadre de cette étude. Nous sommes conscients que chaque facteur ou variable pourrait faire en soi l'objet d'une analyse beaucoup plus approfondie fondée notamment sur des données quantitatives. Notre propos se limite ici à décrire ces variables, à formuler des hypothèses quant à leur lien avec la politisation et à tenter de voir quelles tendances pourraient s'en dégager.

---

<sup>17</sup> Voir à ce sujet les études de Wilfried Dewachter sur la hiérarchie du pouvoir en Belgique : W. DEWACHTER, *Besluitingvorming in Politiek België*, Louvain, Acco, 1995.

<sup>18</sup> G. DIERICKX, *La culture politique des fonctionnaires et des hommes politiques en Belgique*, Brugge, Editions Vanden Broele, 1993.

<sup>19</sup> A. HONDEGHEM, « Zin en onzin over de politisering van de overheidsdiensten en van het gerecht » in R. MAES (red.), *Democratie, legitimiteit en nieuwe politieke cultuur*, Leuven, Acco, 1997, pp. 75-90.

### **3.1. Système de l'emploi et système de la carrière<sup>20</sup>**

Dans le système de la carrière, le fonctionnaire entre à un échelon déterminé de la hiérarchie, est appelé à poursuivre son activité, normalement jusqu'à la retraite, dans une succession d'emplois et de grades. Dans le système de l'emploi, l'agent est recruté pour occuper son emploi sans vocation à l'avancement et pour une période variable, ce qui n'exclut nullement qu'en pratique il puisse « faire carrière » dans l'administration. Le système d'emploi semble a priori moins favorable au développement de la politisation car les postes sont à chaque fois remis en jeu. Dès lors, la pression devrait être moins forte sur les gouvernants du fait de l'absence de promesse de carrière. Selon Rouban, les six pays européens ralliés à ce système ont des fonctions publiques peu politisées. Et dans la mesure où elles l'étaient précédemment, ajoute Rouban, ces États évoluent plus rapidement que les autres pays européens vers la reconnaissance du rôle d'entrepreneurs publics de leurs hauts fonctionnaires et de la nécessité de dépolitiser leurs nominations<sup>21</sup>. Le seul contre-exemple est celui du Royaume-Uni dont la fonction publique était précédemment parmi les plus apolitiques d'Europe et qui, depuis les réformes managériales introduites par Mme Thatcher et ses successeurs, a tendance à se politiser progressivement. Paradoxalement, il faut donc se demander si le système de la carrière, généralement associé au *merit system* et donc fondé sur la primauté du critère de la compétence, n'a pas une propension plus grande à développer la politisation des recrutements et des promotions que le système de l'emploi.

---

<sup>20</sup> Ont en Europe un système de carrière : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg et le Portugal. Ont un système d'emploi, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède. Le Royaume-Uni et l'Italie évoluent de plus en plus vers un système d'emploi. Dans une large mesure, les Etats-Unis ont aujourd'hui un système de carrière. Voir aussi la distinction entre système ouvert et fermé : A. AUER, C. DEMMKE, R. POLET, op. cit., p. 33 et ss.

<sup>21</sup> L. ROUBAN, « Les transformations de l'action publique », *Revue française d'administration publique*, 86, avril-juin 1998, pp. 157-165.

### 3.2. Pays de *common law* et pays de droit administratif<sup>22</sup>

Dans l'ensemble, le système de la *common law* reflète une vision sociologique de l'administration qui tend à ne pas vouloir distinguer celle-ci par rapport à toute autre organisation. La gestion du personnel et les relations du travail sont en principe réglées par le droit commun et s'alignent donc sur le droit et les pratiques en vigueur dans le secteur privé. Cette conception est le produit de l'évolution historique et sociologique britannique.

Né à la suite de la Révolution française de 1789, le système de droit administratif porte la marque d'une conception autoritaire et centralisatrice de la gestion publique. L'administration en tant qu'auxiliaire du pouvoir, est dotée d'un régime juridique exorbitant du droit commun et de juridictions spéciales. Le fonctionnaire, investi d'une parcelle de la puissance publique, bénéficie d'un statut de droit public. Ce système privilégie les droits et les devoirs du fonctionnaire plutôt que les attentes en termes d'efficacité et de rendement qu'on retrouve dans les pays de la *common law*<sup>23</sup>.

Si l'on s'interroge sur le lien entre la puissance de l'État et son ouverture sur la société civile d'une part et la politisation d'autre part, on peut penser que la politisation de la fonction publique est moins répandue dans les pays de la *common law* que dans les pays de droit administratif. Il y a dans ces pays une plus grande osmose entre le secteur public et le secteur privé d'une part et une faiblesse relative de l'État d'autre part, qui ont pour conséquence que la politisation y a moins de prise qu'ailleurs. A cela s'ajoute le fait que, par exemple, les fonctionnaires américains et britanniques sont soumis à des restrictions sévères quant à leur participation à des activités politiques.

Inversement, des États forts comme la France ou l'Allemagne connaissent un degré de politisation élevé ; la participation des fonctionnaires à la vie politique y est favorisée. En témoignage, par exemple, le nombre important

---

<sup>22</sup> Sur cette distinction, voir par exemple : J. ZILLER, *Administrations comparées*, Paris, Montchrestien, 1993, pp. 273 à 280.

<sup>23</sup> C. de VISSCHER, op. cit., p. 66.

de fonctionnaires français siégeant à l'Assemblée Nationale ou ayant occupé des fonctions ministérielles. Le système très souple des détachements explique également la présence massive des hauts fonctionnaires dans les cabinets ministériels en France.

### **3.3. Démocraties consociatives**

Dans cette réflexion à propos de la distinction entre États dits « faibles » et « forts », arrêtons-nous aux démocraties consociatives : elles sont marquées par une segmentation de la société entre plusieurs communautés (religieuses, idéologiques, linguistiques, ...)<sup>24</sup>. L'identification à ces communautés y est forte et celles-ci présentent un degré élevé de cohésion interne. Les élites de chacune de ces communautés négocient ensemble suivant des procédures institutionnalisées<sup>25</sup>. Parmi les pays de l'Union Européenne, on identifie généralement la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie et l'Autriche comme faisant partie des démocraties consociatives. Dans ces pays se produisent, à des degrés divers, des phénomènes de « lotissement » de l'administration par des groupes d'intérêts politiques, syndicaux ou socio-économiques soucieux de leur représentation au sein de l'administration.

Ces pratiques sont soit formalisées, tels les cadres linguistiques dans l'administration fédérale en Belgique qui font exception au principe d'égal accès à la fonction publique, et reprises dans la législation, soit admises de façon informelle, les groupes d'intérêt tentant alors de se répartir les postes vacants par la négociation. Il y a lieu d'observer toutefois que le recours à des quotas ne doit pas être assimilé à de la politisation au sens où nous l'entendons, c'est-à-dire une intervention de type partisane. Ces quotas peuvent aussi se référer à d'autres distinctions au sein de la société (sexe, langue, religion, ...) et aboutir à limiter – assez paradoxalement – l'intervention des partis politiques.

---

<sup>24</sup> Voir sur le concept des démocraties consociatives les nombreux ouvrages d'Arend Lijphart, notamment l'ouvrage fondateur A. LIJPHART, *The Politics of Accommodation : Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press, 1968.

<sup>25</sup> B. ANTOINE, H. DUMONT, Rapport de l'atelier « Au-delà des 'piliers' : la prise en compte d'une société multiculturelle », disponible à l'adresse Internet suivante : [http://www.ecolo.be/egep/76/rapports\\_transversaux\\_7.htm](http://www.ecolo.be/egep/76/rapports_transversaux_7.htm)

La prépondérance du critère partisan par rapport à d'autres distinctions qui divisent la société est un phénomène généralement plus fréquent dans les démocraties consociatives. La structuration des partis politiques et du paysage politique autour de ces clivages est un facteur additionnel explicatif de la politisation. Celle-ci est présente là où les piliers sont forts et institutionnalisés au sein des partis.

### **3.4. Régime politique**

#### **3.4.1. Mode de scrutin**

Y a-t-il un lien entre le choix d'un mode de scrutin et la politisation de la fonction publique ? Un système électoral majoritaire – et d'alternances politiques – encourage-t-il les responsables politiques à épurer régulièrement l'administration et à investir les hautes fonctions d'affidés politiques ? Ou bien est-ce le cas inverse : un système proportionnel favorise-t-il la politisation sous prétexte de représentativité ?

Une comparaison entre la France et le Royaume-Uni, qui ont tous deux un système majoritaire, semble infirmer l'hypothèse d'un lien entre le mode de scrutin et le degré de politisation. Dans la plus vieille des démocraties occidentales, le Royaume-Uni, l'administration est protégée par sa neutralité. La politisation des nominations y est relativement absente, même si la pression du politique est devenue plus pesante au cours de la dernière décennie. L'administration dispose d'un pouvoir d'influence considérable et joue un rôle essentiel dans l'élaboration des politiques publiques. En France en revanche, l'administration contrôle bien le déroulement des carrières au sein de chaque corps ; mais pour la nomination aux plus hauts emplois administratifs, elle est dépendante du pouvoir politique qui peut agir de façon discrétionnaire. En pratique, les trois facteurs suivants se combinent pour expliquer les choix effectués par le gouvernement : l'appartenance au corps, la souplesse offerte par le régime du détachement et le degré d'allégeance politique des prétendants<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> B. GOURNAY, « The Higher Civil Service of France », in B. SMITH, *The Higher Civil Service in Europe and Canada*, Washington, Brookings Institution, 1984.



On peut concevoir que l'adoption d'un système électoral proportionnel justifie aisément le besoin ou la quasi-obligation pour le pouvoir de politiser son administration. En effet, les nominations politiques font partie d'une politique de pacification accordant à toutes les minorités une représentation. L'Italie et la Belgique, qui ont un paysage politique fragmenté, ont une administration qu'on qualifie aussi de corporatiste. Sans revenir sur le cas des démocraties consociatives évoquées précédemment, observons toutefois que la fonction publique des Pays-Bas est peu politisée, ce qui vient contredire cette dernière affirmation.

L'hypothèse d'un lien entre le mode de scrutin et la politisation de la fonction publique semble donc à écarter.

### ***3.4.2. Système de décision politique et cabinets ministériels***

L'existence de cabinets ministériels comme interface entre la fonction gouvernementale et la fonction administrative peut-elle être interprétée comme une manifestation de la volonté des partis politiques d'investir la sphère administrative ou, au contraire, de vouloir préserver la neutralité de l'administration ? En France, les cabinets répondent à la nécessité de disposer de collaborateurs fiables qu'un système des dépouilles trop limité ne fournit pas. En Belgique, l'administration étant politisée mais partagée entre partis, l'existence du cabinet se justifie par la méfiance qu'un responsable peut légitimement ressentir à l'égard de fonctionnaires d'une autre couleur politique. Dans ce contexte, le cabinet empiétera sur l'administration.

En revanche, l'inexistence des cabinets au Royaume-Uni était justifiée tant que la neutralité de l'administration était préservée. De façon récente, on constate cependant qu'aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les ministres s'entourent de conseillers politiques bien que ces deux pays soient opposés à de nombreux égards<sup>27</sup>.

La question du lien entre la présence de cabinets ministériels et la politisation n'est pas réellement pertinente en ce sens que l'existence des

---

<sup>27</sup> Luc Rouban pose des constats opposés pour la haute fonction publique dans ces deux pays. En Angleterre, il parlera d'instrumentalisation et aux Pays-Bas d'émancipation. Voyez L. ROUBAN, op. cit., p. 165.

cabinets peut être cause mais aussi conséquence de la politisation. On ne peut conclure *a priori* que les pays où se sont développés des cabinets ministériels ont une administration plus neutre ou plus politisée sans analyser davantage les variables explicatives de l'effet « politisant » ou non de l'existence de cabinets ministériels dans certains pays. Retenons néanmoins que les articulations internes au système politico-administratif sont un élément supplémentaire à prendre en compte lors de l'analyse du phénomène de la politisation.

### **3.5. Modernisation de l'administration et théorie du New Public Management**

Le *New Public Management* (NPM) ou la Nouvelle Gestion Publique est la dénomination générique d'un courant de pensée qui a orienté un certain nombre des réformes administratives dans les pays de l'OCDE depuis les années 80. Certains auteurs en ont « codifié » ses principes pour en faire un nouvel idéal-type d'organisation de l'administration<sup>28</sup>. Concrètement, le *New Public Management* cherche à dynamiser l'administration en introduisant dans son fonctionnement une logique de concurrence et par voie de conséquence des « mécanismes de type-marché ». Il défend les idées d'autonomisation et de décentralisation des services administratifs, y compris en matière de ressources humaines, et modifie la relation entre l'administration et le citoyen en privilégiant la notion de « client ».

Selon Luc Rouban, à l'exception notable du Royaume-Uni, on constate un affaiblissement du contrôle politique sur la carrière et la nomination des hauts fonctionnaires<sup>29</sup> qui est relativement concomitante avec l'introduction des réformes de type managérial. Toutefois, la tendance se révèle plus forte au nord (Finlande, Danemark, Suède) qu'au sud de l'Europe. Certains pays (Grèce, Italie, Portugal) ont dépolitisé les nominations, mais en restant fidèles au modèle weberien. L'Autriche et l'Allemagne ne connaissent pas

---

<sup>28</sup> Voir à ce sujet : C. HOOD, « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, 1991, Vol 69, 1, pp. 3-19 ; L.E. LYNN, « The New Public Management : How to Transform a Theme into a Legacy », *Public Administration Review*, 1998, Vol 58, 3, pp. 231-237. Pour un regard critique sur le NPM, voir par exemple : M. HUFTY (dir.), *La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Paris, Presses universitaires de France et Genève, Nouveaux Cahiers de l'IUED, 1998.

<sup>29</sup> L. ROUBAN, op. cit., p. 164.

de changements notoires tandis que la France et l'Espagne connaissent une plus forte politisation liée à des alternances plus fréquentes.

#### **4. CONCLUSION : LA DÉPOLITISATION EST-ELLE RÉALISABLE SINON SOUHAITABLE ?**

Le *spoil system* a vocation à politiser un certain nombre de fonctions et est souvent associé au système de l'emploi. Cette politisation dans les pays connaissant un système d'emploi réside dans l'attribution sur base de critères politiques de postes déterminés par avance. La politisation est « explicite ». Un débat public sur les compétences minimales des attributaires et sur le pourcentage de postes politisés (ou les rangs) est a priori possible.

Le système de la carrière promeut la neutralité des fonctionnaires et la promotion au mérite sur base de l'évaluation des compétences. La politisation, existante malgré tout, y est souvent occultée dans une volonté d'instrumentalisation de l'appareil administratif. Il s'agit d'une forme d'investissement de la sphère administrative ou de clientélisme, qui échappe à tout débat public. Le contournement de la réglementation n'aboutit qu'à renforcer dans les faits l'anti-politisme d'une partie de la population. Le pouvoir politique perd sa crédibilité en exhortant l'administration à respecter un certain nombre de règles de conduite que lui-même n'entend pas s'imposer dans ses rapports avec l'administration.

Par ailleurs, il est sans aucun doute illusoire de vouloir supprimer toute forme de politisation. Ce n'est même pas souhaitable pour un certain nombre de postes dans la haute fonction publique qui sont à la charnière entre la fonction gouvernementale et la fonction administrative. Mais on peut exiger raisonnablement des gouvernants qu'ils s'imposent certaines règles de transparence aussi bien lors de la définition des postes que lors de l'attribution de ceux-ci. Parallèlement, si l'on considère que des critères d'ordre partisan peuvent prévaloir lors de l'attribution, encore faut-il s'assurer que les personnes pressenties ou présélectionnées disposent d'un minimum de compétences pour occuper lesdits postes.

Par rapport à la fonction publique dirigeante en Belgique, il est peut-être opportun d'entamer un débat public sur les rôles respectifs de chacun des

acteurs (monde politique, cabinets, haute administration). La politisation, au sens le plus noble cette fois, des postes à laisser à la discrétion des gouvernants n'est pas à écarter *a priori* – pour les raisons que nous avons résumées au point 1 – mais son organisation devrait ensuite faire l'objet d'une régulation claire. Il convient d'établir une frontière plus nette entre les fonctions qu'on considère comme politiques et pour lesquelles des nominations politiques se justifient alors « par nature » ou « par nécessité fonctionnelle » et les fonctions plutôt administratives pour lesquelles la politisation serait exclue. Ceci aurait pour but de mettre un frein à la spirale de la politisation et à désamorcer le climat d'anti-politisme et de défiance entourant l'administration.

La proposition visant à pourvoir les postes les plus élevés dans la hiérarchie administrative par le système du « mandat » s'inscrit dans cette perspective. En ce sens, plusieurs pays ont créé un corps de hauts fonctionnaires (SES américain, ABD néerlandais,...). L'accession (interne ou externe) au corps n'est pas fondée sur des critères politiques, mais uniquement sur l'évaluation des compétences. En revanche, la désignation à un emploi dirigeant réservé aux membres du corps peut tenir compte de critères politiques mais on sait par ailleurs que cette désignation n'est que temporaire. La direction du corps de hauts fonctionnaires a pour mission de gérer la mobilité de ses membres en interaction avec le pouvoir politique, à étendre les connaissances de ses membres par la formation et à veiller à créer ou à conforter un « esprit de corps » entre les membres de la haute fonction publique.

Une variante de ce système consiste à ne pas créer de passage obligatoire par le corps – pour éviter l'esprit de caste administrative ? – et à conférer les postes sur la base de mandats à durée limitée. C'est la solution retenue dans le cadre du plan « Copernic » de réforme de l'administration fédérale. La vigilance s'impose toutefois en raison des incertitudes qui planent sur la procédure de sélection, en particulier sur le respect des garanties d'impartialité et d'égal accès à la fonction publique.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Pour un regard critique sur le plan Copernic, voir : S. JACOB, « La modernisation des administrations publiques fédérales. Révolution copernicienne ou quête du Graal », *Pyramides*, numéro 2 – automne 2000, pp. 135-158.

Il serait probablement opportun, comme le suggère Alain Stenmans<sup>31</sup>, de réhabiliter le recrutement contractuel dans la fonction publique en Belgique. L'approche suivie dans l'arrêté royal sur les principes généraux<sup>32</sup> est trop « frileuse » : elle est imprégnée de l'idée que les contractuels sont quasi tous des « protégés politiques » et qu'il faut donc maintenir le recrutement contractuel dans un régime d'exception pour éviter la prolifération par ce biais des nominations partisans. Stenmans souligne à juste titre le caractère complémentaire de ce personnel qui peut apporter du sang neuf dans les administrations – notamment pour répondre aux nouveaux défis de la société – et la souplesse qu'offre le recours au contrat pour gérer efficacement les ressources humaines. Mais la condition à remplir est de mettre fin à l'opacité trop fréquente qui entoure les nominations de fonctionnaires engagés sous contrat.

Le maître-mot de cette conclusion, on l'aura compris, est celui de transparence : dans la décision de politiser ou non un poste, dans la définition des rôles respectifs et des droits et devoirs des acteurs politiques et administratifs, dans la rédaction du mandat attribué aux hauts fonctionnaires, dans les modes de recrutement, de sélection et de nomination des fonctionnaires qu'ils se trouvent dans un lien statutaire ou contractuel avec les pouvoirs publics.

En rapport avec le Plan Copernic de réforme de l'administration fédérale, soulignons enfin que les changements intervenus dans le mode de sélection et de nomination des cadres dirigeants qui ont suscité pas mal de polémiques ces derniers temps, ne vont pas à eux seuls garantir un meilleur fonctionnement de l'administration. Il est tout aussi essentiel que les nouveaux cadres dirigeants jouissent d'une marge de manœuvre suffisante

---

<sup>31</sup> A. STENMANS, *La transformation de la fonction administrative en Belgique. Administration publique et société*, Bruxelles, CRISP, 1999, pp. 49 et ss.

<sup>32</sup> Arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *Moniteur belge* du 1 octobre 1994. Le fait que l'arrêté royal homonyme du 22 décembre 2000 qui remplace cet arrêté ajoute en son article 2 §1 une exception supplémentaire ne change rien à notre propos.

pour diriger efficacement leurs services. On suivra à cet égard avec intérêt les discussions à venir sur l'élaboration des « plans de management »<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Article 11 de l'Arrêté royal du 2 mai 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux, *Moniteur belge* du 8 mai 2001.

## LA QUESTION ADMINISTRATIVE EUROPÉENNE À L'AGENDA : ENJEUX CROISÉS D'UN SÉISME

*Fabrizio Cantelli\**

### **Résumé**

A l'exception de quelques soubresauts, le corps administratif européen n'a été que peu ou prou l'objet de délibérations au sein de l'espace public. Il semble bien qu'un « tournant » se soit produit et que pareil refoulement soit désormais révolu : l'administration publique européenne se situe désormais au centre de l'arène politique. Le *Livre blanc* présenté par Neil Kinnock, Vice-Président de la Commission européenne (2000-2005) et Commissaire chargé de la réforme administrative a été adopté par la Commission le 28 février 2001. Cela a considérablement accéléré la donne, « condensé » un équilibre instable de tensions et d'oppositions. Comment ne pas voir que nous assistons à un véritable processus de politisation d'une problématique ? L'architecture administrative européenne quitte ainsi le silence pour occuper les premiers chapitres de l'agenda et ainsi changer de statut pour revêtir toutes les caractéristiques d'une question à part entière.

Cet article tend, d'une part, à expliquer la nature de la réforme de l'administration publique européenne et d'autre part, à comprendre les multiples enjeux de l'éclosion de la question administrative européenne sur la scène politique. Pour satisfaire pleinement à ce deuxième objectif, quatre hypothèses seront soumises à un examen critique : l'hégémonie du référentiel anglo-saxon dans l'action administrative européenne, le spectre de la privatisation, l'« ajustement » (en vue de l'élargissement) et le dépassement d'une Commission européenne en crise de confiance.

---

\* Fabrizio Cantelli est assistant en science politique à l'ULB (CERAP).

## 1. D'UN FONCTIONNARIAT EUROPÉEN IMPENSÉ A L'ÉCLOSION D'UNE NOUVELLE QUESTION CONFLICTUELLE

Depuis une bonne décennie, les réflexions sur l'état contemporain de l'Europe font florès. La communauté scientifique, tous horizons confondus, quadrille déjà les frontières en devenir de l'Union européenne et les questions sur la (future) Constitution de l'Europe, sur le Parlement européen, sur l'Etat européen ou sur la Cour de Justice européenne font l'objet d'une vive et rigoureuse problématisation<sup>1</sup>. Les politologues, les juristes et les philosophes – Jürgen Habermas<sup>2</sup> en particulier – se sont attelés à réfléchir ce nouvel objet dans la constellation déjà connue des formes politiques (Empire, République, Royaume, Etat, Région, Organisation Internationale, Province, ...). Tel n'est pas notre but ici. Plus modestement, il s'agit d'éclairer la question administrative, restée longtemps en friche, pour ainsi dire, dans le champ scientifique<sup>3</sup>. Point névralgique des termes du débat actuel, le *Livre blanc*<sup>4</sup> de 2000 sur la réforme de la Commission constitue le point de départ de la discussion.

Certes, quatre crises ont déjà balisé le territoire administratif européen, non vierge en termes de conflictualité et de tensions. Les grèves de 1981 et de 1991 portaient sur des revendications salariales, celles de mars 1998 sur les préretraites à 55 ans, les licenciements de fonctionnaires improductifs et du 31 janvier 2001 sur le rapatriement partiel à Bruxelles de ses services

---

<sup>1</sup> J-M. FERRY, *La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000 ; P. MAGNETTE (éd.), *La Constitution de l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2000 ; P. DELWIT, J-M. DE WAELE, P. MAGNETTE (éd.), *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Complexe, 1999 ; « Les Cours européennes. Luxembourg et Strasbourg. », *Pouvoirs*, n° 96, Paris, Seuil, 2001 ; G. MAJONE, *Les communautés européennes : un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996 ; J. RICHARDSON, « Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur : communauté de politique publique, réseaux par questions et communautés épistémiques », in P. LE GALES, M. THATCHER, *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995.

<sup>2</sup> J. HABERMAS, *Après l'Etat-nation : une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000 ; J. HABERMAS, *L'intégration républicaine*, Paris, Fayard, 1998.

<sup>3</sup> A notre connaissance, une analyse aigüe a déjà été articulée sur un versant de cette thématique : E. VOS, « European Administrative Reform and Agencies », *European University Institute Working Paper*, Florence, RSC n° 2000/51, 2000.

<sup>4</sup> *Réforme de la Commission, Livre blanc*, volume I et II, COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, Bruxelles, COM(2000) 200 final/2.



luxembourgeois. Un vrai rapport de forces était alors à l'œuvre mais l'ampleur était moindre et les objectifs plus circonscrits à un secteur précis.

Etudier la question administrative européenne telle qu'elle se pose aujourd'hui est triplement riche. D'abord, il s'agit d'aller au-delà du « sens commun », des stéréotypes véhiculés et des évidences éculées pour faire droit ici à une description des avancées, des intentions et des desseins du projet de réforme administrative formulé dans le *Livre blanc*. Ensuite, l'analyse du rapport de forces cristallisé dans des institutions (le « triangle » formé par le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil) et des acteurs (le Vice-Président de la Commission européenne Neil Kinnock, les Organisations syndicales et professionnelles de la Commission, ...) en conflit, semble en effet davantage fertile pour la compréhension du processus de politisation de l'agenda<sup>5</sup> européen et sa dynamique particulière. Enfin, cette approche rend possible une réflexion d'ensemble sur les conditions d'émergence et la « construction » d'un corps administratif européen<sup>6</sup> ayant dépassé, tant qualitativement que quantitativement, l'état embryonnaire.

## **2. LE TEMPS DES RÉFORMES**

Le chantier engagé par la Commission est explicitement ambitieux et se veut tel un électrochoc. Pas moins de 98 Actions l'accompagnent, sur des sujets et des domaines très différents. Rare, pour ne pas dire unique, est cet engagement à retravailler l'action administrative européenne dans sa totalité. Il suffit de citer les quatre chapitres centraux du *Livre blanc* pour comprendre le caractère maximaliste de la réforme : le chapitre 1 « Une

---

<sup>5</sup> De nombreux travaux ont contribué à préciser et enrichir le tissu des significations attribuées à l'agenda. Pour la France, voir J-G. PADIOLEAU, *L'état au concret*, Paris, Puf, 1982. L'agenda appréhendé ici se conforme à la définition donnée par Yves Meny et Jean-Claude Thoenig : « ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public voire l'intervention (active) des autorités politiques légitimes ». Y. MENY, J-C. THOENIG, *Politiques publiques*, Paris, Puf, 1989, pp. 167-168.

<sup>6</sup> Pour une stimulante réflexion sur le formatage d'une élite politico-administrative européenne au Collège d'Europe (Bruges), voir M. MANGENOT, « Une école européenne d'administration ? L'improbable conversion de l'ENA à l'Europe », *POLITIX - Revue des sciences sociales du politique*, Paris, L'Harmattan, n°43, 1998, pp.7-32 ; V. SCHNABEL, « Elites européennes en formation. Les étudiants du « Collège de Bruges » et leurs études », *POLITIX*, *id.*, pp. 33-52.

culture axée sur le service », le chapitre 2 « Définition des priorités, affectation et utilisation efficiente des ressources », le chapitre 3 « Ressources humaines » et le chapitre 4 « Audit, gestion et contrôle financiers. »<sup>7</sup>

Plus que la simple économie du texte, c'est aussi par le discours utilisé que s'exprime la portée volontairement radicale de la réforme. « Vous trouverez dans les pages internet qui suivent des précisions sur la manière dont la Commission prévoit de mener à bien la modernisation la plus radicale qu'elle ait connue en quarante ans d'histoire » ou encore « contrairement aux réformes entreprises auparavant, qui n'avaient trait à chaque fois qu'à certains aspects de l'activité de la Commission, le *Livre blanc* a présenté, pour la première fois, un ensemble de réformes intégrées prévoyant des actions liées entre elles et portant sur plusieurs domaines des activités des commissaires, l'objectif général étant une modification radicale de la culture administrative. »<sup>8</sup> Ces mots sont ceux que l'on peut épingler sur le site de la Commission. Si effectivement la mobilisation de vocables tels « révolution », « radical », « changement », « modernité » ou « rupture » tend à se généraliser (et donc à être banalisée) ainsi qu'à se *gadgétiser* sous la forme de techniques de marketing, il n'en demeure pas moins qu'ils permettent néanmoins de peser intuitivement la discontinuité affirmée par les acteurs de la réforme.<sup>9</sup>

En plus d'être présomptueux, il serait impossible de couvrir l'ensemble de la réforme tant le spectre est large et les matières pointues. L'exercice

---

<sup>7</sup> Le quatrième chapitre « Audit, gestion et contrôle financier » ( Action 63-98) est plus technique et compliqué mais son incidence n'est pas à sous-estimer. Dans ce résumé dont le caractère caricatural et réducteur est assumé, on peut épingler le maelström dans lequel l'organigramme classique des responsabilités de la Commission est pris, le remaniement du cadre réglementaire, la réorganisation de la structure de la gestion financière, du contrôle et de l'audit interne de la Commission, la création d'un service d'audit interne (SAI), d'un service financier central et d'un comité de suivi des audits (augmentation générale du personnel de quelque 200 unités).

<sup>8</sup> *Rapport sur l'état d'avancement de la réforme – février 2001*, COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, COM(2001) 115 final, p. 3.

<sup>9</sup> Le discours accompagnant le « Plan Copernic » en Belgique est à cet égard particulièrement exemplatif. Voir S. JACOB, « La modernisation des administrations publiques fédérales. Révolution copernicienne ou quête du Graal ? », *PYRAMIDES*, n° 2, Automne 2000, pp. 135-137.

relève plus ici d'une esquisse générale de la réforme avec la présentation de ses points cardinaux que de la description chirurgicale du moindre élément qui la compose. Ceci se comprend d'autant plus aisément que bon nombre de points doivent encore faire l'objet de négociations avec les syndicats de la fonction publique et *a fortiori* rencontrer l'adhésion du Parlement européen et du Conseil. Intervenant dans le processus, le COREPER (Comité des représentants permanents) a déjà donné son aval à la proposition (Kinnock) de reporter de deux ans deux dossiers ô combien conflictuels et sensibles : la méthode d'adaptation annuelle des rémunérations des fonctionnaires européens et la réforme du régime de pension. En outre, le COREPER a approuvé l'augmentation annuelle de 2,1 % des traitements des fonctionnaires pour 2001. Le Conseil a entériné ces deux décisions le 19 décembre 2000.

### **2.1. Entre moralisation et disciplinarisation de la vie administrative européenne**

Peuplé de 11 Actions, structuré en 9 pages, le premier chapitre du *Livre blanc* « Une culture axée sur le service » mérite que l'on s'y attarde. Il s'attache essentiellement à une entreprise de démocratisation des rouages administratifs. Etant par là le plus « politique », donc le plus intéressant en ce qui nous concerne, ce chapitre est paradoxalement trop large pour pouvoir faire l'objet d'une évaluation affinée. Plusieurs tendances peuvent au demeurant être soulignées.

D'abord, mettant en exergue les impératifs éthiques et moraux avec lesquels le fonctionariat européen doit être au diapason, la Commission a lancé deux idées : un comité de déontologie de la fonction publique et un code de bonne conduite administrative. Institué par un accord interinstitutionnel, le comité aurait pour rôle « d'émettre des avis sur les règles d'éthique des institutions européennes. Le comité pourrait également contribuer à l'élaboration d'un code de conduite général, applicable à l'ensemble des institutions européennes, et de codes de conduite propres à chaque institution, de même qu'au suivi et au contrôle du respect de ces codes. »<sup>10</sup> Ces deux pistes visant la responsabilisation ont déjà amplement

---

<sup>10</sup> *Livre blanc* (Partie II), *op.cit.*, p. 3.

progressé<sup>11</sup>. En outre, sans oublier le retour de l'éthique, de la déontologie et de la bonne conduite (Actions 1 et 2), la tendance à la disciplinarisation de l'action administrative européenne (Chapitre 10 « Discipline », Chapitre 11 « Règles concernant le système d'alerte »), reprise plus haut, peut être, à raison, interprétée comme une partie du dispositif cognitif de l'institution en quête de légitimité (et crédibilité) tant interne qu'externe.

Ensuite, il est prévu d'installer de nouvelles règles renforçant d'une part l'accès du public aux documents des institutions communautaires (principe de transparence<sup>12</sup>) et d'autre part le dialogue et la consultation de la société civile, les ONG étant exclusivement ciblées. Dans le même esprit, un nouvel accord-cadre codifiant les relations entre le Parlement européen et la Commission est prévu. Enfin, la (cyber) Commission entend exploiter au maximum les nouvelles technologies de l'information. Plus, l'informatisation accrue va s'infiltrer jusque dans les procédures et transactions liées aux marchés publics. *Last but not least* la Commission s'engage à éradiquer le retard des sommes dues par elle-même à ses différents services.

En synthèse, les diverses dispositions présentées succinctement traduisent bien le double souci de dépolitisation et de repolitisation. *Dépolitisation* car mise en évidence d'une grammaire de légalité, responsabilité et éthique professionnelle qui balise la zone des relations entre l'administration et les commissaires afin de prévenir la corruption, le clientélisme, ou toute fraude liée à la «vassalisation» de la fonction administrative par le politique. *Repolitisation* car les acteurs (plus ou moins identifiables) de la gouvernance européenne font l'objet d'une réelle attention. Les citoyens, les ONG, le Parlement européen participent au concert européen et la

---

<sup>11</sup> Voir *Rapport sur l'état d'avancement de la réforme – février 2001*, COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, Bruxelles, COM(2001) 115 final.

<sup>12</sup> Intéressant à cet égard est ce paragraphe précisant les frontières d'un « document ». « Fournir l'accès le plus large possible, telle est la règle, et les dispositions de la proposition de règlement qui la limitent ne sont en aucune façon des restrictions nouvelles ; elles ne font que clarifier les pratiques existantes. La définition de ce que l'on entend par *document* exclut les textes à usage interne, tels que les documents de réflexion ou de discussion, les avis des services, ainsi que les messages informels. C'est conforme à l'avis du Comité des experts indépendants qui, dans son second rapport, souligne qu'à l'instar de toutes les institutions politiques, la Commission a besoin d'espace pour réfléchir à la définition de sa politique avant que celle-ci n'entre dans le domaine public », *Livre blanc, op. cit.*, p. 5.

Commission invite, tout en voilant quelque peu la répartition inégale du statut, des rôles, des compétences et du poids dans le processus décisionnel, à nourrir des relations constructives sans être plus précise dans la fixation des moyens.

## **2.2. L'externalisation ou la « montée en puissance » d'une réponse**

Intitulé « Définition des priorités, affectation et utilisation des ressources », le chapitre 2 du *Livre blanc* insiste sur deux pôles stratégiques : la gestion par activités et l'externalisation. Conjuguée en 9 Actions (de 12 à 20), cette portion matérialise les points de fixation des luttes, tensions et résistances les plus inexpugnables.

Le *Livre blanc* prend au préalable le soin de définir et délimiter les concepts invoqués. Ainsi, nous pouvons lire que « la gestion fondée sur les activités (Activity Based Management - ABM) ou 'gestion par activités' (GPA) est la notion qui recouvre l'ensemble des nouvelles méthodes de programmation, d'établissement du budget, de gestion et d'élaboration des rapports adoptées par la Commission. Elle englobe la fixation des priorités et l'affectation des ressources au niveau du collège ainsi que les principes généraux de gestion au niveau des services. »<sup>13</sup> A cette fin, une fonction de planification stratégique et de programmation a été mise en place dès juillet 2000. En outre, le but que se fixe la Commission est de consolider et affiner l'évaluation de SEM 2000<sup>14</sup> qui est *grosso modo* un programme de réforme de la gestion des finances et des ressources adopté en 1995 par la Commission.

L'Action 17 « Un cadre pour l'externalisation » est sans aucun doute le lieu-clef de toutes les discussions actuelles et à venir. L'investissement normatif et idéologique des divers acteurs, des OSP en particulier (Organisations syndicales et professionnelles) autour de ce point est

---

<sup>13</sup> *Le Livre blanc*, (Partie II), *op. cit.*, p.14.

<sup>14</sup> Pour plus de détails, il est conseillé de consulter le « glossaire » figurant en annexe 3 dans la partie I du *Livre blanc* dans lequel il est expliqué que l'objectif du SEM (« Sound and Efficient Management ») était de rationaliser et de simplifier les procédures de gestion financière, de procéder à une évaluation et à une analyse coût/efficacité des programmes de la Communauté, et de tenir davantage compte des observations de la Cour des Comptes, du Conseil et du Parlement européen.

profondément marqué.<sup>15</sup> Derrière ce point se cache un des enjeux sociopolitiques majeurs de la question administrative européenne. S'efforçant de baliser le terrain avec pragmatisme, la Commission européenne établit une sorte de typologie ventilant les diverses formes que peut prendre l'externalisation. Trois ont été retenues : la délégation, la décentralisation et la sous-traitance. En l'espèce, les nuances ont leur importance, loin de relever d'une quelconque micro-politique. En effet, la *délégation*, définie comme « consistant à déléguer des compétences à des organismes du secteur public pouvant soit faire partie des structures administratives de la Communauté, soit être de caractère national ou transnational et agir comme intermédiaires pour l'exécution de certaines politiques communautaires. »<sup>16</sup> Les activités dites non essentielles et techniques sont particulièrement ciblées mais, comme l'exprime le *Livre blanc*, peuvent tout aussi bien déborder très largement du domaine purement technique. La *décentralisation* définie comme « la délégation de compétences à des organismes nationaux de service public agissant comme intermédiaires pour la mise en œuvre de certaines politiques communautaires »<sup>17</sup> est envisagée pour des activités non essentielles exigeant un partenariat avec des organismes publics dans la définition des objectifs. La *sous-traitance* se définit comme la délégation de tâches à des entités du secteur privé. Le gardiennage mais aussi les tâches auxiliaires (les évaluations) sont cités parmi les activités susceptibles d'être sous-traitées. Il faut ajouter au demeurant que les critères d'externalisation sont tout aussi déterminants que les trois formes reprises plus haut. La prévalence est accordée au double impératif d'efficacité et d'efficience qui recoupe à plusieurs égards le rapport coût/efficacité. Un imaginaire (dans l'acception de Castoriadis) utilitariste et économiciste semble imprégner – s'incruster dans – la réforme.

La discussion autour de ce gond de la question administrative européenne, lié à l'arrivée au niveau européen d'un discours managérial interprété par

---

<sup>15</sup> Pour les positions critiques et finement argumentées des syndicats à cet égard, voir B. THYSEBAERT, *Le Livre blanc du SFIE (Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens)*, 2000, pp. 11-13.

<sup>16</sup> *Livre blanc*, Partie II, *op. cit.*, p.21.

<sup>17</sup> *Loc. cit.*

certain théoriciens de la bureaucratie, Françoise Dreyfus<sup>18</sup> par exemple, comme l'infiltration d'une politisation par la bande, sera menée un peu plus loin dans cet article.

### **2.3. Les ressources humaines : vers une refonte de la galaxie administrative européenne**

De loin le plus volumineux en terme d'Actions, plus d'une quarantaine (de 21 à 62), ce troisième chapitre traite en vrac de la discipline, des prestations, de la formation continue, de la formation au management, du recrutement, de l'encadrement, de l'égalité des chances, de l'équilibre entre hommes et femmes, de la structure des carrières, des promotions, des évaluations et de bon nombre de dossiers tout aussi importants. Il redessine substantiellement - pour ne pas dire révolutionne – le visage de la fonction publique européenne. Cette floraison de propositions et projets n'exclut pas de son horizon l'épineuse thématique des pensions des fonctionnaires européens.

Faire justice à la totalité des points repris n'est pas l'objet de cet article. Néanmoins, plusieurs remarques s'imposent, notamment sur la volonté nette de neutraliser le politique (et la politisation extrême) dans le recrutement, la promotion et la carrière. Premièrement, coupant court au clientélisme, un système d'évaluation méritocratique dont les axes seront la transparence, la quotidienneté, l'objectivité (contestée par les syndicats) et le caractère équitable devrait être installé ; l'attribution d'un nombre de points sera complétée par des méthodes plus interactives.<sup>19</sup> Une tendance à la disciplinarisation de l'action administrative européenne se lit aussi en filigrane dans le *Livre blanc* (Action 57). Deuxièmement, la lutte contre les différentes discriminations liées à l'âge, au sexe, à l'ethnie, à l'orientation sexuelle ou concernant les personnes handicapées est massivement présente, tout comme la volonté de maintenir l'équilibre géographique au

---

<sup>18</sup> F. DREYFUS, *L'invention de la bureaucratie : servir l'Etat en France, Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*, Paris, La Découverte, 2000 ; pour un commentaire condensé de ce livre, voir F. CANTELLI, « Le management, un anti-Weber ? Autour de Françoise Dreyfus », *PYRAMIDES*, n° 2, Automne 2000, pp. 247-256.

<sup>19</sup> Pour plus de précisions sur les métamorphoses du pilier de l'évaluation (grades, statut, ...) ainsi que sur la centralisation du recrutement, voir *Le Livre blanc*, (Partie II), pp. 28-39. Il est à noter qu'il est prévu de faire disparaître la catégorie D.

sein du personnel. La Commission se déclare encline à déployer une panoplie de mesures visant à réaliser concrètement la parité au niveau des jurys et des comités, à doubler la représentation des femmes au niveau des postes de directeur général et de directeur, à renverser la charge de la preuve en cas de discrimination sexuelle (conformément à la directive 97/80 du Conseil du 15 décembre 1997) et à mieux traiter le harcèlement sexuel.

### **3. ENJEUX « CROISÉS » STRUCTURELS ET CONJONCTURELS DE LA QUESTION ADMINISTRATIVE EUROPÉENNE : QUATRE HYPOTHÈSES EN PERSPECTIVE**

Si la première partie s'est efforcée de décrypter d'une manière transversale les tenants et aboutissants de la question administrative européenne, en essayant de mettre en lumière le rapport à la (dé)politisation, compris plus pragmatiquement, tel un mouvement d'affranchissement de l'administratif face au politique (recrutement, clientélisme, copinage, opacité, évaluation, mérite, ...), la deuxième partie va explorer la politisation tel un processus de mise à l'agenda. Nous postulons la complémentarité des approches. La transformation d'un quelconque sujet en un « problème » politique est un processus qui a déjà été construit, déconstruit et reconstruit conceptuellement. La mise à l'agenda, la politisation d'une question ainsi que les diverses séquences d'aller-retour ont été disséquées par de nombreuses études sur une myriade d'objets (avortement, sida, environnement, tabac, ...), notamment celles de Marques-Pereira<sup>20</sup>, Padioleau<sup>21</sup> ou Muller<sup>22</sup>, pour n'en citer qu'une poignée. En tout état de cause, le destin de l'appareil administratif européen catalyse actuellement des échanges politiques très vifs, suscitant un authentique débat agonistique<sup>23</sup> ; loin, bien loin du temps où il n'était qu'une sous-province, grise et apolitique, dans le continent des grands débats européens. La

<sup>20</sup> B. MARQUES-PEREIRA, *L'avortement en Belgique : de la clandestinité au débat politique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1989.

<sup>21</sup> J-G. PADIOLEAU, *idem*.

<sup>22</sup> P. MULLER, *Les politiques publiques, op.cit.*, pp. 34-42,

<sup>23</sup> Cette notion renvoie directement à la philosophie politique développée par Chantal Mouffe mettant l'accent sur la fécondité démocratique du « plemos » (conflits, divisions et antagonismes). C. MOUFFE, *Le politique et ses enjeux – Pour une démocratie plurielle*, Paris, La Découverte, 1994, p. 11.



montée de la question administrative européenne sur la scène politique peut être comprise à travers des prismes différenciés, des lentilles conceptuelles particulières. Quatre hypothèses explicatives seront travaillées plus précisément et d'une manière critique : l'hégémonie du référentiel anglo-saxon, la privatisation managériale, le « nécessaire » ajustement devant l'élargissement et enfin, la politisation pour une plus-value de légitimité de la Commission.

### **3.1. Vers l'hégémonie du référentiel anglo-saxon sur l'action administrative européenne ?**

Cette hypothèse est véhiculée essentiellement (pas exclusivement) par des intellectuels français, des médias en Belgique francophone ainsi que (mais dans une moindre mesure) par les syndicats de la fonction publique européenne.<sup>24</sup> Sur quoi s'appuie-t-elle ? Trois points structurent pareille interprétation. Premièrement, le Commissaire européen en charge de la réforme administrative est pointé : Neil Kinnock. Président du Parti travailliste de 1983 à 1994, Vice-Président de l'Internationale Socialiste de 1983 à 1992, reconverti dans la doctrine du *New Labour* élaborée par Tony Blair, il incarne, selon cette hypothèse, la volonté hégémonique d'imposer un référentiel (ensemble de valeurs, normes, algorithmes et images<sup>25</sup>) typiquement anglo-saxon dans le schéma organisationnel de l'administration européenne. Deuxièmement, l'accent est mis sur le ton eurominimaliste. La décentralisation vers des services publics nationaux, telle que prévue dans le *Livre blanc*, apparaît à leurs yeux comme un indice de renationalisation.<sup>26</sup> Troisièmement, dans une perspective plus large, c'est le constat plus communément fait, que l'on assiste à une mutation, à la fin d'une Europe latine – marquée par l'empreinte française en tout cas – pour faire place à une Europe dominée par l'habitus anglo-saxon dont la

---

<sup>24</sup> Il est à noter que l'article « Neil Kinnock, Europe's Anglo-Saxon reformer » dans *The Economist* paru le 1er mars 2001 est tout aussi révélateur.

<sup>25</sup> P. MULLER, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde » in A. FAURE, G. POLLET, P. WARIN (éd), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 153-179. L'algorithme y est défini comme un « ensemble de relations causales qui expliquent une théorie de l'action et désignent les instruments et stratégies d'intervention ».

<sup>26</sup> Telle est la question que pose un article du journal *Le Soir* « Un cheval de Troie politique ? », 1er mars 2001.

réforme Kinnock ne serait qu'un symptôme. «Europe, la fin du jardin à la française », titre éloquent de l'analyse faite par Daniel Vernet dans *Le Monde* du 15 décembre 2000 ; son discours est exemplatif et résume bien cette première hypothèse : « Paradoxalement, l'arrivée d'un président italien à la tête de la Commission de Bruxelles a donné une tournure plus anglo-saxonne aux autorités communautaires. Les fonctionnaires britanniques peuvent rivaliser avec leurs collègues français dans la connaissance des dossiers ; la langue anglaise gagne du terrain au fur et à mesure qu'arrivent de nouveaux Etats membres... L'hégémonie intellectuelle que la France a exercée sur l'intégration européenne, de Jean Monnet à Jacques Delors, appartient certainement au passé. »

Si cette hypothèse pointe justement l'impact de la forte individualité de Neil Kinnock ainsi que l'influence culturelle grandissante de la Grande-Bretagne, elle ne parvient à dépasser ni un certain individualisme méthodologique<sup>27</sup> grossissant le pouvoir de Kinnock ni encore moins à comprendre l'institution Commission européenne (et le soutien clair de Romano Prodi) dans son ensemble. En outre, il semble que dans le cas présent, l'hypothèse de l'hégémonie du référentiel anglo-saxon se focalise sur la matrice des enjeux purement nationaux au détriment des enjeux idéologiques et cognitifs. Enfin, les enjeux structurels (élargissement) n'y sont pas lus avec l'attention nécessaire.

### **3.2. L'administration européenne enserrée entre privatisation et managérialisation ?**

En Europe, les administrations publiques nationales se sont déjà laissé pénétrer par les discours et les pratiques issus du milieu entrepreneurial.<sup>28</sup> La littérature scientifique n'a pas manqué de passer au peigne fin cette tendance lourde.<sup>29</sup> Pendant longtemps, le niveau européen était apparu

---

<sup>27</sup> Pour une perspective large, voir P. BIRNBAUM, J. LECA, *Sur l'individualisme : théories et méthodes*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986.

<sup>28</sup> Le propos de Jean-Louis Genard sur le cas belge garde sa pertinence si on l'exporte au niveau européen : J.-L. GENARD, « Introduction : management et/ou Etat de droit », *PYRAMIDES*, n° 2, Automne 2000, pp. 11-25.

<sup>29</sup> L. BOLTANSKI, E. CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999 ; B. JOBERT (sous la direction de), *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et*

comme étant tendanciellement non « contaminé », pour le dire d'une manière métaphorique. L'hypothèse, surtout mobilisée par les syndicats de la fonction publique européenne, à savoir par les Organisations Syndicales et Professionnelles (OSP), se pose dans les termes suivants : l'administration publique européenne est secouée et subit les foudres de la privatisation dans la forme (*via* des discours exogènes) et dans le fond (*via* l'installation du management). L'externalisation polymorphe (surtout la sous-traitance) prévue par la Commission est ici appréhendée comme une manière déguisée de démanteler l'ossature du *Léviathan* administratif européen.<sup>30</sup> D'autant que certaines mesures concernent l'ensemble des institutions européennes et non pas *stricto sensu* la Commission européenne.

Cette hypothèse embrasse à juste mesure la mutation paradigmatique se crispant cette fois au niveau européen. La gestion des ressources humaines introduite par Neil Kinnock (et soutenu par l'ensemble de la Commission) surajoute une dimension de conflictualité à la question administrative européenne. Si la grammaire de l'efficacité, de l'efficience et de la performance est conjuguée (et assumée) avec force par la Commission européenne, toute la partie du *Livre blanc* sur la discipline, la responsabilité et le mérite dans la fonction publique européenne n'est pas réductible tel quel à un discours managérial. Cité plus haut, la tendance à la disciplinarisation est marquante (mesures préventives, clarification des sanctions, publication des décisions disciplinaires). Les dysfonctionnements, l'« anomie » et l'opacité sont les principales cibles – cette méritocratie conduit à une dépolitisation latente et manifeste.

Proche tout en étant sensiblement différente, une autre interprétation serait aussi susceptible d'augmenter l'intelligibilité des enjeux de la question administrative européenne. Originellement conçue à partir des cas français, anglais et américain, cette grille peut néanmoins être valide pour le cas qui nous intéresse. En rupture avec les analyses naturalistes des privatisations les présentant comme une technique neutre de maximisation des intérêts, la

---

*recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; J.-P. LE GOFF, *Le mythe de l'entreprise : critique de l'idéologie managériale*, Paris, La Découverte, 1995.

<sup>30</sup> Voir B. THYSEBAERT, *Le Livre blanc du SFIE (Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens)*, 2000, pp. 11-13.

privatisation est vue avant tout comme une politisation.<sup>31</sup> Se positionnant dans le champ de la science politique, les auteurs tissent une stimulante typologie comprenant trois types de privatisation (systémique, pragmatique et tactique) fixée autour de trois variables : le rôle du pragmatisme, de l'idéologie et du cadre temporel (long terme, moyen terme, court terme). En extrapolant Feigenbaum, Henig et Hamnett, on peut parvenir à décoder les intérêts politiques derrière la réforme administrative qui se profile. Cette digression corrobore par anticipation la portée de la quatrième hypothèse reposant sur la quête de légitimation.

### 3.3. L'hypothèse d'une « froide » question d'ajustement à l'aube de l'élargissement

Est-ce pur hasard si le FMI et la BM baptisent aussi leurs programmes d'action dans les pays en voie de développement « Programme d'Ajustement Structurel » (PAS) ? Là n'est pas la question. La troisième hypothèse souligne plutôt que les termes du débat sont construits de telle sorte que la question administrative européenne se mue en un dossier technique, une question apolitique, purement fonctionnelle. Le spectre imminent et la réalité de l'élargissement de l'Union européenne dans quelques années secréteraient en quelque sorte une neutralisation et une technicisation de l'espace public. Les multiples déclarations du Commissaire européen Neil Kinnock et de son porte-parole Eric Mamer dans le champ médiatique, les motifs invoqués noir sur blanc dans le *Livre blanc*<sup>32</sup> et les discours du Président de la Commission européenne Romano Prodi<sup>33</sup> forment un corpus discursif dans lequel l'élargissement de l'Union européenne est axial et directement lié à la réforme actuellement en chantier. Le lien est incontestable. Relevant moins d'un lien de causalité unique, il est plus réaliste de le lire comme une corrélation, au demeurant ténue.

---

<sup>31</sup> H. FEIGENBAUM, J. HENIG, C. HAMNETT, *Shrinking the State. The political Underpinnings of Privatization*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

<sup>32</sup> Il faut à cet égard lire la préface du Collège qui met en exergue un double enjeu : la mondialisation et l'élargissement. *Le Livre blanc*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>33</sup> R. PRODI, « Speech to the European Parliament of 14 September 1999 », 1999 ; R. PRODI, « Speech to the European Parliament of 4 May ». Voir aussi E. VOS, « European Administrative Reform and Agencies », *op. cit.*

De nombreux auteurs, Ralph Miliband surtout, ont mis en évidence l'instrumentalisation du savoir, de l'expertise et de la technique cachant ainsi des positions idéologiques. L'élargissement n'est pas, loin s'en faut, une *créature* fictive. La troisième hypothèse met en avant la manière dont l'élargissement est mobilisé et participe ainsi à une réduction de l'espace politique de négociation ; l'« apolitisme du système politique. », finement décrit par Pierre Birnbaum<sup>34</sup>. Malgré les procédures de concertation menées avec les syndicats concernés (qui n'ont d'ailleurs pas manqué de contester la politique du fait établi de la Commission<sup>35</sup>), l'échange politique se fait sous le signe de l'inévitabilité et est perçu comme une obligation, ressenti comme une évidence. Ce phénomène s'accroît d'autant plus que la métaphore de la greffe impose une rationalité technique : le corps principal (les institutions européennes actuelles) va connaître la transplantation de quelque 700 fonctionnaires par nouvel Etat (traducteurs, juristes, ...).<sup>36</sup> L'élargissement devient alors le centre d'un dispositif cognitif qui s'impose aux acteurs et qui impose l'« ajustement ». Le pragmatisme de l'ingénieur institutionnel et du manager rend difficile la discussion et même la négociation : les critiques de la réforme émanant des forces syndicales sont directement réduites à une conception corporatiste, dogmatique, idéologique. Pour paraphraser Max Weber, cela tend à construire une situation bipolarisée entre d'un côté les tenants de l'éthique de la responsabilité et de l'autre, les tenants de l'éthique de la conviction.

Cette troisième hypothèse est utile pour deux raisons. Premièrement, elle saisit avec force la portée de l'instrument de l'élargissement. D'autant qu'il s'agit ici d'un enjeu structurel qui accompagnera l'Union européenne. Deuxièmement, elle fournit une grille d'interprétation qui décode bien l'effet désenchanté (technicisation) de l'élargissement sur les débats, les échanges et les positions des acteurs en présence. Néanmoins, elle comporte quelques limites. Il est difficilement réfutable que des changements d'ordres divers, administratif, politique et organisationnel, sont les corollaires de l'ajustement que l'élargissement impose. Autrement dit, la frontière entre l'ajustement « objectif » et l'ajustement « politique »

---

<sup>34</sup> P. BIRNBAUM, *La fin du politique*, Paris, Seuil, 1975, p. 227.

<sup>35</sup> *Le Livre blanc du SFIO*, op. cit., p. 5.

<sup>36</sup> « Elargissement : impact administratif sur l'UE », *Europe information service*, février 2001.

est tenue, contingente. En outre, elle omet l'importance du capital symbolique de l'institution, la Commission en l'occurrence, qui doit, pour être prosaïque, se refaire une santé. Précisons que nous parlons de la soumission à un impératif symbolique de *reconstruction* de son image, sa valeur, sa respectabilité. Certains peuvent aussi analyser cette mutation en termes de volonté de réhabilitation. D'autres préfèrent mettre l'accent sur la lutte pour le reclassement.<sup>37</sup> Concomitamment à cette critique, le rapport de forces à l'intérieur du triangle institutionnel européen (Commission, Parlement européen et Conseil) est quelque peu sous-évalué.

### **3.4. (Re)conquête de légitimité : politisation instrumentale de la réforme administrative**

Cette hypothèse s'inscrit plus largement dans une double dimension historique et institutionnelle<sup>38</sup>. L'émergence de la question administrative européenne sur l'agenda tient ici au sentier institutionnel de la Commission européenne<sup>39</sup>. Le Comité des experts indépendants (CEI)<sup>40</sup> a présenté un rapport accablant pour la Commission, le 15 mars 1999, à la suite duquel elle a démissionné. En effet, népotisme, fraude et dysfonctionnement ont été pointés. Il y a peu, deux ans à peine, la Commission européenne, en

<sup>37</sup> Pour une analyse plus large du rôle du symbolique en politique, voir P. BRAUD, *L'émotion en politique*, Paris, Presses des Sciences Po, 1996.

<sup>38</sup> Pour une illustration, voir F. CANTELLI, *op. cit.*

<sup>39</sup> La notion de sentier institutionnel a été théorisée par Douglas North dont les trois postulats sont les suivants : toute institution est une ressource ou un point d'appui pour des élites qui ont ainsi un intérêt direct à leur pérennisation ; elle est souvent le produit d'un compromis toujours difficile à renégocier ; elle garantit une certaine prévisibilité à l'action dans la mesure où elle s'appuie sur des recettes éprouvées. Voir D. NORTH, *Institutions, Institutional Change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, cité par B. JOBERT, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in B. JOBERT, J. COMMAILLE, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Droits et société, 1998, pp. 138-139.

<sup>40</sup> Les cinq membres ont été désignés conjointement par le Parlement et la Commission. Ce Comité des experts indépendants a mis en évidence des cas de fraude, mauvaise gestion et népotisme au sein de la Commission européenne présidée par Jacques Santer. Voir Committee of Independent Experts, *First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission of 15 March 1999*, « <http://www.europarl.eu.int/experts/en/default.htm> » ; Committee of Independent Experts (*second report*) on Reform of the Commission, *Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud of 10-9-1999*.

pleine déréliction, se situait face à une crise plurielle historique : symbolique, fonctionnelle, administrative, institutionnelle ... Cela semble pourtant relever d'une archéologie lointaine ; tout a été fait pour cicatriser la blessure et se défaire de cette image d'une institution qui ne respecte pas les « règles du jeu ».

Le discours de la rupture avec le passé, du « divorce » n'en devient que plus intelligible. Telle une personne luttant pour l'affranchissement, la Commission Prodi (2000-2005) entend affirmer son indépendance et son identité par rapport à la Commission Santer (1995-1999). La thèse de la quête du surplus de légitimité dans le triangle institutionnel européen face au Parlement européen et au Conseil permet de comprendre subtilement dans quelle mesure l'enjeu de reconnaissance symbolique et institutionnelle colore aussi fortement les démarches et les plans de la réforme de l'administration européenne. Ce serait ainsi un moyen de (re)chercher ses repères, de (re)faire son identité et de (re)construire sa légitimité dans le concert institutionnel européen. La manière dont la Commission présente, « vend » sa réforme semble illustrer cette hypothèse. En effet, l'inflation des tâches administratives, le développement de fonctions périphériques, le rôle accru joué sur la scène politique européenne sont autant d'éléments placés dans la partie « enjeux » du *Livre blanc*.<sup>41</sup> Surtout quand il est signifié clairement que le Parlement et le Conseil ne peuvent que suivre sa demande : « La Commission sera alors en mesure d'apprécier exactement si ses ressources sont proportionnées à ses tâches. S'il s'avère que non, il faudra que des ressources supplémentaires soient mises à la disposition de la Commission, faute de quoi elle devra suspendre certaines tâches. C'est là un choix auquel toutes les institutions devront faire face avec honnêteté. »<sup>42</sup>

Cette quatrième hypothèse surestime peut-être le rôle des facteurs cognitifs<sup>43</sup> dans la genèse d'une institution telle que la Commission

---

<sup>41</sup> *Livre blanc, op. cit.* pp. 5-7.

<sup>42</sup> *Id.*, p. 6.

<sup>43</sup> Pour une étude complète des approches cognitives ramassées en une vingtaine de pages, voir Y. SUREL, « The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making », *European University Institute Working Paper*, Florence, RSC no 98/45, 1998. Pour une application à l'UE, voir Y. SUREL, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, avril 2000, pp. 235-254.

européenne et aussi, laisse de côté la substance radicale de la réforme, secrétant des tensions avec les syndicats. Ces critiques sont recevables, comme les autres critiques pour les trois hypothèses précédentes d'ailleurs. Le prisme proposé, il est vrai, s'attache à éclairer les phénomènes de construction et de reconstruction d'une institution dans son ensemble, évitant par là l'extrême personnalisation de la première hypothèse. De plus, sans vouloir théoriser *in abstracto*, même si elle passe à côté du référentiel du néolibéralisme prégnant dans la réforme, nous postulons qu'elle apporte une contextualisation salutaire à l'entreprise de compréhension du phénomène étudié, à savoir les enjeux et raisons qui président à la *montée* de la question administrative européenne à l'agenda.

#### **4. RADIOGRAPHIE FINALE SUR LE SENTIER ADMINISTRATIF EUROPÉEN**

Nous avons affaire à un dossier dont les enjeux sont capitaux. La récente intervention de la Fédération de la fonction publique européenne (FFPE) dans la presse belge vient confirmer, s'il en est encore besoin, la cristallisation extrême de la question administrative européenne.<sup>44</sup> A l'écart des débats agonistiques pendant longtemps, le sentier administratif européen est désormais dans une phase critique. Très faiblement médiatisée, la question du devenir de l'appareil administratif européen surgit à présent à l'agenda et polarise un rapport de forces marqué par des mouvements de grève et des résistances polymorphes - il faut préciser néanmoins qu'un rapport important conclu le 18 mai 1998 a mené une réflexion transversale considérable, le Rapport Williamson.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> « Un conflit grave au sein de la Commission européenne », *Le Soir*, 24 et 25 mars 2001. Cette intervention dans le champ médiatique est signée par Fabio Bolognese, Renzo Carpenito et Rainer Dumont du Voitel.

<sup>45</sup> Il s'agit d'un rapport présenté le 6 novembre 1999 par le groupe de réflexion paritaire sur le personnel présidé par David Williamson. Il a pointé divers problèmes en matière de politique du personnel. Voir le glossaire repris dans le *Livre blanc*, *ibid.*, p. 44. Il convient de ne pas omettre le MAP 2000 qui est une initiative lancée en avril 1997 proposant de renforcer la décentralisation en transférant la responsabilité de la gestion administrative aux directions générales et de simplifier les procédures. Cette initiative s'est matérialisée *via* 25 mesures dont la mise en œuvre allait se faire en deux phases mais tout le processus a été suspendu du fait de la démission de la Commission européenne le 15 mars 1999.



Cet article s'est efforcé de mettre en lumière la réforme dans son essence ainsi que les divers prismes au travers desquels elle peut être interprétée. Quatre hypothèses ont ainsi été déployées. S'affranchissant d'une vision sclérosée où prime l'instantanéité, ce *modus operandi* a situé la réforme dans son contexte et sa complexité. Ce fut aussi le prétexte idoine pour examiner la politisation prise dans sa double acception (colonisation politique de l'espace administratif et processus de mise à l'agenda) et aussi, mettre en pratique quelques concepts issus des approches cognitives en science politique (référentiel, hégémonie, dispositifs cognitifs, symboles...)

Si chaque hypothèse particulière sonde un pan particulier de la réalité avec clairvoyance, l'étude a montré que les hypothèses axées sur la privatisation et la quête de légitimité offrent le plus de clefs pertinentes pour comprendre les enjeux de la réforme administrative européenne amorcée par la Commission européenne. Ceci étant, une série de points sensibles (et non les moindres) doivent encore être discutés. Cela « ouvre » les perspectives et interdit tout postulat sur la linéarité de la question administrative européenne. Il eût été fâcheux dans cet article de réfléchir au-delà, tant le destin du *Leviathan* administratif européen est étroitement consubstantiel aux contingences liées à l'élargissement et l'approfondissement de l'Union européenne. Autrement dit, un sentier au tracé incertain.

## **BIBLIOGRAPHIE**

F. CANTELLI, «Le management, un anti-Weber ? Autour de Françoise Dreyfus », *PYRAMIDES*, n° 2, Automne 2000, pp. 247-256.

« L'Europe en formation(s) », *POLITIX – Revue des sciences sociales du politique*, Paris, L'Harmattan, n° 43, 1998.

H. FEIGENBAUM, J. HENIG, C. HAMNETT, *Shrinking the State. The Political Underpinnings of Privatization*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

J-M. FERRY, *La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000.

« Feuille de route pour la réforme. Mise en œuvre du plan d'action du Livre blanc sur la réforme. », 31 octobre 2000.

J.-L. GENARD, « Introduction : management et/ou Etat de droit », *PYRAMIDES*, n° 2, Automne 2000, pp. 11-28.

S. JACOB, « La modernisation des administrations publiques fédérales. Révolution copernicienne ou quête du Graal ? », *PYRAMIDES*, n° 2, Automne 2000, pp. 135-158.

B. JOBERT (sous la direction de), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

G. MAJONE, *Les Communautés européennes : un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1995.

P. MULLER, « Approches cognitives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, Avril 2000, pp. 189-208.

J.-G. PADIOLEAU, *L'état au concret*, Paris, Puf, 1982.

*Rapport sur l'état d'avancement de la réforme – février 2001*, COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, Bruxelles, COM(2001) 115 final.

*Reforme de la Commission*, Livre blanc, volume I et II, COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, Bruxelles, COM(2000) 200 final/2.

Y. SUREL, « The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making », *European University Institute Working Paper*, Florence, RSC n° 98/45, 1998.

B. THYSEBAERT, *Le livre blanc du SFIE (Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens)*, 2000.

E. VOS, « European Administrative Reform and Agencies », *European University Institute Working Paper*, Florence, RSC n° 2000/51, 2000.

# LA POLITISATION DU SYSTÈME ADMINISTRATIF COMME SOURCE DE POUVOIR. ANALYSE SOUS L'ANGLE DE LA SOCIOLOGIE DE LA CONTINGENCE D'HENRY MINTZBERG

*Thibaut Duvillier\**

## **Résumé**

La politisation se trouve bien souvent à « l'origine de décalages considérables entre les compétences et les carrières, paralysant souvent de manière durable des services entiers et contribuant à la démotivation »<sup>1</sup>. De la sorte, en insistant sur l'impact d'un tel phénomène sur l'efficacité de service public et la gestion efficiente des ressources humaines, nous pouvons concevoir l'administration publique dans une perspective essentiellement socio-organisationnelle. Ce que nous voudrions justement mettre en évidence, c'est l'éclairage de la théorie des organisations sur le phénomène particulier de la politisation de l'administration perçue comme source de pouvoir et comme formalisation d'un réseau de relations de dépendance ou d'autonomie. La théorie d'Henry Mintzberg nous permet donc de conceptualiser autrement la notion de pouvoir.

## **INTRODUCTION**

Au regard des ouvrages rédigés en matière d'organisation administrative de la Belgique<sup>2</sup>, la politisation de l'administration publique belge fait figure de composante inhérente à la structuration de notre paysage institutionnel. Comme si une description un tant soit peu scientifique et exhaustive ne

---

\* Thibaut DUVILLIER est Aspirant du Fonds National de la Recherche Scientifique (ULB).

<sup>1</sup> J.-L. GENARD, « Introduction : management et/ou Etat de droit », *Pyramides*, Revue du Laboratoire d'Etudes et de Recherches en Administration Publique de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, n° 2, 2000, p. 12.

<sup>2</sup> A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique. Essai*, Bruxelles, Ed. du CRISP, 1974.  
X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique : facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, Ed. du CRISP, 1997.

pouvait se passer de l'analyse de cet élément particulier et essentiel au fonctionnement de ce type d'organisation. L'image de l'administration apparaît presque inévitablement liée aux différentes formes de clientélisme issues d'un phénomène de politisation. Réduire ce phénomène à un état de fait donné dont seuls les discours tendent à induire sa suppression reviendrait à faire fi de la construction sociale qui le sous-tend. Autrement dit, la question qui nous paraît pertinente demeure celle de l'émergence d'un fait social construit au sein d'une catégorie particulière d'organisations. La démarche qui est la nôtre consiste donc à comprendre notamment les réseaux de relations de pouvoir qui amènent l'organisation à s'accommoder de ce processus de politisation. Considérant le pouvoir comme le fruit de relations socialement construites, l'approche stratégique de Michel Crozier et Ehrard Friedberg pourrait nous être d'une grande richesse. Ne pouvant cependant procéder, dans l'immédiat en tout cas, à la mise en œuvre de recherches largement empiriques, le cadre théorique d'Henry Mintzberg<sup>3</sup> nous paraît plus judicieux dans la mesure où cet article se limite à proposer et à amorcer une posture intellectuelle de contextualisation du phénomène de politisation à la lumière de la sociologie des organisations. L'éclairage nouveau que pourrait nous apporter la théorie des organisations, et en particulier celle de la contingence d'Henry Mintzberg, nous permettrait de dépasser le stade parfois purement descriptif ou *a contrario* le caractère essentiellement normatif de nombreuses études politologiques ou juridiques.

## **1. LE CONCEPT DE POUVOIR DANS LA THÉORIE DE MINTZBERG**

Henry Mintzberg fait partie de ces théoriciens de la contingence pour qui il n'existe pas un mode d'organisation et de gestion universellement valable et efficace. La structuration de l'organisation dépend d'un certain nombre de variables telles l'environnement, la coordination du travail, les buts de l'organisation ou encore, ce qui nous intéresse particulièrement, les

---

<sup>3</sup> H. MINTZBERG, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Ed. d'Organisation, 1982; *Le Pouvoir dans les Organisations*, Paris, Ed. d'Organisation, 1986 et *Le management. Voyage au coeur des organisations*, Paris, Ed. d'Organisation, 1990. Pour une lecture plus critique de la pensée mintzbergienne, nous conseillons le livre de Jean Nizet et de François Pichault. J. NIZET, F. PICHULT, *Comprendre les organisations. Mintzberg à l'épreuve des faits*, Paris, Ed. Gaëtan Morin, 1995.

différents types d'exercice du pouvoir. Mintzberg émet l'hypothèse que les valeurs d'un certain nombre de ces variables se combinent harmonieusement et la cohérence qui s'en dégage permet de catégoriser quelques organisations-types qu'il appelle « configurations ».

A partir du moment où l'on tente de comprendre la politisation comme un mécanisme d'interrelation entre plusieurs organisations et entre celles-ci et leur environnement, le concept de pouvoir occupe une place prépondérante dans l'analyse de ce réseau de relations sociales. Si nous acceptons que le phénomène de politisation comporte une large part de pouvoir, la définition qu'en donne Mintzberg nous permet de mieux saisir son influence sur l'organisation de l'administration publique. Ainsi Mintzberg définit le pouvoir comme étant « la capacité à produire ou modifier les résultats ou effets organisationnels »<sup>4</sup>.

Au regard de cette conception organisationnelle du pouvoir, Mintzberg distingue les détenteurs d'influence internes de ceux qui constituent la coalition de pouvoir externe à l'organisation. La politisation est donc perçue comme un problème d'articulation entre le pouvoir interne de la hiérarchie administrative et celui externe à l'administration publique des cabinets ministériels par exemple. Pour ce théoricien de la contingence, toute organisation est composée d'un centre opérationnel représenté par les agents se situant à la base de la pyramide, d'une ligne hiérarchique intermédiaire et d'un sommet stratégique où se positionnent les personnes qui détiennent les responsabilités les plus élevées. A ces trois détenteurs d'influence internes s'ajoutent les analystes et experts constituant la technostructure et les logisticiens qui assument les tâches fonctionnelles et indispensables à la survie de toute organisation.

Au niveau des détenteurs d'influence internes à l'organisation, Mintzberg différencie cinq formes d'exercice du pouvoir. Le système de contrôle personnalisé se caractérise par la concentration du pouvoir dans les mains d'une seule personne placée au sommet stratégique de l'organisation. Le système de contrôle bureaucratique se définit par un faible degré de pouvoir des opérateurs au profit des experts de la technostructure. Le système des

---

<sup>4</sup> H. MINTZBERG, *Le Pouvoir dans les Organisations*, Paris, Ed. d'Organisation, 1986, p. 39.

compétences spécialisées quant à lui se retrouve dans les organisations où le pouvoir détenu par les opérateurs professionnels du fait de leur haut degré de qualification leur permet de résister aux tentatives d'extension de pouvoir de la part de la technostructure. Dans le cadre d'un système d'idéologie, le pouvoir est assez logiquement lié à l'ensemble des valeurs, représentations et croyances autour desquelles se structure l'organisation. Enfin, le système des politiques se manifeste par l'exercice d'un pouvoir traversé par des jeux d'oppositions et de tensions stratégiques.

Les zones de pouvoir décelées au niveau interne à l'organisation devront bien souvent se satisfaire ou s'accommoder de réseaux de pouvoir externes dont l'influence sur la structuration et la gestion de l'administration n'est pas négligeable. Mintzberg énonce trois cas de figure relatifs au degré d'échange relationnel entre les détenteurs de pouvoir interne et la coalition externe. Tout d'abord, celle-ci peut se révéler *unifiée et cohérente* et ainsi, en ne parlant que d'une seule voix, veiller à asseoir son pouvoir à l'intérieur de l'organisation (*coalition externe dominée*). Dans le cas *d'une coalition externe divisée*, l'organisation pourra s'affranchir d'un lien de dépendance et profiter de cet éclatement à l'extérieur afin d'accroître son autonomie de fonctionnement. Troisième et dernière possibilité, en raison d'un nombre trop élevé de détenteurs d'influence externes, la coalition qui s'en dégage ne pourra être que *passive*.

D'après Mintzberg, une coalition externe unifiée aurait tout intérêt à s'assurer une certaine zone de pouvoir interne. La meilleure manière d'y arriver consisterait à accroître le processus de bureaucratisation de l'administration publique. En imposant ou en conduisant une politique de bureaucratisation de l'administration publique, la coalition externe éviterait ainsi que d'éventuels espaces de pouvoir s'y dessinent. La standardisation des procédés et modes de travail, le respect de la règle formelle et les régularité et prévisibilité des comportements initiés par une politique bureaucratique constitueraient ainsi un excellent mode de contrôle du pouvoir de l'administration de l'extérieur. Dans cette perspective, les cabinets ministériels essaieraient à terme d'instrumentaliser l'administration afin qu'elle réponde directement à ses propres objectifs. « L'instrument » constitue d'ailleurs une des configurations ou organisations-types que Mintzberg a conceptualisées.

## **2. LA POLITISATION COMME SOURCE DE POUVOIR**

En Belgique, la coalition externe (CE) se trouve souvent divisée du fait de la politisation et de la complexité des institutions. La pilarisation qui caractérise notre pays, la fédéralisation accrue de notre régime constitutionnel et la communautarisation linguistique particulière pourraient nous laisser penser que les administrations publiques sous contrôle d'instances externes nombreuses (CE passive) et/ou composées de nombreux partis politiques (CE divisée) profiteraient de cet état de fait pour augmenter leur indépendance par rapport aux acteurs du monde extérieur.

Nous pensons que si l'éventualité d'une coalition externe unifiée paraît en Belgique peut vraisemblable et même si la possibilité d'une coalition externe passive n'est pas à exclure, le phénomène de politisation tel que nous le connaissons aujourd'hui nous inviterait plutôt à privilégier la piste de la présence d'une coalition externe divisée. En d'autres termes, les gouvernements et politiques de coalition qui particularisent l'organisation et la gestion de nos assemblées induiraient un tel phénomène de dispersion du pouvoir que la politisation de la fonction publique semble inévitable. Dès lors, contrairement à la logique prônée en cas de coalition externe dominée, les organisations périphériques qui ont un intérêt particulier à développer un réseau de relations de dépendance par rapport à l'administration chercheront à impulser une politique de débureaucratiation. Assez logiquement, les syndicats de la fonction publique lutteront contre ces tentatives de débureaucratiation afin d'éviter une trop grande influence des différents gouvernements ou de leurs cabinets ministériels sur les principes réglementaires et statutaires qui régissent l'administration publique. Ces statuts particuliers à la fonction publique constituent justement la garantie d'un respect des droits égaux des citoyens face aux missions de service public mais aussi et surtout une protection des fonctionnaires face aux éventuelles tentatives de pressions externes et arbitraires qui pourraient s'exercer dans le cadre de leur pratique professionnelle.

Dans la perspective d'une contextualisation de la grille d'analyse organisationnelle de Mintzberg à la lumière de la complexité du paysage institutionnel belge, nous sommes arrivés à la conclusion que la coalition externe, plutôt que de favoriser un processus de bureaucratiation afin d'accroître son influence sur l'administration tentera d'inverser ce processus.

Dans ce contexte particulier de résistances internes aux essais de débureaucratization, la coalition externe aura bien du mal à imposer des buts de mission clairement délimités, précis et opérationnels et encouragera un processus d'identification des fonctionnaires à des buts de système<sup>5</sup>. Cette coalition profitera du développement d'une politique de type carriériste (prééminence d'un but de système) pour renforcer ses relations d'allégeance avec l'administration. Cette consécration de l'allégeance sur la compétence ne peut d'ailleurs, à terme, qu'aboutir à la multiplication de dysfonctionnements directement ou indirectement liés à un gaspillage de compétences et à un étouffement de la motivation. Cette hypothèse nous semble d'autant plus probante que, ne pouvant contrôler totalement les zones de pouvoir à l'intérieur de l'administration, la coalition externe utilise ses fonctionnaires dirigeants comme porte-parole et acteurs intermédiaires dans le cadre de la prise de décision administrative. Vu sous cet angle, nous pouvons mieux comprendre l'importance particulière de la politisation de hauts fonctionnaires (secrétaires généraux par exemple). Par ailleurs, en dehors d'un carriérisme doublé d'une politisation, le contrôle de l'environnement de l'administration, comme autre but de système, peut se révéler particulièrement précieux dans le cadre des réseaux d'influence. Le contrôle de l'environnement, et en particulier les détenteurs d'influence externes rassemblés en coalition, permet, comme nous venons de le voir, à ceux-ci (notamment les cabinets ministériels) de maintenir un certain degré d'influence au sein des cellules stratégiques de prise de décision de l'administration mais il assure aussi aux fonctionnaires politisés une place incontournable au sein du réseau de relations d'interface entre l'administration et son environnement.

---

<sup>5</sup> Mintzberg distingue les buts de mission des buts de système. Les premiers correspondent aux objectifs que l'organisation se donne. A titre d'exemples, le tribunal, en tant qu'organisation, a pour but de mission principal de rendre justice et l'université, de faire avancer la science et d'enseigner le savoir. Les buts de système, quant à eux, reposent sur le fonctionnement même de l'organisation. La survie, la croissance, l'efficacité ou le contrôle de l'environnement de l'organisation figurent, toujours selon Mintzberg, parmi les buts de système les plus couramment observés.



## **EN GUISE DE CONCLUSION**

Très clairement, notre propos dans cet article ne visait qu'à amorcer une tentative d'ouverture conceptuelle du phénomène de politisation vers d'autres disciplines, et notamment la théorie des organisations. Transcender les frontières théoriques et disciplinaires habituelles dans le but de développer une analyse plus contextualisée du phénomène de politisation pourrait mettre en évidence l'importance de l'environnement comme facteur de régulation et de transformation des relations entre administrations ou, par l'intermédiaire des détenteurs d'influence qui le composent, comme acteur d'un jeu de rapports stratégiques. Décrire, comprendre et analyser sous l'angle organisationnel la politisation permet de replacer cette spécificité incontournable de l'administration publique dans le contexte de réseaux d'interdépendance dont elle constitue une des modalités d'exercice du pouvoir.



## RÉFLEXIONS DE SYNTHÈSE

*Philippe Quertainmont\**

1. Existe-t-il au monde une seule Fonction publique qui ne soit pas politisée ? Poser la question, c'est y répondre. Même au Royaume-Uni, le très stylé « Civil Service », souvent cité comme l'idéal type de la neutralité, n'y échappe pas totalement<sup>1</sup>.

C'est un lieu commun de souligner que la politisation de l'Administration est un phénomène très ancien, qui n'a rien de typiquement belge. La dimension politique est une donnée essentielle de toute société humaine et la politisation domine l'histoire de la Fonction publique.

Dans l'introduction générale du colloque « L'Administration en 7 questions » organisé en 1996<sup>2</sup>, le Professeur Wilwerth indiquait qu'il avait été sidéré de constater avec quelle ardeur et quel brio, mais aussi avec quelle hypocrisie, des personnalités éminentes telles que Maupassant, Courteline, Claudel, Valéry, avaient sollicité ou imploré les dirigeants politiques de leur époque pour obtenir des passe-droits en vue d'entrer ou de progresser dans la carrière administrative<sup>3</sup>.

Il faut au surplus s'entendre sur les mots. Parle-t-on de politisation « partocratique », que nous définirions comme la main-mise des partis politiques sur les nominations et promotions dans la Fonction publique et les grands corps de l'État ? Dans ce cas, les pratiques et les dérapages qui ont été analysés de manière pénétrante dans les contributions de Daniel NORRENBORG et Alain STENMANS peuvent paraître accablants. La politisation des fonctionnaires doit ici être vue comme une perversion et

---

\* Philippe Quertainmont est professeur à l'Université libre de Bruxelles (Centre de droit public de la Faculté de Droit).

<sup>1</sup> Y. FORTIN, « La fin du Civil Service apolitique et fermé? », *Pouvoirs*, n° 37, 1986, p. 71.

<sup>2</sup> Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 9.

<sup>3</sup> Voy. G. THUILLIER, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIXe siècle*, Genève, Droz, 1980.

une déviation du système administratif, qui engendrent gaspillage des compétences et perte de motivation.

Mais s'il est légitime de condamner les excès de la politisation et de la particratie, les rapports entre la politique et la Fonction publique peuvent, heureusement, être également envisagés sous un jour plus positif, et ce en relation avec ce que nous appellerions la fonction de cohésion sociale de l'Administration.

2. On ne peut en effet nier que dans toute société moderne, l'Administration constitue un des éléments essentiels du développement de cette société et joue dès lors un rôle « politique » important, au sens noble du terme. L'Administration publique apparaît ainsi comme un facteur de cohésion sociale : en son sein la décision se présente comme un long processus auquel participent des groupes et des individus poursuivant, suivant leur place dans la hiérarchie et leurs intérêts particuliers, des objectifs politiques souvent contradictoires, voire conflictuels. Des rapports de force structurent cet ensemble de relations, d'où surgira la décision finale<sup>4</sup>.

Plus précisément, le schéma intellectuel au travers duquel on a longtemps présenté l'Administration publique dans le système classique des démocraties parlementaires occidentales, est celui d'une Administration subordonnée au pouvoir et chargée de l'exécution des politiques décidées par le Gouvernement et sanctionnées par le Parlement. Ce modèle réunissait en réalité deux éléments contradictoires : la subordination de l'Administration au pouvoir politique et la séparation entre le pouvoir politique et l'Administration.

On admet cependant aujourd'hui que ce schéma « wébérien » d'une Administration de type bureaucratique et hiérarchique ne représente plus une clé valable pour comprendre le fonctionnement de l'Administration publique.

---

<sup>4</sup> Voy. à ce sujet H. JAMOUS, *Contribution à une sociologie de la décision*, Paris, C.N.R.S., 1967, spéc. p. 153 et s.

Cette dernière est devenue un monde complexe, qui s'occupe de la plupart des aspects de la vie économique et sociale<sup>5</sup>. Sous la pression d'un environnement politique et social en mutation constante, l'Administration a vu aujourd'hui ses missions se modifier, se multiplier et se diversifier. Elle s'est trouvée requise de prendre en charge de multiples tâches, de mettre en place de nouveaux organes et de nouveaux mécanismes d'action et dès lors de résoudre des problèmes permanents d'adaptation.

Ces tâches nouvelles vont bien au-delà de la mission traditionnelle de gardien de l'ordre public du pays qu'on assignait à l'État veilleur de nuit du dix-neuvième siècle. L'Administration publique a ainsi substitué « la conscience du but » à « l'antique conscience de la loi, de la norme »<sup>6</sup>.

Par voie de corollaire, loin d'être le bras séculier du pouvoir politique, l'Administration est devenue aujourd'hui l'un des principaux acteurs des politiques publiques. Elle peut même, dans certaines circonstances, être la source d'une puissance autonome, voire d'un contre-pouvoir<sup>7</sup>.

Dans certaines circonstances, l'appareil administratif, mieux armé techniquement, déborde même de plus en plus largement sur le domaine du politique, celui-ci ne suffisant plus à maîtriser la complexité croissante de la gestion publique. Comme l'a constaté par exemple un sociologue : « Un directeur de ministère est devenu aujourd'hui un potentat beaucoup plus puissant qu'un représentant ou même qu'un ministre car il ne change pas, comme eux, avec les fluctuations politiques et il possède une compétence technique et aussi une habitude des roueries administratives qu'ils n'ont pas toujours »<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Pour plus de détails, voy. Ph. QUERTAINMONT, « Le rôle et le fonctionnement de l'Administration », *L'Administration en 7 questions*, op. cit., p. 17.

<sup>6</sup> Selon l'expression de M. MASSENET, *La nouvelle gestion publique : pour un Etat sans bureaucratie*, Paris, Ed. Hommes et Techniques, 1975, p. 14.

<sup>7</sup> On citera à ce sujet l'interprétation de J.-L. QUERMONNE (*Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Seuil, 1994), selon laquelle l'Etat administratif ne constituerait pas seulement un cadre vide laissé à la discrétion de l'alternance ou de la coalition des partis de gouvernement, mais la source d'une puissance autonome qu'on appelle le pouvoir d'Etat.

<sup>8</sup> A. CUVILLIER, *Manuel de sociologie*, Paris, P.U.F., 1962, p. 645.

Dans le même sens, J.-L. Bodiguel et J.-L. Quermonne<sup>9</sup> mettent l'accent sur la position du haut fonctionnaire français « à la charnière de l'administration et de la politique », et le définissent comme « celui qui remplit une fonction de conversion entre le pouvoir politique et l'administration d'exécution ».

3. Spécialement en Belgique, l'Administration publique paraît traversée par deux paradigmes, l'un se rapportant au droit de la Fonction publique et aux principes de neutralité et d'impartialité consacrés par les statuts des fonctionnaires, et l'autre relevant plutôt de la sociopolitique et de l'environnement dans lequel évoluent nos administrations.

A cet égard, l'évolution de la société pluraliste et conflictuelle de la Belgique, où s'entrecroisent les contradictions philosophiques, culturelles et économiques, a façonné d'une manière particulière les rapports entre l'administratif et le politique. A la différence par exemple de la Fonction publique britannique, dont la neutralité est vue comme une réponse à l'alternance politique, le « multipartisme » non polarisé que connaît la société belge s'est traduit par des « négociations » entre les différentes familles politiques, en marge des dispositifs statutaires de recrutement et d'avancement. La politisation des administrations peut ainsi être regardée comme jouant un rôle non négligeable dans le savant système de pacification des rapports conflictuels de la société belge<sup>10</sup>.

C'est ce que C. de VISSCHER et G. de BUSSY dénomment fort bien, dans leur contribution, la « démocratie consociative » : elle est marquée par une segmentation de la société et il se produit des phénomènes de lotissement de l'Administration par des groupes d'intérêts politiques, syndicaux ou socio-économiques soucieux de veiller à la « représentativité » de l'Administration.

---

<sup>9</sup> *La Haute Fonction publique sous la Ve République*, Paris, P.U.F., 1983, p. 23.

<sup>10</sup> Les avantages et inconvénients de cette politisation consociative à la belge ont été bien mis en évidence dans le mémoire de licence en sciences politiques de F. MOREAU, *La politisation des recrutements et des promotions dans les administrations belges*, U.L.B., 1992-1993.

A ce point de vue, référence peut être faite à la théorie des conflits dans les sociétés pluralistes, telle qu'elle a été remarquablement développée notamment par Arend Lijphart<sup>11</sup>.

Par ailleurs, la contribution originale de Thibaut DUVILLIER au présent numéro montre également, à la lumière de la théorie des organisations d'Henry Mintzberg, comment la politisation peut être envisagée comme un mécanisme d'interrelation entre une organisation et son environnement.

**4.** Il en résulte que les fonctionnaires, loin d'être des « asexués » politiques ou des citoyens sans idées, sont au contraire guidés par un ensemble de valeurs professionnelles, dans le cadre d'une certaine conception de la démocratie<sup>12</sup>. Ces valeurs ont pour nom : l'intérêt général, la justice distributive, le civisme, la non-discrimination, le service universel, la continuité du service public,...<sup>13</sup>

Spécialement à propos de l'Administration en France, on a pu ainsi écrire qu'« elle contribue au maintien et au développement des valeurs d'intégration et de cohésion qui sont au centre de la permanence de la collectivité nationale... En bref, l'Administration incarne aux yeux de la société française tout entière, et mieux que toute autre institution, les vertus républicaines. C'est en elle que s'élabore la 'synthèse républicaine' »<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> *Conflict and Coexistence in Belgium: the dynamics of a culturally divided society*, Berkeley, 1981. Selon sa théorie des systèmes politiques consensuels, notre démocratie de consensus ne subsisterait que grâce à une recherche constante de pacification, conçue comme un consensus entre les oppositions qui seraient insolubles par le simple jeu de la majorité.

<sup>12</sup> A. MOLITOR rappelle à ce propos que dans la conception du statut Camu de 1937, c'est-à-dire à une époque caractérisée par les menaces fascistes contre la démocratie, le fonctionnaire est considéré comme « dévoué aux intérêts supérieurs de l'Etat et fidèle à son service » (« Les avatars d'un statut », *Administration Publique*, 1977, p. 7).

<sup>13</sup> Très prochainement, des groupes de travail composés de fonctionnaires fédéraux seront constitués afin de définir les « valeurs » à défendre et de les intégrer, sous la supervision d'un bureau extérieur à l'Administration, dans un « Code de déontologie » (*Fédra*, magazine d'information de l'Administration fédérale, mars 2001).

<sup>14</sup> J.-P. WORMS, « La redécouverte du politique », *Où va l'Administration française?*, Paris, Les Editions d'organisation, 1974, p. 193.

L'intérêt général apparaît dès lors comme la résultante d'un arbitrage entre les intérêts particuliers, fragmentaires et concurrentiels des membres du corps social, et le rôle de l'Administration publique, considérée comme porteuse d'un intérêt supérieur, est de mettre ces divers intérêts en balance afin de parvenir au meilleur équilibre possible.

A l'inverse, le danger a été maintes fois dénoncé de voir la gestion publique confiée à de purs techniciens, c'est-à-dire qui ne jugeraient du bien de la société qu'en fonction de leur compétence particulière et de leur vision propre. Le service public risquerait ainsi de perdre sa fonction première, qui est précisément d'être au service de la société, au profit d'une conception de « l'administration des choses ».

A notre estime, le vrai problème de la technocratie est surtout de déséquilibrer davantage notre régime parlementaire en amenuisant le pouvoir de contrôle des élus de la Nation sur l'utilisation des méthodes modernes de gestion. La complexité de la gestion publique a en effet pour conséquence que les Gouvernements sont amenés à demander l'assentiment des Assemblées législatives sur des projets extrêmement techniques que les services administratifs responsables ont parfois mis des mois à élaborer. Or, si les ministres ont pu se faire expliciter en détail par leur administration la portée et le contenu de ces projets, par contre les parlementaires ne sont aucunement outillés pour étudier de manière approfondie les choix proposés.

Par ailleurs, on a dénoncé le fait que dans une optique trop juridique l'Administration mettait parfois davantage l'accent sur la forme que sur le fond. Le fonctionnement de l'Administration est en effet régi par des règles qui se matérialisent par des procédures : procédure d'attribution d'un permis de bâtir, préparation d'un marché public, procédure d'expropriation, procédures budgétaires et comptables,... Ce respect des formes est une garantie d'objectivité et d'impartialité pour les citoyens.

Toutefois, l'effet pervers réside dans le fait que certaines méthodes mises en œuvre peuvent viser comme fin principale un fonctionnement régulier et harmonieux des services, sans tenir compte des objectifs à atteindre.



Comme l'a souligné Jean Rivero<sup>15</sup>, « C'est chaque jour aussi que l'Administration est exposée à sa tentation majeure : celle qui consiste à se prendre elle-même pour sa propre fin, le système n'ayant d'autres justifications, aux yeux de ceux qui le meuvent, que la perfection de son fonctionnement et l'harmonie de ses mécanismes ».

5. Il y aurait évidemment toute une étude à mener, notamment dans une perspective historique, sur le rapport du système administratif au système politique.

Ce lien historique entre la politique menée par l'État et l'organe chargé de le représenter et d'exécuter cette politique ne saurait selon nous être mieux illustré que par l'institution du Préfet en France. On sait à cet égard que c'est Bonaparte qui a ressuscité les intendants royaux de l'Ancien régime et a conçu la fonction préfectorale comme la nécessaire liaison entre le pouvoir central et l'administration du territoire<sup>16</sup>. Bonaparte voyait même en eux des « empereurs au petit pied », dotés d'un uniforme rutilant et d'un traitement important, et il leur recommandait : « Ne soyez jamais les hommes de la Révolution mais les hommes du Gouvernement... Il faut que la France date son bonheur de l'établissement des préfetures ».

Dans cette optique, le Préfet, représentant de la République au niveau local, est vu comme le support essentiel de la politique de l'État, seul habilité à s'exprimer au nom de celui-ci. La fonction préfectorale a par voie de conséquence un caractère politisé marqué et il n'est pas rare que des orientations nouvelles sur le plan politique entraîne des bouleversements dans les postes, ce qu'on appelle prosaïquement la « valse des préfets »<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> « Où va l'Administration? », *Traité de science administrative*, Paris, Mouton, 1966, p. 838.

<sup>16</sup> Pour plus de détails, voy. J. SIWEK-POUYDESSEAU, *Le corps préfectoral sous la troisième et la quatrième Républiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1966.

<sup>17</sup> Comme l'écrit P. BERNARD, « sans agitation, ni murmure, le représentant de l'Etat, tel un consul romain, comprend, s'il avait eu le tort de l'oublier, qu'il avait accepté de travailler sans filet, malgré le vent qui tourne et fait bouger la corde raide sur laquelle il doit se tenir » (*Le préfet de la République*, Paris, Economica, 1992, p. 78).

6. En Belgique, le Gouverneur de province est, à l'instar du Commissaire de la Reine aux Pays-Bas, le descendant direct du Préfet français et la fonction qu'il exerce fait bien voir la distinction qu'il y a lieu d'opérer entre les fonctionnaires politiques et les fonctionnaires administratifs.

Ici aussi, la désignation du Gouverneur de province est un acte purement politique, puisque celui-ci est nommé « au grand choix » par le Roi, sur proposition du Ministre de l'Intérieur, et que la répartition des postes de gouverneurs fait même l'objet d'une « distribution » entre les grandes familles politiques.

Par ailleurs, le Gouverneur de province ne jouit pas de l'inamovibilité traditionnellement reconnue aux agents des services publics, puisqu'il peut, en vertu de l'article 4 de la loi provinciale, être révoqué par le Roi, et ce indépendamment de toute idée de sanction disciplinaire.

Ce risque politique de révocation *ad nutum* inhérent à la fonction du Gouverneur de province est bien illustré par la célèbre affaire du chevalier Lamalle, révoqué en 1967 de ses fonctions de Gouverneur du Luxembourg. Saisi d'un recours, le Conseil d'État a considéré que le Gouvernement jouit en la matière d'un large pouvoir d'appréciation (qui ne peut cependant pas dégénérer en arbitraire) et a souligné ce qui suit à propos du statut du Gouverneur<sup>18</sup> : « Le Gouverneur, qui est appelé à être tantôt autorité de contrôle à l'égard des autorités provinciales, tantôt autorité associée à l'action du Conseil provincial et de la Députation permanente, ne peut exercer efficacement et sans heurts le rôle qui est le sien que si se maintiennent des rapports de confiance avec les autorités centrales et avec les autorités provinciales. Si ces rapports sont définitivement compromis, il appartient au Gouvernement d'en tirer les conséquences dans l'intérêt de la bonne marche de l'administration générale et provinciale ».

On voit au total que le rôle du représentant du pouvoir central ne diffère pas fondamentalement selon qu'il s'agit du Préfet de département ou du

---

<sup>18</sup> Arrêt n° 13.939 du 5 février 1970, *Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat*, 1971, p. 89, avec le rapport de l'Auditeur DUMONT.

Gouverneur de province, puisque l'on se trouve dans les deux cas en présence de métiers politiques par essence<sup>19</sup>.

7. Si l'on pousse la réflexion plus loin, il nous semble que la nature éminemment « politique » qui caractérise la fonction du Préfet français ou du Gouverneur de province en Belgique pourrait être transposée à certaines fonctions administratives importantes.

Comme l'a suggéré Eric Gillet<sup>20</sup>, on pourrait admettre l'immixtion ou les exigences des partis politiques pour l'attribution des emplois de fonctionnaires dirigeants, lesquels se trouvent à la charnière du politique et de l'administratif et se rattachent davantage à la fonction de gouverner que d'administrer.

En effet, personne ne trouve aujourd'hui à redire au fait que la nomination d'un haut fonctionnaire (par exemple, le secrétaire général d'un ministère fédéral ou d'un ministère de Région ou de Communauté) fasse l'objet d'un débat au sein même du Gouvernement concerné. La même nécessité pour le pouvoir politique de disposer de collaborateurs efficaces et de confiance choisis à la discrétion du Gouvernement concerné s'impose pour les « top managers » des services publics fédéraux, dans le cadre de la mise en œuvre du plan Copernic, de même que pour les officiers supérieurs de l'armée, les dirigeants de la police fédérale, les membres du comité de direction ou du conseil d'administration d'un organisme parastatal, pararégional ou paracommunautaire, ou d'une société publique importante,...

Par contre, les autres emplois publics, qui relèvent de la fonction d'administrer plutôt que de gouverner, seraient conférés sur la base de critères objectifs.

---

<sup>19</sup> Un récent mémoire de licence en sciences administratives procède à une instructive comparaison historique entre les deux fonctions et étudie leur évolution contemporaine : J.-P. FONSECA, *Le gouverneur belge de province et le préfet français de département*, Haute Ecole Francisco Ferrer, 2001 (promoteur: Professeur Cl. WILWERTH).

<sup>20</sup> « La politisation de l'Administration », *L'Administration en 7 questions, op. cit.*, spéc. p. 158.

Chaque administration publique a besoin ici d'un personnel compétent, ayant bénéficié d'un recrutement objectif, en se fondant sur une description de fonctions et dans un cadre organique fonctionnel.

Quant aux promotions, il faut veiller à ce qu'elles correspondent avec le contenu de l'emploi vacant et il faut donner aux services les moyens d'appliquer une politique en matière de gestion des ressources humaines.

**8.** A cet égard, il nous semble que les effets pervers de la politisation ne doivent pas être exagérés, et ce compte tenu des garanties qui figurent actuellement dans les statuts de la Fonction publique.

Rappelons en effet que le fonctionnaire jouit d'une très importante sécurité de l'emploi et qu'il ne peut pratiquement pas, à la différence du *spoils system* américain (littéralement, le système des « dépouilles »), être congédié à la suite d'un caprice du pouvoir politique. Il faut rappeler qu'en Belgique, il est tout à fait impossible pour un ministre de « changer » un secrétaire général de ministère avec lequel il ne s'entend pas.

On est loin du système américain où l'avènement d'un président issu du parti opposé à celui de son prédécesseur entraîne le déplacement de 5 à 6.000 personnes dont les fonctions seront attribuées à des cadres d'entreprise, des journalistes, des universitaires, des avocats,... Yves Meny a décrit de manière imagée ce curieux *turn over* des fonctionnaires américains<sup>21</sup> : « Les nominations donnent lieu à des consultations frénétiques, des pressions multiples (du Congrès, des parlementaires du parti au pouvoir, des groupes d'intérêt,...) qu'on a pu qualifier de 'mêlée socio-politique'. Et bien souvent le tout s'achève... par la nomination d'un petit cercle d'initiés : on consulte les *policy activists* qui ont, dans la capitale, la réputation d'être experts du domaine concerné, et comme ceux-ci finissent toujours par se recommander les uns des autres, ce sont eux qui bénéficient principalement de l'opération ! ».

Le recrutement par examens ou concours, confié en Belgique à un organisme indépendant (le SELOR, ex-S.P.R.), réduit également les

---

<sup>21</sup> « A la jonction du politique et de l'administratif: les hauts fonctionnaires », *Pouvoirs*, n° 40, 1987, p. 17.

pratiques de clientélisme ou de favoritisme politique. Le principe fondamental est ici celui de l'égalité d'accès aux emplois publics, ce qui impose un système de sélection objective qui se fonde sur la seule capacité des candidats et interdit les discriminations fondées sur leur origine sociale ou leurs opinions.

Par ailleurs, l'avancement à l'ancienneté, longtemps pratiqué au détriment du mérite et qui reste en tout cas de mise pour les carrières dites « planes », donne des chances de carrière à peu près égales.

Enfin, le Conseil d'État exerce encore un contrôle non négligeable sur la comparaison des titres et mérites des candidats aux promotions dans la Fonction publique.

Ceci suppose cependant que les garanties prévues dans les statuts soient strictement appliquées et que le recrutement, l'avancement, et le cas échéant les sanctions, répondent à des règles objectives ne laissant pas place au favoritisme ou à l'arbitraire. En particulier, il importe que le recrutement contractuel, considéré comme l'une des voies royales de la politisation, redevienne l'exception<sup>22</sup>, au profit du recrutement par concours.

A cet égard, certains esprits chagrins rétorqueront que les différents garde-fous prévus dans les statuts de la Fonction publique se sont depuis longtemps révélés inefficaces et n'ont pu empêcher le loup d'envahir la bergerie...

**9.** Une autre facette importante de l'interaction entre la Fonction publique et la politique est représentée par l'obligation de « loyauté » ou de « loyauté » dans le chef des fonctionnaires.

---

<sup>22</sup> Ainsi, alors que se profilaient les élections de juin 1999, quelque 620 personnes issues des cabinets sortants des ministres de la Région wallonne, ont été intégrées dans l'Administration régionale. Cette information a été donnée dans *Fédra* (mai 2001), le magazine d'information de l'Administration fédérale, qui souligne que depuis 1990 la proportion de contractuels dans l'Administration wallonne est passée de 13 à 37% ! Si l'on y ajoute la proportion de contractuels dans les sociétés et organismes d'intérêt public, des chiffres encore plus édifiants sont donnés par D. NORRENBURG dans sa contribution publiée dans le présent numéro.

Les libertés d'opinion et d'expression garanties par le titre II de la Constitution et par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales valent très certainement pour les agents des services publics comme pour tout autre citoyen. Il est cependant admis que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les agents publics soient, en raison de leurs fonctions, soumis à certaines restrictions dans l'usage de la liberté d'exprimer leurs opinions, notamment politiques<sup>23</sup>.

A cet égard, le Statut des agents de l'État du 2 octobre 1937 interdisait, en son article 9, « de se livrer à aucune activité qui est en opposition avec la Constitution et les lois du peuple belge, qui poursuit la destruction ou l'indépendance du pays... ». En outre, les agents publics ne pouvaient « adhérer, ni prêter leur concours à un mouvement, groupement, organisation ou association ayant une activité de même nature ».

Toutefois, l'arrêté royal du 22 novembre 1991 fixant les principes généraux du Statut, remplacé aujourd'hui par l'arrêté du 22 décembre 2000, a substitué à cette notion, au demeurant fort discutée, de « devoir de réserve » celle de « devoir de loyauté ». Désormais, l'article 4 de ce dernier arrêté impose aux agents, et sans préjudice du droit à la liberté d'expression, de remplir leurs fonctions avec loyauté, conscience et intégrité sous l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques.

Si la liberté d'expression des titulaires de fonctions publiques connaît ainsi des restrictions qui consistent en un certain devoir de loyauté, un tel devoir apparaît malaisé à définir dans le concret.

Tous les régimes politiques sont, par souci d'auto-conservation, confrontés au problème de la loyauté et de la fidélité de leurs agents à l'ordre établi. Toutefois, il semble qu'il faille distinguer l'obligation de neutralité politique, qui concerne les relations du fonctionnaire avec les partis politiques et implique une réserve et une abstention et celle de loyalisme

---

<sup>23</sup> Voy. à ce sujet : J. SAROT, « La déontologie de la fonction publique. Le devoir de réserve », *Liber Amicorum E. Krings*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, p. 295 ; J. RIVERO, « Sur l'obligation de réserve », *Actualité juridique-Droit administratif*, 1977, p. 578.

civique, qui a un contenu politique et réclame une véritable adhésion idéologique, une « allégeance au régime politique »<sup>24</sup>.

Concrètement, en ce qui concerne l'activité politique proprement dite, qui consiste à prendre position et à agir d'une manière militante au sein d'une organisation politique, sa compatibilité avec le devoir de loyauté et de fidélité, au sens large, a été examinée par le Conseil d'État dans un arrêt du 12 juillet 1972<sup>25</sup>, lequel présente un intérêt de principe.

En l'espèce, le requérant poursuivait l'annulation d'une disposition du Statut du personnel enseignant, rédigée sur le modèle de l'ancien article 9 du Statut des agents de l'État, et soutenait qu'en érigeant en faute disciplinaire toute critique de notre régime constitutionnel ainsi que toute adhésion à une association professant de telles opinions, cette disposition violait la liberté d'opinion et d'association garantie par les articles 14 et 20 de la Constitution.

Après avoir souligné que ce sont exclusivement des « activités » et non des opinions qui sont visées, et qu'il faut que ces activités soient « dangereuses pour l'État » quel que puisse être le groupement qui les préconiserait ou organiserait, le Conseil d'État fonde essentiellement sur le serment de fidélité au Roi imposé aux fonctionnaires les restrictions apportées à l'usage de leurs libertés : « Ce serment ne contient pas seulement une promesse d'obéissance aux lois mais aussi une promesse de fidélité au Roi, c'est-à-dire à l'État considéré dans ses institutions fondamentales dont le Roi est le symbole... Un tel serment est incompatible avec des activités de nature à laisser sans défense, à ruiner ou à renverser par la violence les institutions fondamentales du régime établi par la Constitution ».

On peut aussi, à propos de la même problématique, se référer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg, laquelle, dans plusieurs affaires, a eu à connaître de la compatibilité avec la

---

<sup>24</sup> Voy. F. RIGAUX et F. DELPEREE, « Le loyalisme constitutionnel », *J.T.*, 1977, p. 353.

<sup>25</sup> N° 15.446, *Zumkir*.

Convention de sauvegarde des restrictions apportées par des autorités publiques nationales à la liberté d'opinion de leurs fonctionnaires<sup>26</sup>.

On citera notamment la curieuse règle du *berufsverbot*, laquelle a permis d'écarter de la Fonction publique allemande des personnes qui manifestent certaines opinions politiques<sup>27</sup>.

**10.** Nous voudrions encore évoquer, à propos des rapports entre l'Administration et son environnement politique, un danger à notre estime bien plus important que certaines pratiques paricratiques qu'on a pu dénoncer.

Nous faisons allusion aux conséquences du passage d'une administration traditionnelle de type autoritaire vers une administration dite d'« animation » ou de stimulation du monde industriel et économique et au phénomène d'immixtion du secteur privé dans le secteur public qui peut en résulter.

L'on voit ainsi le secteur privé économique ou industriel, à l'occasion de la multiplication des applications par les pouvoirs publics des techniques contractuelles et de concertation, « accrocher en quelque sorte ses maîtres, les circonvenir, les compromettre ou les conditionner, selon les cas, bref s'assurer à son tour progressivement, à leur égard, une certaine maîtrise »<sup>28</sup>.

Le problème sera dès lors de mettre les fonctionnaires responsables à l'abri des entreprises que des groupes puissants et bien organisés peuvent être tentés de mettre en œuvre. On sait en effet qu'on rencontre dans le secteur privé des centres de décision économique – tels les groupes financiers multinationaux – auxquels leur qualité de maîtres de la décision d'investir

---

<sup>26</sup> Pour plus de détails, voy. J.-C. GEUS, « L'Administration et le respect des droits de l'homme », *L'Administration en 7 questions*, *op. cit.*, p. 105 ; F. SUDRE, « Fonction publique et Convention européenne des droits de l'homme, ou l'art de l'illusionnisme juridique », *Rev. trim. des droits de l'homme*, 1996, p. 405.

<sup>27</sup> Voy. à ce sujet l'arrêt de la Cour européenne du 26 septembre 1995, *Vogt c. l'Allemagne*, La Cour a jugée disproportionnée la sanction disciplinaire de la révocation, prononcée à l'encontre de cette militante du parti communiste pour manquement à la loyauté fédérale.

<sup>28</sup> Selon la description qu'en a faite E. JORION (« De l'administration des affaires du peuple par le peuple », *Administration publique*, 1976-1977, p. 254).



et leur qualité d'employeurs d'effectifs importants donnent parfois « une capacité d'influence étendue et une place importante, sinon décisive, dans le système de décision politique ».<sup>29</sup>

L'Administration, gardienne traditionnelle du Droit et de l'intérêt général, perd ainsi sa position privilégiée au-dessus de la mêlée. Par les procédés de concertation, l'Administration devient du coup beaucoup plus vulnérable et perméable aux pressions du monde industriel.

Dans la même optique, il nous semble qu'il conviendra de s'assurer, lors de la mise en œuvre prochaine du plan Copernic, que des balises adéquates garantissent que les futurs « top managers » de l'Administration fédérale évitent la confusion entre les intérêts publics et privés, spécialement lorsque ces managers termineront leur mandat et retourneront dans le secteur privé<sup>30</sup>.

**11.** On peut enfin réellement s'étonner que les diverses initiatives annoncées depuis très longtemps par les différentes autorités publiques en vue de « dépolitiser » la fonction publique soient toujours jusqu'ici restées lettre morte, ou tout au moins au stade des déclarations d'intention ?

Selon les développements d'une proposition de loi « relative à la dépolitisation des nominations des pouvoirs publics »<sup>31</sup>, déposée en 1988 par le Député Mark Eyskens : « si toutes les déclarations gouvernementales à travers des décennies ont annoncé des mesures relatives à l'objectivation des nominations par les pouvoirs publics, il s'agissait généralement de déclarations d'intention qui restèrent lettre morte et prirent ainsi l'allure d'exorcisations rituelles... ».

On ne saurait mieux dire sous la plume d'un ancien Premier Ministre.

---

<sup>29</sup> X. MABILLE, « Le système belge de la décision politique », *Actes du colloque Jean Meynaud*, Bruxelles, CRISP, 1978.

<sup>30</sup> Cet aspect important n'a guère été étudié jusqu'ici en Belgique. En France, où la pratique dite du « pantouflage » est très pratiquée, voy. V. SILVERA, « Le délit d'ingérence d'anciens fonctionnaires », *Actualité juridique-Droit administratif*, 1961, p. 455; « Incompatibilités, fonction publique et affairisme », *La Rev. administrative*, 1971, p. 642.

<sup>31</sup> Chambre des représentants, doc. n° 579/1 - 1988.

Sans doute faut-il finalement, avec Eric Gillet<sup>32</sup>, considérer que lorsque les responsables politiques plaident pour une dépolitisation de l'Administration, une telle plaidoirie ne va jamais au-delà d'une revendication pour un meilleur équilibre, ce qui revient en réalité à consacrer ladite politisation et à souhaiter qu'elle soit plus équitable.

On verra à l'avenir ce qu'il adviendra, au niveau fédéral, de l'engagement pris par l'actuelle majorité, dans l'accord de gouvernement du 7 juillet 1999, de signer un « pacte de dépolitisation ». On sait que le plan Copernic lui-même est présenté comme ayant notamment pour but d'opérer « une délimitation plus claire entre la politique et l'administration »<sup>33</sup>. A cet égard, le récent arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral<sup>34</sup> n'apporte encore que des indications fragmentaires sur la modernisation en cours de l'Administration publique fédérale<sup>35</sup>.

Le thème de la politisation de l'Administration continue dès lors à susciter nombre de questions non résolues à ce jour.

---

<sup>32</sup> « La politisation de l'Administration », *ét. cit.*, p. 144.

<sup>33</sup> Pour une présentation du plan Copernic et de son arrière-plan politique, voy. S. JACOB, « La modernisation des administrations fédérales, révolution copernicienne ou quête du Graal ? », *Pyramides*, n° 2, 2000, p. 135.

<sup>34</sup> *Moniteur belge* du 18 novembre 2000, p. 38.333.

<sup>35</sup> En particulier, on sait que si les cabinets ministériels sont supprimés, ils seront remplacés par des « cellules stratégiques » à l'intérieur des ministères, dont les membres seront choisis par le ministre.

**ACTUALITÉ DE  
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

.....  
**RENCONTRE AVEC FRANCIS RÉSIMONT\***

Le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale est le principal outil du Gouvernement bruxellois dans la mise en œuvre des politiques relatives aux matières régionales, à savoir, principalement, l'aménagement du territoire, l'environnement et la politique de l'eau, la conservation de la nature, le logement, l'économie, la politique de l'emploi, les travaux publics, les transports, les relations extérieures, la recherche scientifique ... Pour exercer l'ensemble de ces missions le Ministère emploie actuellement 1530 personnes dont environ 60% sont des agents statutaires, 30% sont des agents contractuels et les 10% restant, des agents mis à disposition par d'autres entités.

**Pyramides :** « *Existe-t-il une nouvelle culture administrative ou une spécificité au Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale qui est une jeune administration ? Si oui, comment se traduit-elle ?* »

**F. Résimont :** « *Le ministère a effectivement été créé récemment et une série d'agents provenant d'horizons divers en font partie. Ils étaient précédemment soumis à des statuts différents. Ainsi nous disposons de personnel issu des anciens ministères des Travaux publics, des Communications, de l'Agglomération bruxelloise, de l'ancienne Province du Brabant et d'autres services encore, ainsi que des agents qui ont été recrutés au sein même de ce ministère. Comment faire un agrégat de tout cela pour donner à la fois une cohérence dynamique et créer un esprit de solidarité c'est-à-dire une culture d'entreprise ? Le défi était de taille.*

---

\* Francis Résimont, Docteur en droit de l'U.L.B., a commencé sa carrière au sein de la Régie des Postes, a fait partie de très nombreux cabinets ministériels socialistes, tant fédéraux que communautaires ou régionaux. Il est depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996 Secrétaire général du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette interview a été réalisée dans les bureaux du Secrétaire général qui nous a accordé un long entretien, le mardi 20 mars 2001. Cet entretien a fait l'objet d'un enregistrement que le texte qui suit reprend in extenso.

*Nous sommes partis de rien et étions en présence d'une mosaïque d'individus ne se connaissant pas, n'ayant pas les mêmes traditions, ni la même formation administrative. Il était donc nécessaire de créer un nouvel état d'esprit, ce qu'on appelle le team spirit. L'exemple venant d'en haut, créer une certaine cohésion au sein du Conseil de direction s'avérait indispensable. Lorsque j'ai été nommé Secrétaire général, le Conseil de direction était composé de plus de 20 personnes, puisqu'y siégeaient aussi les Inspecteurs généraux. C'était un organe beaucoup trop pléthorique pour fonctionner de manière cohérente et efficace. Sa composition a été restreinte. N'y siègent plus actuellement que les Directeurs généraux, le Secrétaire général adjoint et le Secrétaire général. Ce qui signifie beaucoup plus d'échanges et un climat de discussions nettement plus positif. Au début, les membres du Conseil de direction se parlaient peu. Pourquoi ? Parce que les nominations politiques dans la fonction publique entraînent des recours au Conseil d'État et évidemment une certaine animosité des uns par rapport aux autres en raison des requêtes déposées devant cette juridiction administrative. Il a fallu tout bâtir : d'abord que les personnes commencent à se regarder en se parlant, puis se parlent directement, et enfin, coopèrent. Pour cela, qu'a-t-on fait ? De la formation. En effet, par le biais de formations en management, de formations en gestion du temps et en leadership, etc. ... qui sont des thèmes porteurs, les participants ont appris à se connaître et à s'apprécier.*

*Après cette « construction » en Conseil de direction, la même démarche devait s'étendre vers les autres strates hiérarchiques. Cette entreprise de longue haleine n'est toujours pas terminée.*

*Nous avons ensuite mis sur pied des formations pour des groupes spécifiques. Ainsi, en est-il d'une formation qui est destinée uniquement aux femmes cadres, soit des rangs A1 à A3. C'est la manière adoptée pour implanter une culture d'entreprise, indépendamment des outils internes. Deuxième type d'approche : les moyens internes. Il y a peu, un réseau intranet a été mis sur pied. Une série d'informations importantes y sont reprises : l'ensemble des textes statutaires, les notes de service importantes, la circulaire sur les missions, et aussi, de multiples données pratiques. Cela contribue également au développement d'un esprit d'entreprise, en facilitant les relations interpersonnelles et en annonçant*

*les nouveaux services ou les nouveaux outils mis à la disposition du personnel.*

*Les autres 'mécaniques' présentes traditionnellement dans toute entreprise, publique ou privée, sont également activées. De bons rapports entre les services logistiques et les services opérationnels, un accueil adéquat des téléphonistes vis-à-vis de l'extérieur parce que c'est l'image du ministère, participent à l'esprit d'entreprise. Nous avons mis au point des formations pour les téléphonistes, et aussi pour le personnel d'entretien. L'environnement de travail est aussi un élément déterminant. »*

**Pyramides :** « *Est-ce que le facteur linguistique joue un rôle particulier dans cette culture ?* »

**F. Résimont :** « *Le gouvernement a décidé de vivre sous le régime de ce qu'on appelle la 'courtoisie linguistique'. L'administration est assujettie au régime des lois linguistiques, c'est-à-dire unilinguisme des agents et bilinguisme des services. Mais, chacun effectuant un effort pour participer à la langue de l'autre, nous avons concentré là aussi nos forces sur la formation, ce qui signifie que chaque année, une formation pour le français, le néerlandais et l'anglais sont organisées. Chacun peut s'inscrire moyennant le passage d'un petit test pour être orienté vers un groupe correspondant à son niveau. A ma connaissance, il n'y a pas eu d'incidents linguistiques. Les réunions se déroulent de manière à ce que chacun utilise sa propre langue et cela fonctionne bien. Les plaintes à la Commission permanente de Contrôle linguistique (CPCL), tant en ce qui concerne les documents internes qu'externes, sont dérisoires. »*

**Pyramides :** « *Le nouveau statut de 1999 a prévu d'installer un régime de mandat pour le sommet de la hiérarchie (grades des rangs A 4 à A 7). Le Conseil supérieur de la Fonction publique régionale composé de professeurs d'université spécialisés en gestion publique et d'experts en management aura un rôle très important pour l'attribution des mandats. En effet, ce Conseil est tenu d'émettre un avis motivé sur le plan de gestion élaboré par les candidats. Quel sera le poids de cet avis par rapport à la décision politique ?* »

**F. Résimont :** « *Tout d'abord, à propos du système de mandat, il peut être la meilleure ou la pire des choses. Tout dépend de l'utilisation par le pouvoir politique. Soit, la pire des choses à partir du moment où le système de mandat ne sert qu'à politiser. Si, par contre, les mandats consistent à donner des chances de promotion à des fonctionnaires méritants, quelle que soit leur sensibilité politique, et à dire : 'Ils n'ont peut-être pas l'ancienneté voulue pour obtenir, selon l'ancien régime, les promotions statutaires, mais par contre, ce sont des agents efficaces, dotés d'une vue prospective de l'administration, et possèdent les qualités de manager', alors c'est évidemment positif. Cela introduit beaucoup plus de dynamisme au sein de l'administration. Ainsi tout dépend de la manière avec laquelle le pouvoir politique va utiliser le système de mandat. Ce système porte en lui le meilleur et le pire.*

*Dans notre ministère actuellement, il n'est pas encore pratiqué. Le système de mandat est prévu à partir des rangs A4 (les anciens Inspecteurs généraux) et pour les grades A5, les Directeurs généraux, A6, le Secrétaire général adjoint et A7, le Secrétaire général. Les mandats sont octroyés sous un certain nombre de conditions, ancienneté statutaire, mais aussi des exigences de brevet. Pour l'instant, le système de brevet n'est pas encore organisé, nous vivons en régime transitoire. Le Conseil supérieur de la Fonction publique dont il est question n'est pas encore constitué. Et là, j'émet une remarque. Je trouve que les promoteurs de l'arrêté concernant cette disposition-là ont péché en prévoyant que les membres de ce Conseil supérieur de la Fonction publique soient soit, des professeurs d'université, soit des experts en management mais extérieurs à la Région de Bruxelles-Capitale. Or, précisément, je considère, avec beaucoup d'autres, que la Région bruxelloise possède une grande spécificité. Elle vit sous un régime de bilinguisme, un seul ministère existe pour l'ensemble des compétences régionales, ce qui n'existe ni en Wallonie, ni en Communauté française, ni en Communauté flamande. La complexité institutionnelle de la Région de Bruxelles-Capitale est bien connue. Outre le pouvoir régional proprement dit, le giron institutionnel bruxellois, comporte aussi la Commission communautaire française, la Vlaamse Gemeenschapscommissie et le secteur bi-communautaire de la Commission Communautaire Commune. C'est un contexte très particulier et les fonctionnaires chargés de gérer les matières régionales en liaison avec tous ces pouvoirs seront jugés par des*

*personnes, certes compétentes mais qui a priori n'ont pas cette sensibilité particulière. Je trouve cela dommage. »*

**Pyramides :** *« L'emploi de Secrétaire général est aussi attribué par mandat... »*

**F. Résimont :** *« Des dispositions transitoires garantissent que les fonctionnaires actuellement en fonction dans ces emplois-là obtiennent d'office un premier mandat afin d'assurer une certaine continuité. Admettons que le pouvoir politique décide d'octroyer des mandats à d'autres candidats. Que faire avec tous les fonctionnaires qui restent rémunérés à leur niveau ? Il faut éviter les doubles emplois. Il est préférable d'avoir une vision évolutive en cette matière. »*

**Pyramides :** *« Et quels changements concrets ce système de mandat est-il susceptible d'apporter à la gestion administrative ? »*

**F. Résimont :** *« Idéalement les futurs titulaires de mandat devraient amener un 'souffle nouveau', à l'image et non seulement à l'image mais aussi au fonctionnement d'une administration. Ce qui signifie une ouverture plus grande, des objectifs parfois modifiés et peut-être aussi d'autres méthodes de travail plus modernes, en comparaison avec les best practices du secteur privé. Pourquoi ne pas prendre le bon côté dynamique d'une nouvelle approche de la fonction publique à travers un système de mandat ? Et ne pas voir uniquement les mauvais aspects. »*

**Pyramides :** *« Ce système ne risque-t-il pas de fragiliser l'indépendance du haut fonctionnaire face à l'autorité ? Une Députée régionale bruxelloise du PS, A.-S. Mouzon, a affirmé récemment que les mandats vont davantage politiser les fonctionnaires, ce dont elle se réjouit. Au même moment, un ex-Secrétaire d'Etat PRL, Éric André, pense que la mise sous mandat sera l'occasion d'une 'dépolitisation salutaire' (Le Soir des 17 et 18 mars 2001 NDLR). Quelle est votre opinion ? »*

**F. Résimont :** *« Je reviens à ce que je disais. Tout dépend de l'usage que le pouvoir politique fera de ces mandats : soit politiser à outrance, soit ouvrir à une conception plus large des choses.*



*Pour le reste, j'ai toujours été personnellement contre le système américain appliqué ici, dans une région comme la nôtre. A savoir, une politisation de l'administration telle que dès l'entrée en fonction d'un ministre, l'administration ou plus précisément les hauts fonctionnaires sont remplacés par d'autres plus en phase avec les convictions politiques du nouveau ministre. Pourquoi ? D'abord, parce que le système des États-Unis a été conçu pour cela : les membres de l'administration sont des avocats, des consultants ou des managers. Ils exercent des emplois dans le privé qu'ils réintègrent par la suite. Ici, si on essaie d'entrer dans cette logique, on n'est pas à même de la mener à son terme. Les dispositions que nous connaissons dans la fonction publique régionale ne permettent pas d'engager une personne, de la rémunérer 'à prix d'or' et de lui garantir un avenir professionnel par la suite. Le système américain semble difficilement transposable en Belgique, les mentalités et la flexibilité du marché de l'emploi étant bien différentes.*

*Je ne voudrais pas vivre dans un jeu de dupes. Ainsi, la réforme du Ministre Van Den Bossche correspond à la volonté de certains membres du Gouvernement fédéral. Cependant, si on prend le temps de réfléchir, il apparaît qu'en dépolitisant via la suppression des cabinets ministériels, on repolitise à un échelon inférieur, celui du top de l'administration qui sera entouré du politique. Alors, est-ce vraiment de la dépolitisation au sens strict du terme ou bien est-ce tout simplement un autre habillage ? »*

**Pyramides :** « *Qu'en est-il de l'ouverture de l'administration bruxelloise aux agents issus d'autres entités administratives fédérales, communautaires ou régionales. Est-ce souhaitable ? Le cas échéant, dans quelle mesure ? »*

**F. Résimont :** « *Les fonctionnaires des entités faisant partie de la Région, mais dépendant d'autres pouvoirs, sont soumis à un régime de la mobilité. Le système élaboré permettra, en tout cas dans les mois ou les années à venir, aux fonctionnaires de l'entité régionale de pouvoir circuler en son sein et partant de postuler les grands emplois qui s'y trouvent. C'est pour bientôt. Ce système est progressif et fonctionnera à l'intérieur de la Région et puis peut-être s'ouvrira-t-il vers d'autres institutions publiques, telles que la Région wallonne, la Région flamande, etc. Pour l'instant, le système est conçu pour la Région bruxelloise. Je trouve cela positif, mais tout*

*dépend une nouvelle fois de l'usage qui en sera fait. Cela concrétise évidemment la mobilité dont il est notoire qu'elle constitue un des principes fondamentaux de nature à dynamiser la fonction publique. »*

**Pyramides :** *« Les organisations syndicales ne sont-elles pas parfois réticentes à l'arrivée de fonctionnaires d'autres horizons ? »*

**F. Résimont :** *« Oui, mais je crois qu'il faut vaincre les mentalités, comme dans toute réforme. A partir du moment où on est dans un carcan, la sclérose n'est pas loin. Soyons ouverts à d'autres mécanismes. »*

**Pyramides :** *« Quant à l'apparition de top-managers, d'experts venant du privé, quelle est votre appréciation de ce phénomène ? »*

**F. Résimont :** *« Je partage un peu l'analyse de Michel Jadot (Michel Jadot est l'actuel Secrétaire général du Ministère de l'Emploi et du Travail NDLR). Il me semble qu'il est l'un des rares hauts fonctionnaires qui a osé exprimer au Ministre fédéral de la Fonction publique Luc Van Den Bossche le fond de sa pensée. Certains présentent cette réforme comme la panacée, ce qui n'est pas le cas. Il est possible de collaborer efficacement avec des fonctionnaires disposant d'une expérience du secteur privé. Cela se pratique et nous bénéficions de recrutements exceptionnels à certains niveaux. Ces personnes sont performantes, mais elles ne sont pas nécessairement les meilleures du monde. Gardons à l'esprit que les fonctionnaires sont, en tout cas, liés par certaines contraintes spécifiques. Le patron d'une entreprise qui veut passer une commande n'est pas tenu par la loi sur les marchés publics, ne sollicite pas l'avis de l'inspection des finances pour une proposition à incidence budgétaire, ne recueille pas l'accord du ministre du budget quand l'incidence est encore supérieure sur le plan financier. La Cour de Comptes ne contrôle pas les sociétés privées. Le manager privé bénéficie d'une plus grande souplesse décisionnelle et fonctionnelle. Alors, comparons des choses comparables. Des patrons publics ne seraient-ils pas performants dans le secteur privé ? Je pose la question parce qu'on dit toujours que c'est l'inverse. Des exemples démontrent que les patrons du privé 'importés' dans le secteur public ne connaissent pas très bien ces contraintes. Les exemples d'échecs foisonnent : Bessel Kok à Belgacom n'a pas été très performant ; le Ministre Van Den Bossche a dû récemment licencier ou en tout cas recaser*

*un patron d'informatique parce qu'il n'était pas à même de réaliser la nouvelle architecture informatique en unifiant les réseaux fédéraux disparates.*

*Ceci dit, ne fermons pas les portes. Pourquoi ne pas accepter qu'à certains grades particuliers, techniques, où une compétence pointue d'expert est nécessaire, des collaborateurs issus du privé soient recrutés. Mais n'en faisons pas une mesure générale, un système où le privé dirige les services publics. J'en reviens aussi à ce que Michel Jadot disait, et en ce sens je pense qu'il a raison, l'administration existe pour servir le citoyen (appelé le 'client-citoyen' du fait qu'une conception économique intervient également) de manière uniforme et égale. Il serait dangereux que via les lobbies privés, telle catégorie de citoyens, tel secteur de 'clients', soit privilégié par rapport à d'autres.*

*En fait, j'admire ce qu'on appelait dans le temps, les 'grands commis de l'État'. Nous en avons tous connus, qui, quel que soit le ministre, quel que soit le pouvoir politique, visaient un seul objectif : bien servir le ministre, honnêtement, loyalement, sans tenir compte de leur appartenance politique et philosophique. Le fonctionnaire est un citoyen comme les autres : il a ses aspirations, ses conceptions, mais ce n'est pas pour autant qu'elles prévalent dans la gestion administrative. J'estime personnellement qu'un haut fonctionnaire peut parfaitement répondre aux objectifs fixés par le ministre tout en gardant ses propres convictions politiques ; il n'y a là rien d'incompatible.*

*Des personnalités de cette trempe constituent l'antidote des managers du privé. Pourquoi considérer d'office que le fonctionnaire n'ayant pas exactement la même appartenance politique que son ministre, puisse constituer un obstacle ? Or, c'est en partant de ce présupposé que certains décident d'engager des managers du privé. Ceux-ci auront peut-être un autre idéal à servir, parce que détenteurs d'un mandat de cinq ans, ils penseront peut-être : 'je vais essayer l'administration pendant cinq ans, mais après, je veux quand même retourner chez Shell ou Fina, ou ailleurs'. »*

**Pyramides :** « Comment envisagez-vous la collaboration et/ou la synergie avec le secteur privé pour gérer ou réformer l'administration ? Ainsi,

*l'AFB (Administration Finances et Budget), l'AED (Administration de l'Équipement et du Développement) et le Service du Logement accueilleront bientôt un expert extérieur, avec pour objectif de moderniser leur administration et d'en améliorer les performances. »*

**F. Résimont :** *« Votre question est relative à l'audit en cours. Mais rien ne permet de croire que c'est là qu'on va faire appel à de l'out-sourcing ou carrément à des managers du privé. Non, je crois que dans l'organigramme du service public, il faut bien cibler les fonctions et là où survient un manque de compétence de pointe, il est naturel de temps en temps de faire appel à l'extérieur. Ce sont des procédures dérogatoires à des règlements statutaires. Je suis convaincu qu'un système performant est la symbiose de tous ces éléments.*

*Par exemple, à un moment donné, le Service du Logement est confronté à certaines difficultés et le Secrétaire d'État compétent demande un regard extérieur. »*

**Pyramides :** *« Un service d'audit interne a été mis en place au sein du ministère en 1996. Quels en sont les résultats ? Quelles spécificités, par rapport à l'audit externe ? »*

**F. Résimont :** *« L'audit interne, c'est normalement un service qui est chargé de contrôler les procédures à l'intérieur de l'administration, et on en est, pour l'instant, aux balbutiements. Un cadre a été créé, une personne de niveau A engagée. Elle a suivi des formations à l'extérieur et continue à le faire. Dès lors, ce service n'est pas encore opérationnel. L'attente est grande. Nous espérons que dès que ce service sera fonctionnel, nous pourrions éviter certaines observations de la Cour des Comptes, simplifier les procédures et améliorer le fonctionnement général des services. Nous venons également de recruter une personne adjointe, de niveau B, qui est encore en stage. Une extension de l'équipe est envisagée, ce qui me paraît indispensable, mais tellement de priorités sont apparues en même temps ! »*

**Pyramides :** *« Agoria, une fédération multisectorielle de l'industrie (anciennement Fabrimétal) s'est réunie en séminaire le 7 mars 2001. Agoria prétend que la fonction publique bruxelloise aurait une guerre de*

*retard dans le dossier des NTIC (Nouvelles technologies de l'information et de la communication NDLR). Quelle est votre réaction ? »*

**F. Résimont :** *« Une guerre de retard, je ne sais pas. Il est vrai que nous ne sommes pas à l'extrême pointe du progrès, mais des efforts énormes ont été entrepris. Il y a d'importants dossiers :*

- 1. le réseau à large bande, géré par le CIRB (Centre d'Informatique de la Région de Bruxelles-Capitale) qui utilise une technologie de pointe et permet le transfert simultané de la voix, de l'image et des données entre toutes les institutions bruxelloises à travers un réseau unique de télécommunication à grand débit appelé Irisnet ;*
- 2. la dématérialisation des dossiers et des procédures vise aussi à rapprocher le citoyen de l'administration. Là aussi, de nombreuses applications et projets sont lancés ;*
- 3. via l'internet, nous essayons de créer un réseau convenable, à la fois au niveau du Parlement bruxellois, des cabinets, de l'administration et des para-régionaux, pour que l'image de la Région bruxelloise au sens large soit clairement donnée à travers ce nouvel outil. Comme je le disais, un intranet fonctionne aussi avec succès. »*

**Pyramides :** *« Peut-on dire pour autant que l'informatique est véritablement entrée dans les mœurs des agents régionaux ? »*

**F. Résimont :** *« Oui. Il y a à peu près neuf cent-cinquante P.C. dans le ministère et il y a quinze cents agents. Chacun a accès à un P.C. et donc, les courriels, les boîtes aux lettres, l'intranet, l'internet,...tout cela est devenu une pratique courante. Nous ne sommes pas une société d'informatique, mais l'administration n'est pas en retard comparativement aux crédits qui lui sont attribués. »*

**Pyramides :** *« Le Gouvernement bruxellois a notamment mis l'accent dans sa Déclaration de Politique Régionale sur la lutte contre la complexité administrative. Le défi de la simplification administrative est-il toujours à l'ordre du jour ? »*

**F. Résimont :** « *C'est une volonté, à la fois du Gouvernement bruxellois, mais aussi de l'administration. Les informaticiens et les fonctionnaires des administrations intéressées y travaillent et nous espérons que ces projets vont aboutir très vite.* »

**Pyramides :** « *Les projets de simplification administrative visent-ils des publics cibles bien précis ? Et au niveau des matières, y en a-t-il de plus complexes que d'autres qui sont à l'examen ?* »

**F. Résimont :** « *Pour le public-cible, il s'agit essentiellement des entreprises et des citoyens. En ce qui concerne les matières, il convient d'inventorier évidemment les besoins qui sont émis par les citoyens. Est-ce en matière d'urbanisme ou pour les primes au logement, qu'on souhaite, par exemple, simplifier des formulaires ou des documents ? Tout cela est sur le métier et il faut fixer les priorités.* »

**Pyramides :** « *La Région bruxelloise n'est toujours pas dotée d'un service de médiation. A votre avis, que pourrait apporter cette nouvelle fonction d'abord aux citoyens et ensuite au fonctionnement de l'administration régionale ?* »

**F. Résimont :** « *En tant que responsable de l'administration, j'y trouve évidemment 'à boire et à manger' ! Quand j'ai vu qu'on créait récemment un médiateur à la Communauté française, qu'il en existe déjà au fédéral et à la Région wallonne depuis bien longtemps, je me suis dit que cela n'allait pas tarder avant qu'une proposition des parlementaires ou un projet du Gouvernement, ne vise à créer en Région bruxelloise, un système de médiation. Du point de vue du citoyen, je crois que c'est évidemment nécessaire. Il est positif de pouvoir s'adresser, après les recours habituels, à un médiateur susceptible de débloquer une situation administrative. Du point de vue du gestionnaire de l'administration, cela peut évidemment être perçu comme quelqu'un qui vient enquêter et mettre en garde. Mais, je pense que finalement ce n'est pas négatif de savoir ce qui se passe dans son administration et d'avoir quelqu'un qui, par son regard extérieur, juge et émet des suggestions sans doute importantes. S'il arrive, je suis d'accord.* »

**Pyramides :** « *Quels sont les points forts et les points faibles de l'administration dont vous avez la responsabilité ?* »

**F. Résimont :** « *Le point faible, c'est qu'elle est fort cloisonnée et qu'il serait souhaitable d'améliorer la transversalité de l'information. Et que chaque service puisse correspondre avec d'autres services, que les directeurs généraux d'une administration puissent, mais c'est aussi une question de temps, organiser des réunions de concertation avec d'autres. Quant aux points forts, je dirais que pour une administration neuve, avec tous les défis qu'elle a dû rencontrer pour se construire, pour tendre vers une meilleure performance, le résultat n'est pas si mauvais sur pas mal de plans. Au niveau gestion des Ressources humaines, des progrès ont été accomplis, en comptabilité, on a essayé de construire un nouveau système à l'aide du logiciel S.A.P<sup>1</sup>. Pour l'informatique, même s'il y a des critiques, l'essentiel des missions est rempli. Si je dresse un bilan de notre administration qui est quand même pratiquement la plus jeune de l'État, et sachant d'où on vient, avec le personnel à disposition, j'estime que le résultat n'est globalement pas mauvais. »*

**Pyramides :** « *Quelles sont les perspectives à moyen ou long termes pour le Ministère de la Région de Bruxelles Capitale ?* »

**F. Résimont :** « *A moyen et long termes, c'est évidemment d'améliorer la performance, de mieux impliquer encore le personnel dans tous les projets, de faire un effort de management complet, c'est-à-dire, motiver, former, etc., de faire un coaching encore plus important parce que je me rends compte que beaucoup de collaborateurs ne se sentent pas concernés. Or, ils occupent un emploi public, avec ses bons et ses mauvais côtés, mais ils doivent réaliser que tout le monde n'a pas un emploi, qu'ils sont là pour satisfaire le client, l'usager, le citoyen et il y a encore des efforts considérables à accomplir à la fois en matière de formation, de motivation, de communication, pour que ces gens soient véritablement concernés par l'emploi qu'ils occupent. Et je prends des exemples...c'est vrai que plus on est haut dans la hiérarchie, plus on est conscient et concerné... par conséquent, il convient d'entreprendre un effort vis-à-vis de ceux qui*

---

<sup>1</sup> SAP (« systems, applications and products ») permet une gestion intégrée des flux administratifs et financiers. Concrètement, il s'agit d'un logiciel caractérisé par un degré élevé de transparence qui se fonde sur une structure modulaire intégrée qui permet : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale, la comptabilité analytique, la comptabilité patrimoniale, les flux de travail (workflow), ...

*exécutent des tâches qu'on pourrait qualifier de moins valorisantes, je parle ici des niveaux D et E. »*

**Pyramides** : *« A la différence d'autres hauts responsables, vous n'abordez pas spontanément le manque d'effectifs ou de budgets, ou alors, vous considérez cela comme un classique qu'on n'aborde plus ? »*

**F. Résimont** : *« Je pense que se plaindre en disant 'je n'ai pas assez de personnes, je n'ai pas assez d'argent', entame la crédibilité. C'est tellement vrai partout, même à des degrés divers. Bien sûr qu'il manque du personnel, qu'il manque de moyens, mais c'est presque un préalable ! »*

**Propos recueillis par Alexandre Piraux**



.....

## L'INSPECTION SPÉCIALE DES IMPÔTS ET LA LOI SUR LA PUBLICITÉ DE L'ADMINISTRATION

*Karim Hachimi\**

### **Résumé**

L'Inspection Spéciale des Impôts (I.S.I.) est l'administration d'élite du Ministère des Finances. Elle considère que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration permet aux contribuables malhonnêtes de prendre connaissance du degré d'information de l'I.S.I. quant à leur situation financière. Cette information leur permet de dissimuler au mieux les informations dont l'I.S.I. ne dispose pas encore et qu'elle s'apprêtait à quérir auprès d'eux. Cet état de fait réduit d'autant le redressement fiscal et l'amende qu'ils encourent. Partant du principe que cette loi réduit son efficacité dans la poursuite d'une éventuelle fraude fiscale, l'I.S.I. a décidé de ne pas appliquer la loi. Il n'y a donc plus de garantie juridique pour le contribuable. L'un d'entre eux a porté l'affaire devant le Conseil d'État en juin 1997. L'arrêt rendu fait aujourd'hui encore jurisprudence.

Le but de cette petite étude est de décortiquer les arguments de l'I.S.I. et ceux du Conseil d'État pour en retirer une solution permettant à l'I.S.I. de continuer à fonctionner avec autant d'efficacité, tout en respectant la règle de droit.

### **1. INTRODUCTION**

Le but de cette étude est de souligner l'antinomie apparente qui peut exister entre « les droits du citoyen » et la mission de recouvrement de l'impôt. Si l'impôt est nécessaire pour assurer le fonctionnement de notre organisation sociale, les intérêts particuliers également respectables des citoyens sont

---

\* Karim Hachimi est chercheur à l'ULB.

souvent mis à mal par « l'investigation fiscale » de l'État. Relater tous les exemples de ce couple antinomique autant qu'indissociable que forment le contribuable et le fisc est irréalisable, aussi nous proposerons-nous de nous pencher sur l'exemple que constitue la rétention d'information fiscale de la part de l'administration vis-à-vis du contribuable. La clef du problème étant la loi relative à la publicité de l'administration. Peut-elle jouer en faveur du contribuable ? Y a-t-il des exceptions favorables à l'administration ? Cette loi protège-t-elle efficacement le contribuable ou empêche-t-elle désormais l'administration fiscale de remplir efficacement sa mission ? Entre le souci de performance de l'administration et le respect strict de l'esprit de la loi, où en sommes nous ?

Depuis le début des années nonante, et la signature de la Charte de l'utilisateur des services publics le 4 décembre 1992, un esprit de réforme souffle sur la fonction publique. C'est dans cet esprit qu'a été promulguée le 11 avril 1994, la loi sur la publicité de l'administration. Cette loi rend l'action administrative plus transparente aux yeux du citoyen. Ce gage important de démocratie traduit le droit du citoyen à l'information, ce qui implique à la fois le droit de recevoir et de quérir ces informations. Cette loi permet un contrôle réel du fonctionnement de l'administration. Chacun a donc le droit de consulter ou de se faire remettre copie de chaque document administratif détenu par les autorités administratives. Signalons toutefois que le législateur a veillé à ce que l'obligation de publicité ne s'applique pas dans des cas où des intérêts jugés plus fondamentaux entrent en ligne de compte, comme :

- la sécurité de la population,
- les libertés et droits fondamentaux des administrés,
- les relations internationales fédérales de la Belgique,
- l'ordre public, la sûreté ou la défense nationale,
- la recherche ou la poursuite de faits punissables,
- l'intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public,
- le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité,
- le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel,

- le respect de la vie privée,
- l'obligation du secret instaurée par la loi,
- ...

Remarquons que si le législateur a présenté une liste de cas où la loi ne s'applique pas, c'est que celle-ci s'applique à toute autre situation, de même dans l'esprit du législateur cette liste doit être interprétée de façon restrictive<sup>2</sup>.

Soulignons que les documents à caractère général (données non nominatives, d'intérêt général) sont libres. Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt spécifique. On distingue deux orientations : la publicité active, où l'initiative vient de l'administration, et la publicité passive, où l'initiative provient de l'utilisateur. Ces deux orientations étant complémentaires.

Pour illustrer la position de l'administration fiscale, nous avons pris l'exemple de l'Inspection Spéciale des Impôts (I.S.I), car cette administration a des pouvoirs d'investigation qui s'étendent à tous les domaines de recouvrement de l'impôt et peut donc servir de référence pour toutes les administrations fiscales s'occupant du recouvrement d'un impôt en particulier.

Il apparaîtra que la non communication par l'I.S.I. à un contribuable de son dossier fiscal, relève de l'illégalité. Mais l'I.S.I. argue que l'application stricte de cette loi en matière fiscale permettra au contribuable malhonnête de se prémunir contre un redressement fiscal, et réduira d'autant ses performances.

## **2. CONSTAT DU MANQUE DE BONNE VOLONTÉ DE L'I.S.I.**

Nous pouvons pertinemment nous poser deux questions, en l'occurrence :

---

<sup>2</sup> Tel qu'il est spécifié dans l'exposé des motifs. Doc. Parl., Chambre, 11-12/1-92/93.

- que fait l'I.S.I. face à un contribuable qui demande à consulter et/ou à prendre copie de son dossier fiscal, alors que celui-ci contient des pièces provenant d'un dossier judiciaire en cours ?
- que fait l'I.S.I. face à son obligation de motiver sa taxation, ce qui donne au contribuable l'occasion de prendre connaissance de certaines pièces de son dossier ?

Face à ces deux hypothèses, la réaction de l'I.S.I. est la suivante : elle refuse de communiquer au contribuable tout ou partie de son dossier fiscal, s'appuyant pour cela sur les règles juridiques suivantes :

- pour le premier cas, la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration fédérale prévoit, selon elle, une exception à la communication du dossier lorsque l'autorité administrative constate que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la recherche ou la poursuite de faits punissables (art. 6 §1, 5°).
- pour le second cas, elle se retranche derrière l'obligation du secret (art. 6 §2, 2°) instaurée par la loi lorsque le dossier contient des informations sur des tiers.

Ce rapide aperçu des arguments de l'I.S.I. nous permet de voir comment celle-ci procède pour refuser d'appliquer la loi sur la publicité de l'administration fédérale. Ce refus d'appliquer se heurte parfois à la résistance de certains contribuables qui, sûrs de leur bon droit et après avoir épuisé tous les recours, se tournent en dernière instance, vers le Conseil d'État (C.E.).

### **3. L'ARRÊT RENDU LE 18 JUIN 1997 PAR LE CONSEIL D'ÉTAT <sup>3</sup>**

Rappelons brièvement les faits.

Le 28 juin 1995, un couple de contribuables reçoit la visite de deux agents de l'I.S.I., qui leur demandent des explications sur leurs comptes. Le 14

---

<sup>3</sup> Conseil d'Etat, arrêt n° 66.860 du 18 juin 1997.

juillet 1995, l'I.S.I. leur demande des renseignements complémentaires, au motif qu'ils seraient titulaires d'un compte auprès de l'agent de change P... à Liège, chez qui des perquisitions ont été faites dans le cadre d'un dossier judiciaire ouvert en 1992 sur la célèbre affaire des titres volés. L'I.S.I. a reçu l'autorisation du Procureur général près la Cour d'Appel de Liège, de prendre connaissance et copie de ce dossier, dans le cadre de la coopération entre l'I.S.I. et le Parquet.

Le 9 août 1995, préalablement à toute réponse à la demande de renseignements, les contribuables demandent à l'I.S.I. copie des documents sur lesquels elle se fonde. Comme à son habitude, l'I.S.I. rejette la demande le 31 août. Deux semaines plus tard, les contribuables adressent à l'I.S.I., une demande de reconsidération du refus de communication, cette nouvelle demande est rejetée en date du 14 septembre. Ils demandent également l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs. Celle-ci rend, le 21 octobre 1995, un avis favorable. Pour sa part, l'I.S.I. rend une décision de rejet en date du 25 octobre 1995.

Les contribuables introduisent le 20 décembre 1995, un recours en annulation de cette décision devant le Conseil d'État.

La partie adverse (l'État, représentant l'I.S.I.), considère que la Haute Juridiction administrative n'est pas compétente au motif que le requérant demande l'annulation de l'acte pour éviter l'enrôlement et le recouvrement de l'impôt, or, le recouvrement de l'impôt est du ressort des Cours et Tribunaux, ainsi que les actions en réparation d'un préjudice, de même les contestations relatives au recouvrement de l'impôt sont du ressort du directeur régional des Contributions de sorte que le Conseil d'État serait incompétent.

Jusqu'alors le Conseil d'État avait toujours suivi cette argumentation. Or, dans ce cas ci, le Conseil d'État se reconnaît compétent. L'argumentation juridique est donc fortement différente : elle s'appuie cette fois sur l'article 32 de la Constitution<sup>4</sup> et sur la loi du 11 avril 1994. Le Conseil d'État

---

<sup>4</sup> Article 32 de la Constitution : « Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le

rappelle que ces deux normes juridiques ont pour objectif de permettre aux personnes qui envisagent d'introduire une action en justice contre l'I.S.I., de prendre connaissance de leur dossier, afin de pouvoir ultérieurement saisir la juridiction compétente en connaissance de cause. Le Conseil d'État se trouve donc compétent<sup>5</sup>.

Quelle aurait été la position du Conseil d'État si la volonté affichée des requérants avait été de rentrer en possession de leur dossier à l'I.S.I., dans le but avoué d'introduire une réclamation, et non plus de se défendre contre une nouvelle cotisation ? Le Conseil d'État a explicitement prévu cette éventualité dans son arrêt et y répond par l'affirmative. Ainsi: « que la circonstance que les documents que le requérant demande à consulter pourront, le cas échéant, être produits dans le dossier d'une action en justice qui ne relève pas de la compétence du Conseil d'État, n'empêche pas ce dernier d'être compétent pour juger de la régularité d'un refus d'accès à des documents administratifs »<sup>6</sup>.

Dorénavant, il faut donc considérer « que le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visés à l'article 134 de la Constitution, sont un droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution, que tout administré a un intérêt actuel à exercer ce droit, quel que soit l'usage qu'il compte faire ultérieurement des documents dont il a pris connaissance »<sup>7</sup>. C'est un élément important dans l'émancipation du citoyen, il trouve ici une extraordinaire arme juridique dans la défense de ses droits.

Le deuxième argument invoqué par l'I.S.I. concerne directement le requérant qu'elle accuse d'être de mauvaise foi. L'I.S.I. avance que la demande de communication faite suite à une demande de renseignements de l'administration signifierait que le requérant cherche « à savoir

---

décret ou la règle visée à l'article 134 ». L'article 134 étant relatif aux compétences des régions.

<sup>5</sup> Le Conseil d'Etat avait déjà franchi ce cap dans l'arrêt n° 62.547, mais l'étude de cet arrêt-ci reste plus intéressante, car il fait jurisprudence.

<sup>6</sup> Arrêt n° 66.860, rendu par la VIe Chambre du Conseil d'Etat le 18 juin 1997, page 4/12.

<sup>7</sup> Commentaires de D. GARABEDIAN in *Journal des Tribunaux*, 21 mars 1998, p. 256. Reprenant mot pour mot la formulation du Conseil d'Etat.

exactement ce que l'administration connaissait de sa situation fiscale avant de donner suite à cette demande de renseignements ». Se basant sur cette supposition, l'I.S.I. pense que l'intérêt du requérant devrait être considéré comme non légitime puisque l'objectif poursuivi serait manifestement d'éluider l'impôt en ne « dévoilant » à l'administration de l'I.S.I. que les éléments déjà en sa possession.

Le juge ne s'y est pas trompé. Il souligne le procès d'intention fait au requérant en le soupçonnant de vouloir éluder l'impôt, là où il demande seulement à connaître les éléments sur lesquels l'administration se fonde pour affirmer qu'il est titulaire d'un compte. L'argument de l'I.S.I. quant à la légitimité de la demande, n'est pas un élément susceptible de refuser la communication. Il semble d'ailleurs que si c'était le cas, la légitimité devrait être appréciée par le Conseil d'État. Imaginons que l'I.S.I. puisse dans cette hypothèse, être juge de la légitimité du requérant à accéder aux documents, on nagerait en plein despotisme administratif. Le jugement confirme que « l'exercice d'un droit fondamental ne saurait, en règle, être illégitime(...) »<sup>8</sup>.

Les trois arguments suivants avancés par l'I.S.I. pour contrer l'argumentation du requérant nous semblent très intéressants. Ce sont ceux qui sont le plus souvent avancés pour refuser de communiquer son dossier au contribuable :

- la violation du secret professionnel ;
- la protection de la recherche ou de la poursuite de faits punissables ;
- la protection de l'intérêt économique ou financier fédéral.

En répondant à ces trois arguments, le Conseil d'État va définir les limites dans lesquelles peuvent être interprétées les restrictions à la publicité, prévues par l'article 6 de la loi du 11 avril 1994.

---

<sup>8</sup> Conseil d'Etat, 18 juin 1997, *op. cit.* p. 5/12.

### **3.1. En ce qui concerne la violation du secret professionnel**

L'I.S.I. affirme que la communication demandée porte atteinte à l'obligation de secret, découlant de l'article 6, § 2, alinéa 2 de la loi du 11 avril 1994<sup>9</sup>, dans la mesure où les documents concernés sont relatifs à des tiers. Faut-il refuser la communication comme le préconise l'I.S.I. ? Le Conseil d'État pense que non. Il faut, selon lui, interpréter.

Par exemple, biffer dans les documents relatifs à des tiers, les noms ou autres données permettant d'identifier ces personnes. Mais en aucun cas, ces informations relatives à des tiers ne peuvent justifier un refus global de communication. L'accès peut donc être limité, mais pas refusé ; l'exception tirée du secret professionnel est donc irrecevable. C'est un des arguments les plus utilisés par l'I.S.I. qui tombe, ici, victime du bon sens.

### **3.2. En ce qui concerne la protection de la recherche ou de la poursuite de faits punissables**

Nous nous remémorons l'article 6 § 1, alinéa 5 de la loi du 11 avril 1994<sup>10</sup>, relatif à l'exception tirée de la protection de la recherche ou de la poursuite de faits punissables. C'est l'argument qu'emploie l'I.S.I. pour contrer le requérant. Elle fait valoir dans sa défense que l'autorisation d'accéder au dossier répressif lui a été donnée par le Procureur général et que communiquer le dossier au requérant, sur base de la loi sur la publicité, serait une grave entorse au sacro-saint principe de la séparation des pouvoirs, principe consacré constitutionnellement.

---

<sup>9</sup> Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, article 6 § 2 : « L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte (...) 2° à une obligation de secret instaurée par la loi ».

<sup>10</sup> Loi du 11 avril 1994, article 6 § 1 : « L'autorité administrative fédérale ou non fédérale, rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants : (...) 5° la recherche ou la poursuite de faits punissables ».



Il semble que cet argument soit convaincant, mais il existe une faille : le principe de la séparation des pouvoirs n'est violé que si l'on considère le dossier comme étant un dossier judiciaire. Or, en tombant entre les mains de l'I.S.I., le dossier change de statut. Il devient un dossier fiscal, c'est-à-dire administratif et est donc de ce fait, communicable au contribuable en vertu de la loi sur la publicité de l'administration. C'est le raisonnement suivi par le Conseil d'État. Il considère que si des faits punissables se trouvent dans le dossier fiscal, il reste loisible à l'I.S.I. de les omettre de la partie communiquée. Loisible mais pas obligatoire, puisque de toute façon, si les contribuables sont poursuivis par le Procureur, ils auront accès à ces informations *via* leur dossier au Parquet, eu égard aux droits de la défense qui stipulent que toute personne poursuivie a accès à son dossier afin de préparer sa défense de façon optimale.

Retenons donc de ce point « qu'une administration fiscale ne peut soustraire à la consultation, les pièces sur lesquelles elle se fonde pour établir une imposition »<sup>11</sup>.

Le Conseil d'État condamne l'argumentation de l'I.S.I..

### **3.3. En ce qui concerne la protection de l'intérêt économique ou financier fédéral**

C'est le dernier argument avancé par l'I.S.I. pour s'opposer à la communication du dossier. Elle avance que « l'intérêt économique ou financier fédéral est notamment préservé par la perception des impôts »<sup>12</sup> et que la perception de l'impôt finance également en partie les Communautés et Régions de la Belgique fédérale<sup>13</sup> ; de plus le produit de l'impôt est, pour partie, destiné à assurer le respect des engagements internationaux pris par la Belgique.

L'I.S.I. avance donc que la perception de l'impôt est fondamentale pour l'État fédéral, en ce sens qu'elle lui permet de faire face à ses responsabilités fédérales et internationales.

---

<sup>11</sup> Arrêt du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 11-12.

<sup>12</sup> Conseil d'Etat, 18 juin 1997, *op. cit.*, p. 8-12.

<sup>13</sup> Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Ces responsabilités étant pour l'I.S.I. beaucoup plus importantes que l'intérêt particulier du requérant, il apparaît que le fait de communiquer le dossier à ce dernier entrerait en opposition avec l'article 6 § 1 et 2 de la loi du 11 avril 1994<sup>14</sup> qui impose à l'autorité administrative fédérale de n'agir qu'en tenant compte de certains intérêts généraux. L'I.S.I. ajoute que, à son sens, « tant le constituant que le législateur ont eu en vue une publicité en tant que composante de la démocratie participative, et non une publicité en tant que garantie procédurale, surtout au stade de la préparation de la décision fiscale ; en l'espèce, le requérant fait valoir son désir de consulter certains documents administratifs à des fins intéressées et non dans l'optique du renforcement de la démocratie quant à la prise de décision intéressant une généralité de citoyens »<sup>15</sup>.

Voici clairement affichée la position de l'I.S.I. sur la publicité de l'administration. Il ne s'agit pas d'une interprétation erronée de la loi par manque d'informations, mais d'une volonté délibérée et systématique d'agir en dehors de la légalité pour autant que cela serve son intérêt. Le souci de performance l'emportant, pour elle, sur le respect de la loi.

Le Conseil d'État comme il l'a déjà fait remarquer plusieurs fois dans cet arrêté, interprète de façon restrictive les dérogations à la règle générale de la publicité. Il constate que l'I.S.I. se contente d'affirmer de manière générale qu'une publicité trop large pourrait nuire à l'objectif qu'elle poursuit de lutter contre la fraude fiscale, sans indiquer en quoi cet objectif pourrait être compromis par la divulgation au requérant de ces documents. Ce pourquoi, le Conseil d'État rejette l'argumentation de l'I.S.I. et lui retire

---

<sup>14</sup> Article 6 § 1 : « L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :

3° les relations internationales de la Belgique

6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public.

Article 6 § 2 : « L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressé en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte :

3° au secret des délibérations du gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du Pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée. »

<sup>15</sup> Arrêt du Conseil d'Etat en date du 18 juin 1997, *op. cit.*, p. 8/12.

définitivement ce moyen pour s'opposer à la communication des documents.

La Haute Juridiction administrative annule donc la décision du 25 octobre 1995, par laquelle l'Inspection Spéciale des Impôts avait refusé au requérant le droit de consulter son dossier sous forme de copies.

#### 4. CE QU'IL FAUT RETENIR DE CET ARRÊT

Retenons donc de cet important arrêt :

- que le Conseil d'État est compétent pour connaître le recours<sup>16</sup> ;
- que, tout administré a un intérêt actuel à exercer son droit fondamental à la publicité garantie par la Constitution et que l'exercice d'un droit fondamental ne saurait, en règle, être illégitime ;
- que les exceptions tirées de la loi du 11 avril 1994 doivent être interprétées restrictivement.

Ainsi, l'exception du secret doit être relativisée car ce secret est plus souvent l'héritage de la tradition du secret de l'administration, que la loi du 11 avril 1994 cherche justement à combattre, plutôt qu'un secret résultant d'un texte de loi. Comme le rappelle Daniel Garabedian<sup>17</sup>, en mettant la règle de la publicité en œuvre, les fonctionnaires de l'administration fiscale remplissent une mission administrative et n'agissent donc pas en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Dans les cas qui s'appliquent à la dérogation du secret, le Conseil d'État apporte l'alternative de la communication partielle.

L'autre exception est celle tirée de la protection d'un intérêt économique ou financier fédéral. À nouveau, l'interprétation restrictive que le Conseil d'État fait des exceptions à la règle de la publicité, l'amène à restreindre la portée de cette exception aux seuls cas où l'I.S.I. aurait pu indiquer dans quelle mesure la divulgation des documents demandés par le requérant

---

<sup>16</sup> Pour ce point en particulier, il faut néanmoins dire qu'il ne s'agit pas réellement d'un cas de jurisprudence, puisque le Conseil d'Etat a déjà pris une décision dans ce sens le 5 juin 1996.

<sup>17</sup> D. GARABEDIAN, *Journal des Tribunaux*, pp. 259-260.

aurait pu directement porter préjudice à sa mission de lutte contre la fraude fiscale. L'interprétation du Conseil d'État prend ici le double visage de Janus. En effet, s'il consacre l'application de la loi du 11 avril 1994 à l'administration fiscale, il rend légitime cependant, dans le cas de la fraude fiscale par exemple, l'exception invoquée par l'I.S.I.. La porte reste donc ouverte au souci de performance pour autant que l'argument avancé par l'administration soit probant.

Terminons par l'exception invoquée dans l'intérêt de la recherche ou de la poursuite de faits punissables, ainsi que par l'argument invoquant le non-respect de la séparation des pouvoirs en cas de communication d'un dossier venant du Parquet. Nous retiendrons de cet arrêt, qu'un dossier est catalogué comme appartenant à tel ou tel pouvoir, non pas en fonction de son origine première (ici le pouvoir judiciaire) mais en fonction de l'utilisation qui en est faite.

Il s'agit donc d'un arrêt extrêmement intéressant, car en interprétant les exceptions à la loi sur la publicité de l'administration, le Conseil d'État a ainsi délimité la marge de manœuvre de l'I.S.I., en rendant compatibles son légitime souci de performance et le sacro-saint principe du respect de la règle de droit.

## **5. LA POSITION ACTUELLE DE L'I.S.I. SUITE A CET ARRÊT DU CONSEIL D'ÉTAT**

Cette étude ne serait pas complète si l'on ne parlait pas de la circulaire du 9 janvier 1998 de l'Administration des Affaires fiscales concernant la loi du 11 avril 1994<sup>18</sup>. Cette circulaire étant postérieure à l'arrêt du 18 juin 1997, nous pouvons raisonnablement penser qu'elle tient compte de l'interprétation du Conseil d'État ou, tout du moins, qu'elle fixe depuis, l'attitude de l'Administration fiscale vis-à-vis de la règle sur la publicité. Cette circulaire a pour objet de donner des directives concernant l'application de la loi du 11 avril 1994. Elle commente les relations entre l'administration et les contribuables. Intéresserons-nous plus

---

<sup>18</sup> Circulaire n° Ci.RH.835/502.739. Administration des Affaires fiscales concernant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'Administration.

particulièrement à l'interprétation que la circulaire donne des motifs d'exceptions justifiant le refus d'une demande.

Il existe une quinzaine de motifs d'exceptions, mais nous ne les passerons pas tous en revue. Après avoir analysé le précédent arrêt, nous connaissons déjà ceux que l'I.S.I. emploie le plus souvent, ce seront eux qui nous intéresseront. L'interprétation que la circulaire fait de ces motifs, nous permettra de savoir si l'I.S.I. a corrigé son dysfonctionnement.

### **5.1. En ce qui concerne l'exception relative à la recherche ou à la poursuite de faits punissables**

La circulaire considère qu'une demande de consultation se rapportant à une procédure judiciaire en cours entre le demandeur et l'administration doit être refusée. La réclamation en matière d'impôts directs étant pendante devant le directeur régional, dont la mission dans ce cas est d'ordre judiciaire, l'administration se fonde sur le même motif d'exclusion pour refuser la consultation de documents ou de renseignements obtenus après consultation d'un dossier judiciaire. L'administration se cache donc derrière le caractère judiciaire du dossier obtenu auprès du Parquet, et derrière la mission judiciaire du directeur régional, pour refuser la communication des pièces et faire croire que la loi sur la publicité de l'administration n'est plus applicable dans ces cas. Nous savons déjà comment le Conseil d'État a réfuté ces arguments, nous n'y reviendrons donc pas ; mais il est décourageant de constater la persistance de ce dysfonctionnement, due au manque de bonne volonté et à la persévérance consciente et déterminée dans l'erreur. *Errare humanum est, perseverare diabolicum*. La circulaire en profite bien entendu pour écarter la loi sur la publicité de l'administration et y substituer ses règles propres (article 374, alinéa 3 du Code des Impôts sur les Revenus, 1992) ce qui lui permet de refuser, dans ce cas, la consultation.

### **5.2. En ce qui concerne l'exception relative à l'intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public**

La circulaire fait allusion à la position habituelle de l'I.S.I. dans cette matière, ainsi : « Ces derniers mois, les administrations locales ont été de

plus en plus confrontées à un usage abusif de l'application de la loi relative à la publicité de l'administration ».

« En effet, on tente de plus en plus d'obtenir au stade de l'établissement de l'impôt, des renseignements dont les administrations disposent dans cette phase d'investigation, sur la base de la loi précitée dans l'unique but d'organiser des mécanismes de fraude ou de mettre sur pied des manœuvres de retardement »<sup>19</sup>. Nous nous souviendrons que cette attitude avait été condamnée par le Conseil d'État et qualifiée de « procès d'intention ».

La circulaire est dès lors moins précise quant à l'attitude que l'administration fiscale doit observer dans ce genre de cas. Le caractère sibyllin de ce texte nous amène à le décoder avec tous les risques d'inexactitude que cela comporte, mais le sens général du texte laisse à penser que l'administration se réservera le droit de refuser la communication dans les cas précités, tout en veillant à ne pas systématiser cette position. « (...) La communication peut être refusée sur la base de l'exception énoncée à l'article 6 pour les documents que le fisc obtient lors de l'exercice de sa compétence d'investigation, mais que cette façon d'agir n'est pas applicable à chaque cas »<sup>20</sup>. Il y a donc un mieux dans le chef de l'administration car le refus de communication se fait alors au cas par cas et sur base d'un argumentaire probant, c'est ce que demandait le Conseil d'État.

### **5.3. En ce qui concerne l'exception tirée d'une obligation de secret instaurée par la loi**

La circulaire considère qu'il n'y a pas ici lieu de tergiverser, le motif d'exception ne permettant aucune pondération d'intérêts. Il revêt par conséquent un caractère absolu.

L'administration fiscale refusera donc toujours sur base de cette circulaire, de communiquer des documents qui relèvent du secret. « L'obligation de secret demeure donc toujours d'application, étant entendu qu'elle ne peut pas être invoquée contre l'intéressé lui-même lorsqu'il demande la

---

<sup>19</sup> Circulaire n° CI.RH.835/502.739, in *Dispositions Administratives*, 779/2, 98, p. 275.

<sup>20</sup> Circulaire n° Ci.RH.835/502.739, *op. cit.*, p. 275.

consultation d'un document à caractère personnel qui ne reprend que des renseignements sur sa personne »<sup>21</sup>. Le secret professionnel auquel sont tenus les agents des contributions peut donc également valoir comme motif d'exception.

Le Conseil d'État, souvenons-nous, considérait « que la présence, dans les documents dont la communication était sollicitée, d'informations couvertes par le secret professionnel ne peut justifier le refus global de communication, étant donné que la loi du 11 avril 1994, en son article 6, § 4, porte que lorsque, en application des §§ 1 à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante »<sup>22</sup>.

Cependant, il n'est pas fait mention dans la circulaire de la possibilité de ne pas communiquer les passages concernant des tiers, le risque existe donc de voir l'I.S.I. refuser la communication de tout le dossier sous prétexte que certains passages contiennent des informations relatives à des tiers. Nous pouvons donc penser que la circulaire ne tient pas compte des directives données par le Conseil d'État. Mais l'on peut penser également le contraire. Il faudra attendre qu'un pareil cas se présente pour pouvoir émettre un jugement, or depuis cet arrêt, il apparaît que l'I.S.I. n'a plus été condamné pour ce motif par le Conseil d'État. Cet état de fait semble soutenir la thèse la plus optimiste.

## 6. EN GUISE DE CONCLUSION

En conclusion, il apparaît que l'administration fiscale n'applique que partiellement la jurisprudence du Conseil d'État. Même si la circulaire dénote d'un mieux, il n'est cependant pas suffisant. *Dura lex, sed lex* et l'administration fiscale ne peut prétendre à un traitement de faveur.

Le Conseil d'État n'étant pas compétent pour ordonner dans ce genre de cas à l'administration de prendre une décision favorable au requérant, il ne reste plus que la condamnation de l'administration au paiement d'une astreinte si

---

<sup>21</sup> Circulaire n° Ci.RH.835/502.739, *op. cit.*, p. 278.

<sup>22</sup> Conseil d'Etat, arrêt n° 66.860 du 18 juin 1997, p. 10/12.

celle-ci s'abstient de prendre une nouvelle décision ; rien d'autre à notre connaissance ne pouvant être tenté.

*Adhuc sub judice lis est*<sup>23</sup>, aurait dit très justement Horace, car l'affaire ne semble en effet, toujours pas réglée, seul l'avenir nous dira si ce dysfonctionnement finira par être vaincu.

Face à ce manque de bonne volonté, et face à l'impuissance du Conseil d'État, il nous apparaît qu'un renforcement des contrôles de l'administration pourrait être une solution. Néanmoins, « il doit exister un équilibre entre la liberté d'action du pouvoir exécutif et de l'administration, et les restrictions à cette liberté. Les restrictions ou les contraintes doivent avoir pour objet de prévenir ou d'empêcher l'excès ou le détournement de pouvoir, l'atteinte à l'intérêt général ou le gaspillage de moyens ou de ressources. Elles ne peuvent avoir pour effet, même involontaire, d'empêcher le bon fonctionnement de l'administration, notamment en accroissant ses charges, en alourdissant les formalités (alors que le formalisme constitue déjà une des principales lourdeurs de l'administration), qui nuit à son efficacité et a fortiori à son efficacité, ou explique même certains dysfonctionnements »<sup>24</sup>.

Une solution pour arbitrer ce conflit entre le souci de performance de l'administration et la légitime protection du contribuable par une observation stricte de la loi du 11 avril 1994, pourrait consister à laisser la jurisprudence définir les droits de chaque partie comme l'a fait le Conseil d'État. En effet, la rédaction d'un texte légal nouveau conciliant au mieux les intérêts de chacune des parties pourrait s'avérer difficile et ne constituer en fait qu'une solution provisoire. Cette solution jurisprudentielle pourrait s'accompagner en amont, d'un contrôle *a priori* et interne, sur base de la jurisprudence, des arguments qu'utilise l'administration en vue de refuser la communication. Ce contrôle en amont permettant de ne pas engorger inutilement les voies de recours existantes ainsi que le Conseil d'État.

---

<sup>23</sup> L'affaire est devant le juge.

<sup>24</sup> D. BATSELE, in *Contrôle de l'administration*, syllabus de cours ULB, 3<sup>ème</sup> édition 1997-1998, p. 202.



Nous proposons de privilégier des contrôles *a priori* (mieux vaut prévenir que guérir), permanents et généraux (afin d'avoir une efficacité plus grande) ; cela permettrait, comme nous l'avons déjà suggéré, de procéder à l'élimination des dysfonctionnements dès qu'ils se présentent, et ainsi de pouvoir procéder par « retouches » plutôt que de devoir affronter le traumatisme d'un changement radical, toujours dommageable. Le contrôle interne paraît en la matière bien plus efficace et moins lourd que le contrôle externe. Il a l'indéniable avantage de ne pas accroître outre mesure les coûts de fonctionnement, déjà particulièrement lourds, de la fonction publique. Il apparaît, grâce à ce système, « que sans augmenter les procédés, le rythme ou l'importance des contrôles, il est possible d'en améliorer l'efficacité, par exemple en assurant aux organes de contrôle, le droit à une information complète, (...) ou en organisant une certaine publicité des résultats du contrôle »<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> D. BATSELE, *op. cit.*, p. 203.





**VARIA**

.....  
**LE SERVICE PUBLIC EN DEVENIR\***

*Steve Jacob\*\**

Cet ouvrage collectif regroupant les communications d'une journée d'étude organisée en septembre 1999 par le Centre d'étude de la vie politique française (CEVIPOF) ambitionne de présenter une synthèse ou un état des lieux des mutations que connaît le service public. Depuis de nombreuses années, ce thème est central dans les études politico-administratives.

**1. DÉFINITION ET CADRE NORMATIF**

Sur base des résultats d'une enquête réalisée par la Commission européenne sur l'opinion des Européens vis-à-vis des services publics, **Luc Rouban** met en évidence que le poids des cultures nationales interfère sur les résultats et les appréciations du service public et de ses priorités. D'après cette enquête, les services publics se caractérisent par le fait qu'ils agissent pour tous (43%), qu'ils sont accessibles à tous, qu'ils sont assurés par l'État (10%) et qu'ils ne cherchent pas à gagner de l'argent (moins de 10%). Il est intéressant de remarquer que « l'universalisme » l'emporte sur « l'étatisme » dans les représentations que se font les usagers du service public. Les chantiers prioritaires que les citoyens européens voudraient voir réalisés sont par ordre décroissant l'amélioration de la qualité, la baisse des prix, la modernisation et la privatisation. Enfin, pour ce qui est de l'avenir des services publics, 63% des Européens souhaitent qu'ils se développent, 23% privilégient le statu quo et 12% souhaitent qu'ils s'affaiblissent. Cependant, il semble exister un paradoxe français sur les attentes des citoyens. Comme l'a montré une enquête du CEVIPOF de 1997, « les

---

\* L. ROUBAN (dir.), *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan, 2000.

\*\* Steve Jacob est assistant de recherche auprès de l'Association universitaire de recherche sur l'action publique (AURA) de l'UCL.

personnes les plus favorables à la construction européenne sont également celles qui sont les plus favorables à la notion de service public » (p. 46).

Comme l'explique fort bien **Jacques Chevallier**, le terme de service public est une notion polysémique qui recouvre trois significations. La première mettant l'accent sur le cadre institutionnel, le voit comme une entité sociale englobant les activités et les structures des autorités publiques. La deuxième recouvre les normes juridiques encadrant, fondant et légitimant les activités étatiques. La troisième, plus normative, assimile le service public à un opérateur idéologique de légitimation de l'action publique. Les différentes approches s'accordent cependant à reconnaître, voire à cultiver, une vision mythique du service public considéré comme « une figure fondatrice sur laquelle prend appui l'identité collective » (p. 12). C'est peut-être pour ces raisons que le service public « à la française », à l'inverse du modèle anglo-saxon qui parle de *public utilities*, ne réduit pas le service public à sa dimension utilitaire.

Si au début du XXe siècle ce sont les juristes qui ont construit cette notion, la lecture de l'ouvrage laisse à penser qu'au cours du siècle ces derniers ont partagé leur monopole avec les économistes, les acteurs sociaux, etc.

Il est intéressant de remarquer que la doctrine originelle des publicistes visant à conférer de la cohérence et de l'unité à la théorie de l'État était empreinte d'une volonté universaliste. Ainsi, selon Léon Duguit, une activité de service public est par définition « toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante » (p. 55). Par la suite, le carcan national a progressivement introduit des particularismes. Cet ouvrage met d'ailleurs l'accent sur le service public « à la française » dont il faut attendre la contribution de **Pierre Baudy** pour en avoir une définition. Celle-ci pourrait se résumer de la manière suivante : le service public « à la française » désigne des services nationaux qui exercent de façon monopolistique des activités administratives, industrielles ou commerciales pour lesquels il existe une confusion entre la mission et les organes chargés de la mise en œuvre et dont le personnel jouit d'un statut.

A l'heure actuelle, les affirmations selon lesquelles le service public est en crise se multiplient. Mais la notion de crise permanente que connaît le service public ne fait-elle pas partie du discours sur l'État ? Il semble que cette crise se manifeste par trois éléments. *Primo*, la contestation du droit administratif. *Secundo*, la critique idéologique développée dans les années 80 dénonçant le service public comme vecteur d'étatisme. *Tertio*, le facteur européen et les traités qui l'accompagnent reposent sur la notion de grand marché concurrentiel en opposition aux monopoles d'État et qui imposent un dépassement de l'État-nation.

Ce sont d'ailleurs les notions de crise et de mutation qui constituent le point de départ de la plupart des contributions de cet ouvrage.

## **2. LE SERVICE PUBLIC EN MUTATION**

### **2.1. De l'arbitraire administratif aux relations de service**

Les réformes qu'a connu le service public, ces deux dernières décennies, résultent notamment d'une crise de confiance dans la qualité des services combinée avec l'introduction de logiques commerciales dans les anciens monopoles. Le service public est ainsi passé de la force gouvernante de Duguit aux relations de service considérées par **Philippe Warin** comme un élément central de la modernisation administrative. A ce sujet, bien que des efforts aient été entrepris tant en matière d'accueil des usagers que du traitement de leur demande (transparence, motivation des actes administratifs et charte de qualité) certains considèrent que la modernisation par l'utilisateur, dont les attentes seraient révélées à travers des enquêtes de terrain, constituera la troisième génération des Droits de l'Homme. De plus, le cadre national sur lequel s'appuie le service public « à la française » est remis en question par la relation de service qui intègre des notions de territorialité, de local et même de traitements individualisés sinon personnalisés. C'est pourquoi il est préférable de cibler l'affectation des moyens vers des territoires ou des populations prioritaires au lieu d'encourager le saupoudrage d'actions.

Dans le même temps, nous assistons à une perte de transitivity de l'espace public et à une fragmentation de la société en communautés où, malgré les

efforts entrepris, il y a de moins en moins d'intégration sociale. Ce phénomène se caractérise par la mise à l'écart de certaines populations et se manifeste par le non recours à des prestations auxquelles elles ont droit.

Il y a donc un changement dans la distribution des rôles entre politique, fonctionnaires et usagers. Toutefois, **Michel Chauvière** met en évidence que la relation de service risque d'être détournée par des considérations économiques empreintes de connotations managériales. A l'inverse, il apparaît que les citoyens, parfois par l'intermédiaire du secteur associatif, participent activement à la définition et à la mise en œuvre de nouveaux programmes d'action.

Paradoxalement alors que la demande de service public est croissante, les professions du service public sont à la recherche d'une reconnaissance sociale et connaissent des difficultés en matière de recrutement (en témoigne le nombre décroissant de candidats aux concours administratifs, y compris celui de l'ENA). L'évolution des conflits sociaux est analysée par **René Mouriaux** qui constate que malgré les préjugés associés aux grèves dans le service public (« maladie du corporatisme », « sénilité de l'archaïsme », « menace pour la démocratie ») le soutien des usagers aux grévistes est élevé<sup>1</sup>. La situation des relations professionnelles au sein du secteur public reflète la disparité qui entoure cette notion. En effet, il existe une crise des métiers au sein de la fonction publique en raison de l'inadaptation des grilles de lectures juridiques par rapport aux évolutions de la société. A l'inverse, comme le note **Guy Groux**, les entreprises nationalisées ont parfois pu jouer le rôle de laboratoires sociaux même si la négociation a dans ce secteur, comme dans d'autres, évolué radicalement depuis les années 50.

---

<sup>1</sup> En témoigne l'attitude de la population par rapport à la grève dans la fonction publique de mars 2000 : soutien 57%, sympathie 26%, indifférence 8%, opposition 4%, hostilité 4%, NSP 1%.



## 2.2. La modernisation en question ou la rhétorique du changement

La modernisation et le changement sont des thèmes omniprésents en matière de réforme de l'État. En réalité, deux logiques différentes se retrouvent sous ce vocable. Pour l'homme politique, le moment clé du changement réside dans l'annonce tandis que pour les gestionnaires publics il se situe en aval de la mise en œuvre. Depuis plusieurs années fleurissent des ouvrages ou manuels sous forme de guide de la modernisation. A tenter de déceler quelles sont les meilleures techniques de modernisation, on développe l'idée d'une causalité linéaire, c'est-à-dire que l'utilisation des techniques recommandées ne peut qu'induire une amélioration de l'organisation. Pour **Geert Bouckaert**, les stratégies du changement peuvent s'articuler autour de la règle des 4 « M » à savoir : maîtriser, moderniser, mettre sur le marché et minimiser. Les points centraux du processus sont donc la performance et son contrôle. Les quatre variables indispensables à la réussite d'une politique modernisatrice sont « l'orientation de la gouvernance vers la performance, le développement des nouvelles techniques de la communication (NTC), le cadre offert par une société post-démocratique et les pressions exercées par la mondialisation » (p. 126).

Toutefois, derrière le simplisme des apparences, de nombreuses difficultés doivent être surmontées pour permettre une évaluation de la modernisation de la gestion publique allant au-delà des clichés réducteurs. Parmi les questions qui trouvent difficilement une réponse, mentionnons celles du niveau auquel il faut analyser les résultats et de la manière qui permette de dépasser l'illusion de contrôler ce qui est le plus contrôlable ou d'obtenir les meilleures performances sur des questions secondaires. C'est à ces questions que **Colin Talbot** a soumis les politiques de modernisation des services publics britanniques entreprises depuis 1979. D'après cet auteur, il semblerait que le *thatchérisme* fut plus jugé sur les apparences que sur les effets concrets. En effet, les taxes et dépenses publiques n'ont pas diminué de manière radicale sous les gouvernements conservateurs. Les réformes ont été essentiellement organisationnelles, par exemple en matière d'emploi public, la contractualisation a été privilégiée, ce qui induit des modifications dans les statistiques mais non sur les coûts du travail.

### 2.3. Européanisation et libéralisation

Les services publics en réseaux qui sont également présentés comme des « monopoles naturels » connaissent de sérieuses mutations étant donnés les processus de « dérégulation » ou de « déréglementation » auxquels ils sont confrontés. Comme l'affirme **Elie Cohen**, il semble que, depuis quelques années, un changement de paradigme se soit produit, remettant en question le service public et l'État providence qui, au fil du temps, étaient devenus tentaculaires et avaient intégré en leur sein « l'économique, le social et le politique, le marchand et le non-marchand, le local, le régional, le national et l'europeen, les besoins du consommateur, du citoyen et de la société, l'individuel et le socialisé – les droits fondamentaux de la personne et la cohésion sociale » (p. 203). Il semble acquis que le niveau européen ne soit pas étranger à la vague de libéralisation des services publics que connaissent certains services publics nationaux. En effet, la logique des Traités et la volonté de créer un grand marché où le principe premier est la concurrence s'appliquent aux anciens monopoles d'eau, de gaz, d'électricité, de communications, etc. Toutefois, l'Europe a pu servir d'alibi ou de bouc émissaire à de nombreux gouvernements qui en ont profité pour surmonter les blocages nationaux que ces mesures, pourtant nécessaires à la limitation des dépenses publiques, risquaient d'engendrer. C'est ainsi qu'à la limite de la schizophrénie, « le Parlement vote des lois de libéralisation qu'il nomme lois de défense et de consolidation du service public » (pp. 236-237).

Dans le même temps, émerge le concept de service universel qui se comprend comme « un service de qualité, qui doit être fourni dans chacun des États membres à un prix raisonnable pour l'ensemble des utilisateurs et à des conditions d'accès non discriminatoires » (p. 32) et entend prendre le contre-pied du service public.

En conclusion, il semble que l'accumulation de contributions donne la fausse impression de pouvoir saisir la complexité et l'hétérogénéité de la notion de service public. Cette difficulté est renforcée par les perpétuelles évolutions auxquelles est confronté le service public. Nous pouvons d'ailleurs nous demander quelle est la part de rhétorique que contient cette aporie ?

## RECENSIONS

.....  
**LES SYSTÈMES FISCAUX\****Alain Trosch\*\**

Cet ouvrage de poche, bon marché, constitue une excellente introduction aux questions politiques actuelles en matière de fiscalité. Au départ de la situation française, l'auteur assortit son livre de nombreuses comparaisons internationales et d'analyses pertinentes. Celles-ci montrent que les débats politiques menés dans ce domaine en Belgique trouvent un écho dans les autres pays industrialisés. Tel est le cas, par exemple, de la pression fiscale, de la part relative des prélèvements fiscaux et sociaux, de la progressivité de l'impôt, du traitement fiscal des personnes mariées, etc.

L'objectif de ce bref compte-rendu n'est pas de résumer les conclusions de l'auteur ou de les transposer à la Belgique, mais plutôt de faire apparaître, au départ de ce livre, combien la fiscalité est une matière politique importante et passionnante, trop souvent négligée. Faut-il rappeler que l'impôt est le point de rencontre le plus immédiat et le plus régulier du citoyen et de la puissance publique et qu'il est intimement lié à la conception du rôle de l'État qu'adopte une société ?

**COMPARER LA CHARGE FISCALE ?**

D'emblée, l'auteur souligne que comparer la charge fiscale de pays différents n'a pas de sens si on ne compare pas en même temps les dépenses publiques réalisées. Ces dernières représentent en quelque sorte la contrepartie offerte aux contribuables, en échange de l'impôt collecté. Une comparaison plus pertinente pourrait, si elle était réalisable sans approximation excessive, porter sur une autre donnée, à savoir la différence entre, d'une part, l'ensemble des prélèvements en tout genre (fiscaux et sociaux, en particulier) et, d'autre part, l'ensemble des dépenses publiques qui reviennent aux contribuables (transferts et subventions). Cette

---

\* A. VALLEE, *Les systèmes fiscaux*, Paris, Seuil, 2000.

\*\* Alain Trosch est Premier Auditeur Directeur à la Cour des Comptes.

différence représenterait en quelque sorte le financement du fonctionnement des administrations. Il faudrait cependant aussi tenir compte des prestations fournies en principe gratuitement par les administrations, prestations qui varient en quantité et en qualité d'un pays à l'autre. Cette dimension pourrait être mesurée (du moins en théorie) par une estimation chiffrée de cet avantage, qui se substitue aux dépenses privées.

Ces développements montrent bien qu'une comparaison internationale fondée sur la seule charge fiscale, de même que l'introduction, à un niveau supranational, d'un plafond de prélèvements obligatoires à ne pas dépasser, n'ont guère de sens. Ces idées introduisent de la confusion politique et ne font pas réellement progresser le débat sur la gestion publique.

Madame Annie Vallée souligne ainsi que, plutôt que de concentrer ses critiques sur les modalités de financement des dépenses, c'est le niveau de celles-ci et leur efficacité qui devraient être d'abord discutés. Voilà qui rejoint une problématique que les lecteurs du premier numéro de *Pyramides*, consacré à l'évaluation des politiques publiques, connaissent bien.

Il n'en reste pas moins que l'analyse des politiques fiscales représente un enjeu important. En premier lieu, à côté de l'objectif premier qui est de collecter des ressources pour les activités publiques, ces politiques poursuivent deux objectifs, certes secondaires, mais néanmoins essentiels dans notre système politique, à savoir, redistribuer les richesses et favoriser ou défavoriser certains comportements sociaux. Ensuite, dans un contexte où la souveraineté des États est limitée, du fait de la mondialisation et de l'intégration économique européenne, la fiscalité reste – c'est presque un paradoxe – une matière dans laquelle l'autonomie des États est large, davantage, par exemple, que pour les politiques budgétaires et financières, voire même sociales.

## **LE TAUX DE PRÉLÈVEMENT OBLIGATOIRE**

Les limites méthodologiques qui affectent cet indicateur sont bien mises en évidence par l'auteur : elles concernent autant le calcul des prélèvements eux-mêmes que le P.I.B. auquel ceux-ci sont comparés. Plus fondamentalement, l'auteur montre de façon convaincante que le taux de

prélèvement obligatoire mesure le degré de « sociabilisation » des besoins, qui correspond à un choix de société, davantage que la pression fiscale.

Cette remarque ne doit pas être perdue de vue lorsque cet indicateur est invoqué dans un débat politique. C'est une bien courte vue politique que de considérer qu'un niveau bas de ce taux de prélèvement correspond à une situation idéale pour le citoyen. Elle reflète plutôt une société dans laquelle peu de besoins sont « sociabilisés », par exemple, du fait d'une sécurité sociale réduite à un minimum ou d'un enseignement organisé pour l'essentiel sans interventions publiques. Ainsi, globalement, les taux de prélèvements sont de l'ordre de 30% aux États-Unis et au Japon, de 50% dans les pays scandinaves et de 42% en moyenne dans l'Union européenne. Ces chiffres ne sont pas pertinents pour mesurer une hypothétique efficacité fiscale, ni le confort relatif des citoyens concernés, mais plutôt les différences de choix politiques dans ces pays.

Les bonnes questions à se poser à cet égard concernent donc l'efficacité et l'équité des dépenses et, plus précisément, lesquelles des dépenses privées ou publiques assurent le mieux l'efficacité et l'équité dans le domaine concerné (par exemple, l'enseignement, les pensions de retraite, la couverture des risques de santé, le logement, etc.). Les réponses à ces questions sont complexes et délicates, mais essentielles dans la mesure où elles fondent notre manière de vivre en commun. Il est donc important que, par le biais d'un débat sur le taux de prélèvement fiscal et parafiscal, des réponses réductrices n'y soient pas indirectement apportées.

### **L'ÉVOLUTION COMPARÉE AU COURS DES TRENTE DERNIÈRES ANNÉES**

D'une manière générale, le taux de prélèvement obligatoire (fiscal et parafiscal) dans les pays industrialisés a augmenté de 1965 à 1990. A partir de cette date, ce taux est stable en Allemagne et aux États-Unis et diminue dans plusieurs pays (Japon, Pays-Bas, Suède et surtout Royaume-Uni). L'Italie (pour laquelle l'augmentation est constante) et la France, de même que certains petits pays, dont la Belgique, sont au-dessus de la moyenne européenne. Ces chiffres illustrent clairement, sans surprise, des évolutions politiques parfois contrastées entre ces pays.

De même, une analyse de la partie de ce taux limitée aux seuls prélèvements fiscaux, sans ceux qui concernent la sécurité sociale, met en évidence des écarts significatifs entre les pays dans des domaines politiques essentiels : l'importance de la sécurité sociale (publique), le financement de la sécurité sociale par l'impôt ou par des cotisations et, enfin, pour ces dernières, l'importance relative des cotisations des employeurs et des travailleurs.

### **LA GRANDE DIVERSITÉ DES SYSTÈMES FISCAUX NATIONAUX**

En dépit des liens parfois très étroits qui les unissent, les pays industrialisés possèdent des systèmes fiscaux très divers, en raison du poids de l'histoire et de leurs caractéristiques politiques, administratives, économiques, sociales et culturelles. Cette situation a tendance à s'atténuer légèrement avec la globalisation des économies, la concurrence fiscale internationale et l'influence unificatrice de l'Union européenne. De plus, quelques principes communs de rationalité fiscale se sont dégagés, au fil du temps : impôts sur les revenus à assiette large et à taux modéré (et non des taux élevés sur une assiette étroite), TVA considérée comme le meilleur impôt général sur la consommation, risques de fuites de capitaux pour les impôts sur le capital, etc.

Par ailleurs, l'influence sur le système fiscal du taux d'intervention de l'État dans l'économie et du développement économique est aussi très forte, surtout dans une perspective historique. Ainsi, à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, en France, l'impôt indirect, sous la forme de divers impôts spécifiques, représente encore 80 % des recettes. Ce n'est qu'au cours de la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle que les impôts sur le revenu et la TVA (impôt indirect général) vont véritablement envahir la fiscalité et constituer l'essentiel des prélèvements (avec les cotisations sociales, hors fiscalité). Cette constatation illustre une sorte de principe général : à développement économique faible correspond une fiscalité basée sur la dépense (la consommation), l'impôt sur le revenu n'étant pas rentable. Les pays moins développés aujourd'hui connaissent cette situation.

## VERS UN SYSTÈME FISCAL OPTIMAL ?

Un système fiscal optimal se mesure à trois critères : la légitimité de l'impôt, son efficacité et son équité<sup>2</sup>.

*La légitimité de l'impôt* est à son tour liée à deux conditions.

La première est l'existence d'une contrepartie équivalente en terme d'intervention publique (principe d'équivalence), qui permet au contribuable de retirer une satisfaction comparable au sacrifice que représente l'impôt versé. Largement théorique puisque l'impôt n'est pas volontaire et que, par la fonction de redistribution évoquée ci-après, le citoyen qui paye l'impôt n'est pas celui qui bénéficie principalement des dépenses publiques, ce principe est néanmoins important car il fonde le sentiment de légitimité. Plus précisément, si ce principe est trop largement violé, le citoyen risque de développer une impression d'injustice, source possible de fraude ou de résistance à l'impôt. L'effet positif qu'engendre au contraire chez le citoyen un sentiment d'équivalence est utilisé dans les prélèvements opérés à l'occasion de certaines prestations publiques payantes, en particulier au niveau local, même si les prix demandés ne reflètent pas la situation du marché (transport public, par exemple). Les systèmes isolés de recettes affectées à des dépenses qui y sont liées, via les fonds budgétaires en Belgique, se fondent sur la même approche.

Le respect de la capacité contributive du citoyen est la deuxième condition de légitimité de l'impôt. Ce principe suppose que l'impôt soit équitablement réparti, c'est-à-dire en fonction des facultés de chacun. Il corrige dans une certaine mesure le principe d'équivalence, puisqu'il incite à attribuer la charge de l'impôt, non en fonction des bénéficiaires des services rendus en contrepartie, mais selon les richesses des contribuables. Somme toute, la légitimité de l'impôt impose de concilier autant que possible les principes d'équivalence et de capacité contributive : le respect strict de ces deux principes est certes normalement impossible, mais un équilibre doit être trouvé de manière telle qu'aucun de ces principes n'est exagérément bafoué.

---

<sup>2</sup> D'autres critères sont souvent aussi cités, comme le rendement, la simplicité, la flexibilité et la stabilité. Ils sont importants car ils déterminent les conditions concrètes de perception de l'impôt et affectent donc indirectement l'efficacité et l'équité.

*L'efficacité de l'impôt* est un concept délicat à définir. L'auteur souligne qu'il dépend du jugement que l'on porte sur le fonctionnement du marché : si celui-ci est présumé optimal, la fiscalité doit s'efforcer de rester neutre, c'est-à-dire de ne pas introduire de distorsion ; si, par contre, on considère que le fonctionnement du marché ne tend pas naturellement vers un optimum, la fiscalité peut être un instrument pour corriger ce fonctionnement et le rapprocher de cet optimum.

Dans la première de ces conceptions, l'impôt le plus efficace est celui qui ne déforme pas la structure des prix et qui ne provoque pas d'effet de substitution (lequel incite un contribuable à adopter un autre comportement économique). Cet impôt est neutre. L'exemple théorique classique à cet égard est celui du prélèvement forfaitaire par tête, dont la dernière tentative d'application récente importante est la *poll tax* au Royaume-Uni, abandonnée aujourd'hui en raison des résistances qu'elle a provoquées. Pour le reste, lorsque l'importance du prélèvement est liée au prix ou au revenu taxé, la neutralité de l'impôt est réduite.

Une analyse de ce concept passionnant, car directement lié aux choix de politiques fiscales et non fiscales, amène l'auteur à une conclusion importante, me semble-t-il : la recherche d'un hypothétique optimum fiscal, correspondant à une situation d'allocation optimale des ressources elle-même hors d'atteinte, n'a plus guère de fondement ; au contraire, il peut être un obstacle à l'efficacité économique. La détection, en vue de les éliminer, des distorsions fiscales n'a donc plus guère de sens. L'efficacité de l'impôt doit plutôt être recherchée dans sa capacité à réaliser les deux fonctions de l'État que sont la fonction d'allocation et la fonction de régulation. La première corrige des « erreurs » du marché (par exemple en internalisant des coûts que le marché néglige, comme pour la fiscalité écologique), alors que la seconde peut être un instrument macro-économique de l'État, pour stabiliser l'évolution conjoncturelle<sup>3</sup>.

*L'équité de l'impôt*, qui ne doit pas être confondue avec l'égalité, est traditionnellement présentée sous deux aspects : les personnes se trouvant dans la même situation ou disposant de la même capacité contributive sont

---

<sup>3</sup> L'auteur souligne combien cet instrument, largement utilisé dans le passé, a aujourd'hui montré ses limites.



traitées de la même manière (équité dite horizontale) ; les personnes se trouvant dans des situations inégales ou à capacité contributive différente doivent être traitées inégalement (équité verticale). La première affirmation, en dépit de ses limites<sup>4</sup>, ne pose pas de problèmes majeurs. Par contre, la seconde implique de déterminer quelle importance il convient de donner aux écarts de prélèvements : quelle progressivité de l'impôt est-elle équitable ? Cela relève d'un choix politique, qui dépend directement de l'importance donnée à la redistribution des revenus.

### **LA REDISTRIBUTION DES REVENUS**

La fiscalité n'est pas le seul instrument de redistribution des revenus : la sécurité sociale, l'assistance sociale et les interventions publiques modifiant les règles du marché pour certains produits jouent aussi ce rôle. Par ailleurs, deux grandes redistributions de revenus peuvent être identifiées : verticale, lorsque la redistribution corrige les inégalités de ressources, et horizontale, lorsqu'elle favorise (ou défavorise) certaines situations pour des raisons étrangères au niveau des revenus (actifs/inactifs, mariés/non mariés, avec ou sans enfants, etc.). Enfin, l'incidence réelle d'un prélèvement n'est pas toujours identifiée clairement : par exemple, les cotisations sociales payées par les employeurs représentent-elles une charge pour ces derniers ou pour les salariés ? Ces diverses considérations contribuent à rendre l'évaluation de l'efficacité de la fiscalité dans cette fonction de redistribution particulièrement ardue.

Les obstacles à la redistribution horizontale sont nombreux. Ils tiennent d'abord à l'inégalité des prélèvements selon la source du revenu : revenus salariaux ou non, ces derniers étant traditionnellement moins frappés en raison de la fraude présumée plus facile à organiser à leur égard ; revenus du travail ou du capital, ceux-ci moins taxés pour favoriser l'épargne et du fait des risques de délocalisation<sup>5</sup>. En outre, les capacités de contrôle des diverses catégories d'impôts dont disposent les administrations fiscales, qui sont très différentes, entraînent des inégalités considérables dans la

---

<sup>4</sup> Ce concept est plus difficile à utiliser dans le cas d'un impôt sur la consommation : les prélèvements dépendront en effet de la propension à consommer et non de la capacité contributive.

<sup>5</sup> L'introduction en France de la CSG, contribution sociale généralisée, n'a rééquilibré que très partiellement les prélèvements en faveur des revenus du travail.

perception effective des prélèvements. La redistribution horizontale est également affectée par les multiples allègements fiscaux, justifiés par des motifs sociaux ou politiques et dont l'efficacité et l'équité sont souvent douteuses. A cet égard, chaque pays possède ses « niches fiscales », en faveur de l'un ou l'autre comportement, dont le coût (en terme de moins-recette) peut être considérable.

Dans ce contexte, l'auteur consacre de longs développements à la fiscalité du mariage et à l'équité fiscale célibataire/marié, dont l'intérêt est grand dans le contexte belge d'une réforme fiscale annoncée visant à éliminer toute distorsion à cet égard.

La redistribution verticale (qui tend à neutraliser les écarts de ressources) est une des fonctions essentielles de l'impôt dans notre système social. Elle se traduit surtout par la progressivité de l'impôt, dont le taux croît lorsque l'assiette augmente. Au cours des vingt dernières années, cette progressivité a globalement décliné dans les pays industrialisés par divers mécanismes. D'une part, les taux marginaux les plus élevés ont été fortement réduits, notamment au nom de l'efficacité (« trop d'impôt tue l'impôt »). D'autre part, l'importance relative croissante des prélèvements sociaux (souvent non progressifs ou assortis d'un plafond) et des impôts sur la consommation (en principe non progressifs) a réduit la progressivité globale des prélèvements. D'une certaine manière, l'injustice des systèmes fiscaux a ainsi augmenté, au nom de l'efficacité.

## CONCLUSIONS

L'auteur consacre enfin la dernière partie de son livre à trois questions importantes : la fiscalité et l'emploi (l'impôt peut-il ne pas être un obstacle à la compétitivité ?), la décentralisation (quel sort donner à l'impôt local ?) <sup>6</sup>, la fiscalité et la mondialisation (les échecs de l'harmonisation internationale).

---

<sup>6</sup> Au départ de la situation française et du cas particulier de la taxe professionnelle, l'auteur plaide plutôt en faveur d'une fiscalité nationale, au détriment de la fiscalité locale. Cette question, à elle seule, justifierait bien de développements dans le cas de la Belgique. Les écarts entre contribuables dus à la fiscalité locale répondent-ils encore aux principes d'équivalence et d'équité ?

A ce dernier égard, l'auteur s'interroge sur le caractère souhaitable de la convergence des systèmes fiscaux nationaux. Elle souligne que cette convergence risque d'entraîner un alignement sur le « moins-disant » fiscal, du fait d'une prise en compte insuffisante des diverses politiques publiques qui sont la contrepartie des régimes fiscaux. Sauf à imaginer une convergence des politiques publiques elles-mêmes, difficile à imaginer en-dehors de cadres précis et d'une évolution longue, comme l'atteste l'Union européenne, la convergence fiscale resterait donc limitée à de simples aménagements, suite à la pression de la concurrence fiscale, sous la forme d'une harmonisation. L'expérience montre cependant dans ce domaine que les ambitions doivent rester modestes.

Dans ce contexte, la fiscalité paraît un champ d'action privilégié des gouvernements nationaux. Les chantiers ouverts ou à ouvrir à cet égard sont nombreux dans notre pays. En tête, la réorganisation des administrations fiscales, entamée depuis de longues années, en partie réalisée et déjà remise en question, devrait assurer un traitement équitable des contribuables et assurer la collecte de l'impôt dans de meilleures conditions d'efficacité et de coûts. Le régime fiscal devrait aussi être réexaminé : trop complexe et parfois peu étanche à la fraude, il apparaît aujourd'hui comme particulièrement peu transparent. Le moment ne serait-il pas venu d'entamer une réflexion politique sur notre régime fiscal, loin des simplifications liées à la seule pression fiscale ? Certains travaux récents montrent que cette voie est ouverte et fructueuse<sup>7</sup>. Cette réflexion devrait prendre en compte l'efficacité de l'impôt au regard de ses multiples fonctions : la collecte de recettes publiques (qui doit assurer des rentrées régulières et importantes à peu de frais), la redistribution des revenus et l'incitation à adopter ou à renoncer à des comportements selon qu'ils sont jugés socialement utiles ou nuisibles.

---

<sup>7</sup> Voir la réforme de la fiscalité des sociétés, évoquée dans la presse au printemps 2001 à l'occasion de l'avis du Conseil supérieur des Finances. Une réflexion générale sur le régime fiscal des asbl serait aussi à l'ordre du jour.

.....  
**LE NUMÉRO 4 DE *PYRAMIDES* : LA MOTIVATION  
DANS L'ADMINISTRATION**

**(Sortie : automne 2001)**

Qu'est-ce qui motive les individus, qu'est-ce qui les pousse à agir ou au contraire à rester indifférents ? Comment expliquer la fréquence des attitudes de démotivation ?

Si la motivation est un processus qui mène à un état psychologique de satisfaction, la démotivation est un processus destructeur non seulement dans la relation au travail mais qui affecte même l'homme dans son estime de soi (l'image qu'il a de lui-même).

La motivation ne se décrète toutefois pas.

La plupart d'entre nous ressent le besoin d'agir et de s'impliquer dans son travail, d'exercer sa propre créativité et de se sentir utile. Et pourtant, dans la réalité, « il y a loin de la coupe aux lèvres » et, une certaine morosité générale règne même si chaque organisation demeure un extraordinaire réservoir d'énergie.

Le thème des motivations au travail a été choisi, parce qu'il est déterminant pour l'avenir des administrations publiques et très ouvert. C'est en effet l'occasion d'aborder des sujets comme les conditions de travail, l'organisation du travail, les comportements relationnels, les sanctions, la personnalisation des stimulants matériels, la formation, la gestion du stress, le harcèlement moral, l'appréciation du personnel, etc.

**COMMUNIQUÉ**

.....  
**LE NUMÉRO 5 DE *PYRAMIDES* : LA MAÎTRISE DE  
LA QUALITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC**

(Sortie : printemps 2002)

On parle de plus en plus de la « qualité » de et dans nos administrations.  
Le terme est souvent associé au mot « assurance » : « l'assurance qualité ».

Ce qui engendre des confusions : le mot « assurance » étant compris dans le sens d'une « couverture de risques » alors qu'il faut le comprendre dans le sens d'une promesse de garantie et d'un processus d'amélioration continue impliquant une auto-évaluation.

La recherche de la « qualité » doit-elle être envisagée par le secteur public de la même manière que dans le secteur privé ?

Cette démarche se fonde essentiellement sur la certification « ISO ». D'origine industrielle, elle a d'abord touché le secteur de la production avant le secteur des services. Le langage peu familier de la norme ISO 9001 reflète fortement ses origines industrielles. En outre, la notion de qualité sur laquelle se fondent les normes ISO n'est-elle pas erronée ? En assimilant la qualité au contrôle, les normes ISO incitent les entreprises à concentrer toute leur attention sur les procédures internes et peut-être à négliger la notion active des relations avec leurs clients.

Convient-il d'intégrer cette démarche au sein des administrations ou plutôt de favoriser celle-ci chez ses partenaires ?

C'est autour de ces questions que s'articulera le numéro 5 de *Pyramides*.

Le numéro comprendra également des informations pratiques sur le mode d'emploi de la certification « qualité » (où s'informer, comment démarrer la démarche de qualité, définitions, coût... ) et évoquera l'évolution des normes ISO.

La revue *Pyramides* espère que diverses administrations et entreprises publiques feront part de leurs expériences respectives.

La qualité pourrait aussi être évoquée concrètement dans des secteurs « test » tels les marchés publics, la sécurité, l'environnement.

Il s'agira en fin de compte de dresser un bilan des avantages (remise à plat des méthodes de travail, gains en matière de productivité, de flexibilité, de traçabilité... ?) et des inconvénients (lourdeur des procédures ?, assimilation de la qualité au contrôle ?, coût excessif ?... ) de la démarche.

***Adressez vos articles, propositions d'articles ou commentaires à  
Muriel Vandebrouck, Secrétaire de Rédaction « Pyramides »,  
CERAP-ULB, Avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135 à 1050 Bruxelles.***

**ANNEXE : ARRÊT DU CONSEIL D'ETAT DU 7 SEPTEMBRE 2001**

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

N° 98.735 du 7 septembre 2001

A.106.752/VIII-2376

En cause : JADOT Michel,  
ayant élu domicile chez  
Me Monique DETRY, avocat,  
rue de Praetere 25  
1000 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par :  
1. le Ministre du Budget,  
2. le Ministre de la fonction publique  
et de la Modernisation de l'administration,

ayant élu domicile chez  
Mes Nicole CAHEN et  
Michel D'HOOGHE, avocats,  
rue Henri Wafelaerts 47-51  
1060 Bruxelles.

**LE CONSEIL D'ETAT,  
VIII<sup>e</sup> CHAMBRE DES REFERES,**

Vu la demande introduite le 3 juillet 2001 par Michel JADOT qui tend à la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 2 mai 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux;

Vu la requête introduite simultanément par le même requérant, qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. RONGVAUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 21 août 2001 fixant l'affaire à l'audience du 4 septembre 2001;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me DETRY, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me VAGMAN, loco Mes CAHEN et D'HOOGHE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis partiellement conforme, M. RONGVAUX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments nécessaires à l'examen de la demande de suspension sont les suivants :



Le Gouvernement a décidé de réformer en profondeur les services publics fédéraux. La philosophie de la réforme est exposée comme suit dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral :

" Le Gouvernement a fait de la modernisation des services publics fédéraux une de ses priorités. En effet, la société éprouve d'autres attentes à l'égard des services publics fédéraux que par le passé. Il est donc indispensable que ces mêmes services acquièrent une plus grande transparence et que leur action, constamment évaluée et améliorée, se tourne davantage vers les citoyens. Le plan de réforme décidé par le Gouvernement, appelé communément "note Copernic", concrétise la volonté de changer en profondeur l'administration.

Ses lignes de force s'établissent sur les objectifs suivants :

- efficacité et rapidité accrues dans l'action, assurées par davantage de souplesse et d'autonomie dans la gestion;
- encadrement des services publics fédéraux par un contrôle qui, loin d'être un frein fournira soutien, aide et, au besoin, éléments de recentrage et de reconstruction, dans l'optique de la meilleure allocation des ressources octroyées à l'administration par la collectivité;
- responsabilisation des forces vives de l'administration, que ce soit au niveau des décideurs ou du personnel d'exécution;
- publicité de la réforme, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration.

La réalisation de ces objectifs se concrétise en quatre projets majeurs :

1. La création d'une nouvelle structure de base du service public fédéral;
2. L'installation d'un système de mandat pour les hautes fonctions;
3. Le renouvellement de la politique du personnel;
4. La rénovation des systèmes de contrôle tant administratif que budgétaire.

L'arrêté royal que j'ai l'honneur de soumettre à Votre Majesté, le premier de ceux qui porteront la réforme, vise à répondre au premier des objectifs

susmentionnés. La structure de base, destinée à assurer la direction politique et administrative du service public fédéral est constituée :

- du Conseil stratégique;
- du Comité de direction;
- de la Cellule stratégique;

Le Conseil stratégique sert de relais entre l'autorité politique et l'administration. Il assure la cohésion en créant un climat de confiance et de communication entre elles. Il a pour tâche de fixer les directives générales d'exécution des décisions politiques, c'est-à-dire la stratégie. Il tient aussi un rôle d'évaluateur en ayant l'oeil sur l'exécution de ses directives. Eventuellement, il est amené à rectifier la stratégie pour la rendre plus adéquate au but recherché.

Le Comité de direction est chargé de la gestion quotidienne et opérationnelle du service public fédéral, c'est-à-dire son management. Il accomplit sa mission conformément au plan stratégique et dans le respect des règles de droit qui s'appliquent. En assurant la coordination entre les différents services opérationnels du service public fédéral, il garantit le bon fonctionnement de celui-ci.

La Cellule stratégique est composée de techniciens qui mettent leurs connaissances et leurs expériences du terrain à la disposition du Conseil stratégique et du Comité de Direction, que ce soit en vue de la préparation des mesures à prendre ou en vue de leur exécution ou de leur évaluation. Son rôle est celui de la cheville ouvrière qui rend possible la réalisation concrète de la politique. L'arrêté royal que j'ai l'honneur de soumettre à la signature de Votre Majesté vise donc une meilleure adéquation et une collaboration accrue entre le pouvoir politique et l'administration. Il fixe la structure des trois nouveaux organes de manière suffisamment souple pour permettre leur mise en place dans tous les services publics fédéraux en tenant compte de la spécificité propre de chacun et de manière suffisamment précise pour préserver l'uniformité du nouveau paysage administratif fédéral".

La mise en oeuvre de cette réforme a conduit à la modification de certaines normes législatives et réglementaires, notamment la loi du 22

juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat et l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales qui en dépendent (en abrégé : ARPG).

Dans son avis du 22 mars 2001 donné sur l'arrêté contesté en projet, la section de législation du Conseil d'Etat en a défini comme suit la portée et le fondement légal :

" 1. Le projet d'arrêté soumis pour avis comporte les règles de base relatives aux fonctions de management et d'encadrement qui sont instaurées dans les services publics fédéraux.

Les fonctions de management sont réparties en quatre groupes (article 2, § 1er, alinéa 1er), alors que les fonctions d'encadrement sont énoncées nommément (article 2, § 1er, alinéa 2).

Les fonctions de management sont exercées dans le cadre d'un mandat visé à l'article 22 de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique (article 3, alinéa 1er). Les titulaires d'une fonction d'encadrement sont désignés pour une période de six ans (article 3, alinéa 2).

L'arrêté en projet comporte des dispositions relatives aux divers éléments du statut des titulaires des fonctions de management et d'encadrement, à savoir la sélection, le recrutement et la désignation (articles 4 à 10), les conditions et modalités de l'exercice de la fonction (article 12 à 14), le statut pécuniaire (article 15), l'évaluation (articles 16 à 19), la fin du mandat ou la désignation (articles 20 à 24) et leur renouvellement (article 25).

En outre, l'arrêté en projet prévoit que le titulaire d'une fonction de management doit établir un projet de plan de management et un projet de plan opérationnel. Ces plans sont arrêtés en concertation, selon le cas, avec

le ministre ou le président du comité de direction et adaptés d'un commun accord (article 11).

Enfin, l'arrêté en projet comporte un certain nombre de dispositions transitoires (articles 26 à 28, et de dispositions abrogatoires et finales (articles 29 à 32).

2. Le projet modifie le statut des agents de l'Etat. Par conséquent, il tient son fondement légal des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution";

Considérant que le requérant est secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail; qu'il souligne que l'arrêté contesté peut avoir de multiples conséquences sur sa situation administrative et hiérarchique; qu'il expose qu'il perdra, dès la nomination du président du comité de direction du service public fédéral dans lequel il sera transféré d'office, le bénéfice de son grade; qu'il fait valoir que "dans certaines hypothèses, l'application de l'acte attaqué aura pour conséquence de priver le requérant à l'avenir, de sa position de fonctionnaire général, occupant le plus haut grade de la hiérarchie administrative et pouvant exercer son autorité jusqu'à sa retraite, et de le placer dans une position de subordination par rapport à des agents qui sont maintenant ses subalternes, voire même par rapport à des personnes qui ne justifient d'aucune expérience administrative"; qu'il ajoute ce qui suit :

" Une autre conséquence de l'acte attaqué, pour le requérant, est de le contraindre, pour conserver la direction du service public fédéral qui succédera au ministère qu'il dirige actuellement, à subir et réussir une série d'épreuves dont l'issue est aléatoire, ce qui lui permettrait d'être désigné, pour un mandat, dans une fonction de management, et plus particulièrement dans la fonction de Président du Comité de direction.

Dans une autre hypothèse, si aucune fonction adéquate ne peut être trouvée pour le requérant, l'acte attaqué aura pour conséquence de le placer dans une fonction subalterne.

Dans tous les cas, l'application de l'acte attaqué cause incontestablement préjudice au requérant, tant sur le plan administratif que matériel et moral";

Considérant que la partie adverse conteste la thèse du requérant en observant que ce n'est que dans certaines hypothèses, non précisées, que l'acte attaqué pourrait lui être défavorable, ce qui, d'après elle, signifie que, dans d'autres hypothèses, l'arrêté qu'il conteste lui sera favorable; qu'elle soutient que le préjudice qu'il allègue dépendra d'une part de ses choix personnels, à savoir la décision de présenter ou non les épreuves de sélection, et d'autre part de décisions postérieures à l'acte attaqué qui pourraient se révéler très positives pour le requérant; que la partie adverse fait encore valoir que, même si le requérant ne présentait pas les épreuves de sélection ou s'il n'était pas retenu, sa situation serait garantie puisqu'il conserverait sa rémunération et qu'une fonction adéquate lui serait attribuée en tenant compte de ses compétences et de son expérience; qu'elle ajoute ce qui suit :

" ... on relèvera que le requérant se présente lui-même comme un expert en matière d'emploi et de travail et de sécurité sociale, bénéficiant d'une expérience rare et de haut niveau dans cette matière, et qui exerce, à la satisfaction de tous, des fonctions dirigeantes au plus haut (niveau) du ministère de l'Emploi et du Travail. Dans ces conditions, l'on n'aperçoit pas pour quel motif le requérant craindrait spécialement les épreuves de sélection qu'il pourrait présenter en suite de l'acte attaqué";

Considérant que l'arrêté attaqué est réglementaire; qu'il modifie radicalement le statut des titulaires des plus hautes fonctions dans l'administration fédérale et est par conséquent applicable au requérant; que celui-ci a intérêt à demander la suspension de son exécution;

Considérant, en ce qui concerne le préjudice grave difficilement réparable que risque de lui causer l'exécution immédiate de l'acte attaqué, que le requérant expose en substance qu'il est placé devant le choix de perdre sa qualité de fonctionnaire général du ministère qu'il dirige ou de subir, à l'âge de soixante-deux ans, des épreuves de sélection dont l'issue est aléatoire, et ce afin de pouvoir continuer à exercer des fonctions qu'il assume depuis de nombreuses années à la satisfaction générale; qu'il fait valoir que ce préjudice est irréparable dès lors qu'un arrêt d'annulation ne pourra être prononcé avant sa mise à la retraite; qu'il estime que la mise en oeuvre du plan Copernic est vexante à son égard parce qu'il repose sur le

postulat selon lequel les actuels fonctionnaires généraux ne sont pas nécessairement aptes à gérer les départements dont ils ont la charge; qu'il observe qu'il perdra le bénéfice de son grade de secrétaire général et des prérogatives qui y sont attachées et que son reclassement dans une "fonction adéquate", qui n'est pas clairement définie par l'arrêté contesté, ne pourra se faire que dans une fonction subalterne puisqu'il sera placé sous l'autorité des titulaires des fonctions de management et d'encadrement, qui, par ailleurs pourraient être ses actuels subalternes ou des personnes n'ayant pas l'expérience administrative indispensable; qu'enfin, il considère que la perspective de devoir se porter candidat à l'exercice d'une fonction de management sera humiliante pour lui parce qu'il devra une nouvelle fois faire la preuve d'aptitudes qui lui sont reconnues, qu'il est à trois ans de l'âge de la pension et que le ministre de la fonction publique lui-même a admis que cette situation l'empêcherait d'exercer un mandat complet; qu'il ajoute que son humiliation résulte également de ce que ses aptitudes seraient évaluées par des personnes étrangères à l'administration et qui n'ont pas l'expérience professionnelle qui est la sienne;

Considérant que la partie adverse répond que le requérant ne démontre pas qu'il y aurait un lien entre la violation alléguée des dispositions de l'arrêté attaqué et le préjudice moral vanté; qu'elle relève que celui-ci est hypothétique puisqu'il dépend des choix personnels qui seront effectués par le requérant en ce qui concerne son éventuelle candidature et de circonstances postérieures à l'arrêté attaqué, circonstances dont l'issue pourrait être favorable au requérant; que la partie adverse expose que toute modification substantielle du statut des agents de l'Etat nécessite de la part de ceux-ci des efforts d'adaptation et, le cas échéant, des désagréments; qu'elle fait valoir que l'arrêté litigieux a été pris en application de la loi du changement, ce qui n'implique aucun jugement de valeur sur les agents intéressés; qu'elle rappelle que la réforme en cause tend à créer de nouvelles fonctions de management et d'encadrement pour lesquelles sont requises des conditions de compétences et d'aptitudes inédites; que, selon elle, la circonstance que le requérant se trouverait placé sous une nouvelle autorité hiérarchique n'est pas pertinente car il ne fait pas l'objet d'une rétrogradation et qu'il s'agit de la conséquence de la création de nouvelles fonctions; que la partie adverse soutient encore que l'âge du requérant n'est pas un handicap puisqu'il pourrait être désigné pour un mandat partiel et que le rapport au Roi précédant l'arrêté contesté précise

qu'aucune limite d'âge n'est fixée pour le recrutement des managers; qu'elle affirme ne pas apercevoir en quoi la mise en place d'une épreuve de sélection objective serait humiliante pour le requérant; qu'enfin, la partie adverse considère qu'il convient de mettre en balance les désagréments auxquels le requérant est exposé avec le blocage de la réforme des services publics fédéraux;

Considérant que l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose que pour que puisse être ordonnée la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement d'une autorité administrative, deux conditions cumulatives doivent être remplies; qu'un acte administratif légal est susceptible de causer un préjudice grave; que la même disposition précise que c'est l'exécution immédiate du règlement qui doit causer ce préjudice et non les illégalités invoquées; que la perspective que le requérant puisse obtenir un mandat partiel est à tout le moins hypothétique eu égard au fait que le Ministre de la Fonction publique a déclaré le 20 décembre 2000, en commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique de la Chambre des Représentants, qu'en ce qui concerne le requérant "je pense qu'il s'agit plutôt d'un problème d'âge" et "je ne me mettrai certainement pas à la place de l'assessment center, mais j'ai mes idées en la matière"; qu'en tout état de cause, l'ampleur de la réforme de la fonction publique est révélatrice d'un désaveu des hauts fonctionnaires fédéraux, ce que confirme en ces termes la brochure de présentation de l'assessment center :

" Jusqu'à présent, la nomination de personnes dans les fonctions de management de l'administration fédérale s'accompagnait rarement d'une évaluation approfondie des candidats quant aux aptitudes requises pour exercer de telles fonctions. Cela signifie que dans le passé, on ne recherchait pas de manière systématique la personne la plus adéquate pour exercer une fonction déterminée";

qu'imposer au requérant l'obligation de faire à son âge la preuve de ses compétences n'est pas un simple désagrément; que si celui-ci ne se voyait pas confier le mandat de président du comité de direction, il perdrait toutes ses attributions actuelles, ce qui équivaldrait à une rétrogradation de fait; que s'il n'est pas anormal que le déroulement de carrières administratives permette à un agent subalterne de dépasser dans la hiérarchie celui qui était

son supérieur, une telle hypothèse était cependant exclue s'agissant d'un secrétaire général sauf si celui-ci avait fait l'objet de la sanction disciplinaire de la rétrogradation; que la "fonction adéquate" qui serait proposée au requérant en application de l'article 27 de l'arrêté attaqué n'aurait aucune commune mesure avec celle qu'il occupe actuellement puisqu'en vertu de l'article 12, alinéa 2, dudit arrêté, les titulaires d'une fonction de management ou d'encadrement se trouvent hiérarchiquement au-dessus du rang 17; que le préjudice moral que subirait le requérant est grave; qu'il ne saurait être réparé par un arrêt d'annulation, compte tenu de l'âge du requérant et de la durée normale de la procédure;

Considérant que la partie adverse conteste de manière systématique l'intérêt du requérant à ses moyens; qu'il doit être rappelé, de manière générale, qu'un requérant n'a pas intérêt à un moyen qui, s'il s'avérait fondé, conduirait à la conclusion que le recours est irrecevable ou à une annulation qui lui serait défavorable; que la partie adverse ne démontre pas que tel serait le cas en l'espèce;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique et plus particulièrement de son article 22, remplacé par la loi du 26 mars 2001; qu'il expose qu'il résulte de la disposition visée au moyen que seules les fonctions de management peuvent être conférées par mandat et constate que l'arrêté attaqué organise l'accès par mandat à des fonctions d'encadrement; qu'il fait valoir que celles-ci, définies par la partie adverse comme des emplois de direction des services d'encadrement, ne sont en aucun cas des fonctions de gestion puisque la partie adverse ne les inclut pas dans les quatre groupes d'emplois définis comme emplois de management;

Considérant que la partie adverse relève qu'il résulte de l'article 3 de l'arrêté attaqué que les fonctions de management sont exercées dans le cadre d'un mandat visé à l'article 22 de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique et que les titulaires d'une fonction d'encadrement feront l'objet d'une désignation pour une période de six ans; qu'elle affirme que le moyen manque en fait dès lors que les fonctions d'encadrement ne font pas l'objet d'un mandat; qu'elle précise que l'arrêté attaqué ne trouve pas son fondement légal dans l'article 22 de la loi



précitée mais dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, ainsi que l'a relevé la section de législation du Conseil d'Etat dans l'avis qu'elle a donné sur l'arrêté contesté en projet; que, s'appuyant sur l'avis donné par la section de législation sur l'avant-projet de loi portant certaines mesures en matière de fonction publique, elle fait valoir que l'article 22 visé au moyen ne fait pas obstacle à ce que le Roi organise l'exercice par mandat d'autres fonctions que celles de management;

Considérant que l'article 22 de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, tel qu'il a été modifié par l'article 8 de la loi du 26 mars 2001, dispose comme suit :

" Art. 22. Le mandat est une désignation temporaire dans une fonction de management pour une durée maximale de six ans. Cette désignation est renouvelable.

Une fonction de management est une fonction de gestion dans un service public ou dans une division d'un service public.

Un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, détermine, pour ce qui concerne les administrations et autres services des ministères fédéraux visés à l'article 1er, § 1er, alinéa 2, 1o, et tous autres services publics désignés par le Roi, à l'exception de ceux visés à l'alinéa 4, les fonctions de management qui, aux dates fixées par le Roi, seront conférées par voie de mandat.

Le cas échéant, un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, détermine, pour ce qui concerne les organismes publics désignés par le Roi sur la liste visée à l'article 1er, alinéa 2, 2o et 3o, les fonctions de management qui, aux dates fixées par Lui, seront conférées par voie de mandat.

Les fonctions de management pour lesquelles un mode particulier de nomination est fixé dans des dispositions légales ou réglementaires, peuvent être conférées par voie de mandat suivant la procédure fixée aux alinéas 3 et 4";

Considérant que la partie adverse indique à juste titre que le Roi tient son pouvoir de modifier le statut des agents de l'Etat de la Constitution; que, toutefois, dans l'exercice de Son pouvoir, Il est lié par les limites fixées par le législateur qui peut édicter des règles protectrices des agents statutaires; qu'il en va d'autant plus ainsi que la loi du 22 juillet 1993 prévoit la nullité de plein droit des recrutements effectués en méconnaissance de certaines de ses dispositions; que l'avant-projet de loi modifiant notamment l'article 22 de la loi du 22 juillet 1993 prévoyait que "le mandat est une désignation temporaire dans une fonction de management pour une durée maximale de six ans"; que la section de législation du Conseil d'Etat a observé qu'il y avait lieu de préciser les termes "fonctions de management"; qu'à la suite de cette observation, le texte soumis à la Chambre des représentants a été complété comme suit :

" Une fonction de management est une fonction de gestion dans un service public ou dans une division d'un service public";

qu'il suit de ce qui précède que la section de législation a entendu que soit précisée, et donc limitée, l'exception apportée par la loi aux règles statutaires usuelles et que tant le Gouvernement que les Chambres législatives ont conçu le nouvel article 22 de manière restrictive, conformément à l'avis du Conseil d'Etat; que l'article 2, § 1er, de l'arrêté attaqué distingue les fonctions de management de celles d'encadrement; que son article 3 est rédigé comme suit :

" Les fonctions de management sont exercées dans le cadre d'un mandat visé à l'article 22 de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique.

Les titulaires d'une fonction d'encadrement sont désignés pour une période de six ans";

qu'ainsi, il ressort de l'arrêté attaqué lui-même que les fonctions d'encadrement ne sont pas visées par l'article 22 précité, que la différence entre l'octroi d'un mandat pour une durée de six ans et une désignation pour la même période est purement formelle alors que les fonctions sont fondamentalement différentes; que la loi n'autorise pas le Roi à organiser le

recrutement des titulaires de fonctions d'encadrement selon les modalités prévues par l'arrêté attaqué; que le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 3 et 22 de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique; qu'il estime que l'arrêté contesté institue une procédure permettant d'engager du personnel temporaire tout en le plaçant dans une structure statutaire, situation comparable à celle que fixaient les arrêtés du Régent des 30 avril 1947 et 10 avril 1948 avant leur abrogation par un arrêté royal du 6 novembre 1991; que, selon le requérant, il ressort des articles 3 et 4 de la loi précitée que seuls deux modes de recrutement sont autorisés, étant le mode statutaire et, à titre dérogatoire, le mode contractuel; que, se référant à l'article 12 de l'ARPG, il ajoute que l'engagement statutaire est nécessairement définitif; qu'il estime que l'article 22 de la loi du 22 juillet 1993, tel qu'il a été modifié, doit se lire en combinaison avec l'article 12 de l'ARPG, ce dont il résulte que la création d'un statut d'agent temporaire n'est pas possible;

Considérant qu'il a été jugé que le pouvoir du Roi de fixer le statut des agents de l'Etat Lui est attribué par la Constitution; que, de plus, ni l'article 3 de la loi du 22 juillet 1993, qui dispose que les recrutements sont effectués exclusivement selon les règles permanentes prévues dans les statuts du personnel, ni son article 22 n'interdisent l'engagement d'agents sous un régime statutaire temporaire; qu'il ressort d'ailleurs des travaux préparatoires de la loi du 26 mars 2001 que les membres du personnel engagés par mandat le seront sous un régime de statutaires temporaires (Doc. parl. Chambre no 50.095/006, p. 12); que ces règles législatives ne doivent pas être interprétées à la lumière de normes hiérarchiquement inférieures; qu'enfin le fait d'ériger une règle en principe général dans l'ARPG n'empêche pas le Roi d'y déroger par la suite; que, pour condamnable que soit ce procédé en raison de l'insécurité juridique qu'il engendre, il n'en est pas moins admissible en droit; qu'il a pour conséquence que la norme de l'ARPG à laquelle il est dérogé perd, dans les limites de la dérogation, son caractère de principe général et ne peut plus être imposée aux Communautés et Régions; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen, dirigé contre l'article 6 de l'arrêté attaqué, de la violation des lois coordonnées sur

l'emploi des langues en matière administrative, spécialement de l'article 43, des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure et de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'il rappelle que cette législation consacre les principes de l'unilinguisme des agents de l'Etat et du bilinguisme des services publics fédéraux; qu'il observe que les titulaires d'une fonction de management font partie du niveau 1 et que leur grade est supérieur à celui de directeur; qu'il estime que la connaissance de la deuxième langue nationale qu'impose l'article 6 de l'arrêté attaqué méconnaît la disposition visée au moyen;

Considérant que la partie adverse reconnaît que la connaissance fonctionnelle de la seconde langue requise pour accéder aux fonctions de management n'entre actuellement pas dans les prévisions des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, mais qu'il est envisagé de modifier cette législation en manière telle qu'elle soit en harmonie avec la nouvelle organisation des services publics fédéraux; qu'elle observe que le rapport au Roi précédant l'arrêté attaqué précise ce qui suit :

" Nonobstant la remarque du Conseil d'Etat, la référence à cette disposition future est retenue comme annonce aux candidats afin qu'ils puissent évaluer leur potentialité de satisfaire à cette exigence";

que la partie adverse soutient que l'article 6, alinéa 2, de l'arrêté contesté n'autorise pas le Roi à fixer la date d'entrée en vigueur de l'ensemble de cette disposition avant la modification de la législation;

Considérant que l'article 6 critiqué est rédigé comme suit :

" § 1er. Les candidats à une fonction de management doivent faire la preuve de la connaissance linguistique fonctionnelle de la deuxième langue et avoir les compétences, aptitudes relationnelles et de management fixées dans la description de fonction et dans le profil de compétence afférents à la fonction de management à conférer.

La connaissance fonctionnelle visée à l'alinéa précédent doit être prouvée à la date fixée par Nous par arrêté délibéré en conseil des ministres.

(...);

Considérant qu'imposer des conditions de connaissances linguistiques à des fonctionnaires des services publics fédéraux est une matière que la Constitution réserve au législateur et qui est actuellement réglée par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966; qu'à défaut d'une modification de ces lois, aucune condition supplémentaire en matière de connaissances linguistiques ne peut être imposée aux candidats à une fonction de management; que l'effet d'annonce n'est pas un procédé juridiquement admissible; que les assertions de la partie adverse à cet égard sont d'autant moins convaincantes que l'auteur de l'arrêté ne précise pas ce qu'il y a lieu d'entendre par connaissance "fonctionnelle" de la seconde langue; qu'au demeurant, l'annonce de cette exigence et des connaissances qu'elle requiert avait déjà été exposée dans les travaux préparatoires de la loi précitée du 26 mars 2001 et eût pu être utilement énoncée soit dans le rapport au Roi, soit dans l'abondante documentation, tant imprimée qu'électronique, qui est disponible à propos du plan Copernic; qu'enfin, l'exigence de la connaissance fonctionnelle de la deuxième langue nationale est d'ores et déjà en vigueur, seule la preuve de cette connaissance étant retardée à la date fixée par le Roi sans que le pouvoir de Celui-ci soit en quoi que ce soit limité; que le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen, dirigé contre les articles 2 et 15 de l'arrêté attaqué, de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, et des principes de bonne administration, d'équitable procédure et d'impartialité; qu'il expose que l'article 2 de l'arrêté attaqué crée et classe selon un mécanisme de pondération une série de fonctions de management et d'encadrement, tandis que l'article 15 dispose que les titulaires de ces fonctions sont rémunérés sur la base de la pondération attachée à leur fonction; qu'il constate que les limites dans lesquelles s'inscriront les critères de pondération ne sont pas fixées, ce qui, à son estime, est en soi discriminatoire; que le requérant ajoute que l'arrêté attaqué est également discriminatoire en ce qu'il autorise l'autorité administrative à classer et à rémunérer différemment des fonctionnaires qui occupent des emplois pour lesquels le niveau, la nature des tâches dévolues et les compétences requises sont identiques, en fonction de critères indéfinis qui seront nécessairement fixés au coup par coup; qu'enfin, il

rappelle que l'ARPG précise que le régime pécuniaire des agents doit être exclusivement déterminé en fonction du niveau, de la nature des tâches et des compétences requises;

Considérant que les lacunes que dénonce le requérant ont été comblées par l'arrêté royal du 11 juillet 2001 relatif à la pondération des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux et fixant leur traitement, publié au Moniteur belge du 13 juillet 2001; que les critiques que formule le requérant n'auraient de pertinence qu'à l'égard de ce dernier arrêté d'ailleurs attaqué par le requérant dans son recours A.108.502/VIII-2496; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen, dirigé contre le chapitre III de l'arrêté attaqué, de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, et des principes de bonne administration, d'équitable procédure et d'impartialité; qu'après avoir rappelé que ledit chapitre III organise le mode de sélection et de recrutement des candidats ainsi que la désignation des titulaires de fonctions de management et d'encadrement, le requérant expose que l'autorité qui se prononce sur la nomination intervient à tous les stades de la sélection des candidats et particulièrement dans la constitution de la commission de sélection; qu'il affirme que le respect des dispositions constitutionnelles visées au moyen implique une procédure de recrutement impartiale, dépourvue de toute possibilité d'intervention dans le chef de l'autorité appelée à admettre l'agent; qu'à cet égard, le requérant rappelle que l'article 9, § 3, deuxième phrase, de l'ARPG porte que :

" Le recrutement et la sélection s'effectuent sur la base d'un système de recrutement objectif qui, quant à sa forme et à son contenu, offre les garanties nécessaires en matière d'égalité de traitement, d'interdiction de l'arbitraire, d'indépendance et d'impartialité";

Considérant que la partie adverse répond que le principe d'impartialité ne s'applique pas à l'administration active avec la même rigueur que devant les juridictions et que ce principe ne trouve à s'appliquer à l'autorité administrative que si cela s'avère compatible avec les exigences de l'administration active; qu'elle en conclut que le moyen manque en droit puisqu'en l'espèce, l'organisation de la sélection et du recrutement aux

fonctions de management et d'encadrement tient compte de l'aspect organique de l'administration et de sa composition; qu'elle fait valoir que la circonstance qu'une même autorité participe à la définition d'un profil de fonction, à la sélection des candidats et à leur désignation ne porte pas atteinte aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination dès lors que la procédure mise en place est identique pour tous les candidats à une même fonction; qu'elle estime que la procédure critiquée permet, à l'issue d'épreuves organisées de manière objective et au terme d'un éventuel entretien, d'assurer un examen approfondi des candidatures au regard des fonctions à conférer; qu'elle souligne que les membres de l'organe collégial qui organise les épreuves sont choisis en raison de leurs compétences en rapport avec les fonctions à conférer et que leur désignation intervient avant que les candidats soient connus; que la partie adverse assure que la circonstance que ce soit la même autorité qui intervient à tous les stades de la procédure menant à la désignation constitue la meilleure garantie que les principes de bonne administration, de l'examen complet et effectif du dossier, ainsi que de la comparaison des titres et mérites seront dûment respectés; qu'elle soutient que le système mis en place constitue un rempart efficace contre l'arbitraire, ce qu'il ne faut pas confondre avec le pouvoir d'appréciation discrétionnaire dont dispose en l'occurrence l'administration et qui, en ce qui concerne la nomination des fonctionnaires dirigeants, participait déjà du régime instauré par l'arrêté royal du 7 juillet 1939 organisant la carrière et l'évaluation des agents de l'Etat;

Considérant que le principe de l'égale admissibilité aux emplois publics n'est qu'une application particulière des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution; que l'article 9, § 3, deuxième phrase, de l'ARPG en exprime adéquatement les exigences; que tout statut d'agents de la fonction publique doit être organisé en manière telle qu'il offre toutes les garanties requises en ce qui concerne le respect du prescrit constitutionnel; que la comparaison objective et impartiale des titres et mérites des candidats à une fonction publique est indispensable pour que soit assurée l'égale admissibilité des citoyens aux emplois publics; qu'à cet égard, il suffit de constater que les candidats aux fonctions visées sont classés en quatre groupes, sans faire l'objet d'un classement au sein de chacun de ces groupes, si bien que l'autorité investie du pouvoir de nommer dispose d'une liberté illimitée de désigner le candidat de son choix au sein du groupe des candidats les plus

aptes; que le rapport au Roi dissipe tout doute qui pourrait exister à ce sujet puisqu'il précise ce qui suit :

" Le choix (au sein) du groupe A ou, le cas échéant, du groupe B n'est pas comparatif. Le choix devra être positivement motivé";

qu'en outre, et d'office, il y a lieu de constater qu'en vertu de l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, le Roi nomme aux emplois d'administration générale, alors qu'aux termes de l'article 10 de l'arrêté attaqué, Il désigne le président du comité de direction et conserve Son pouvoir de nommer aux grades non supprimés du niveau 1, mais délègue Son pouvoir constitutionnel au ministre en ce qui concerne la fonction de management - 1 et la fonction d'encadrement et au président du comité de direction pour les autres fonctions de management; qu'une délégation de pouvoirs à ce point large n'est pas admissible au regard des principes élémentaires régissant la délégation de pouvoir non expressément prévue par un texte; que le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant prend un sixième moyen, dirigé contre le chapitre V de l'arrêté attaqué, de la violation des principes généraux du droit et plus particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure, du principe d'impartialité et du respect des droits de la défense; qu'il expose que les dispositions du chapitre V prévoient que chaque titulaire d'une fonction de management est évalué périodiquement par l'autorité qui l'a entendu préalablement à sa désignation, à la suite de la sélection opérée par la commission de sélection et que cette autorité attribue exclusivement les mentions "très bon" ou "insuffisant"; qu'il précise que dans cette seconde hypothèse, l'article 20 de l'acte attaqué dispose qu'il est mis un terme au mandat du fonctionnaire intéressé, alors que ni cette disposition, ni aucune autre n'ouvre une voie de recours; que selon le requérant, le respect des droits élémentaires de la défense n'est pas garanti, d'autant plus que l'acte attaqué ne prévoit pas que le titulaire de fonction soit entendu par l'organe qui procède à l'évaluation; que pour les mêmes motifs, le requérant estime que le principe d'impartialité est méconnu, d'autant plus que l'acte attaqué ne définit pas les critères sur lesquels doit reposer l'évaluation, et qu'en ce qui concerne les fonctions d'encadrement, l'acte attaqué ne détermine pas sur quoi porte l'évaluation; qu'enfin le requérant soutient que l'entrée en vigueur de l'acte



attaqué emportera l'abrogation de l'article 11, § 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux, lequel exclut les fonctionnaires dirigeants de toute procédure d'évaluation, alors que la partie adverse doit respecter les principes généraux inscrits dans l'arrêté précité, en particulier l'obligation fixée par son article 11, § 2, alinéa 2, en vertu duquel "(s)i l'évaluation entraîne une mention finale à laquelle le statut lie des effets juridiques, il prévoit une procédure de recours auprès d'une commission disposant au moins d'une compétence d'avis";

Considérant que la partie adverse répond qu'il est de bonne administration que ce soit la personne qui a désigné le titulaire de fonction qui procède ultérieurement à son évaluation puisque c'est elle qui connaît le mieux l'agent évalué, la nature de la fonction et les tâches qui s'y rattachent; que, pour ce qui concerne les fonctions de management, elle expose que l'arrêté attaqué prévoit que l'évaluation porte "sur les objectifs de prestations et sur le développement complet tels que contenus dans le plan de management et le plan opérationnel" dont le contenu, extrêmement précis, est détaillé à l'article 11 de l'arrêté attaqué; qu'elle insiste sur le fait que ces plans sont établis concrètement avec le concours de l'agent évalué; qu'en ce qui concerne les fonctions d'encadrement, la partie adverse soutient que l'évaluation doit être établie sur la base d'une comparaison entre la fonction dévolue à l'agent intéressé et la manière dont celui-ci s'en sera acquitté; qu'elle affirme que le requérant n'a pas intérêt à reprocher à l'arrêté attaqué de ne pas prévoir l'audition préalable de la personne évaluée dès lors que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, cette audition s'impose, même en l'absence de texte, en vertu du principe général du contradictoire et d'équitable procédure; que la partie adverse conteste que les mentions "très bon" et "insuffisant" soient les deux seules qui puissent être attribuées; qu'enfin, elle souligne que les décisions prises en matière d'évaluation sont susceptibles de faire l'objet de recours en annulation devant le Conseil d'Etat;

Considérant que les principes généraux du droit dont la violation est invoquée impliquent que la prise de décisions qui ont des conséquences graves pour un agent soit organisée en manière telle que l'intéressé puisse exprimer à suffisance son point de vue et que l'examen de sa situation soit effectué en toute impartialité et objectivité; que s'il est exact que le Conseil d'Etat annule un acte administratif pris en raison du comportement d'un

agent et qui a pour lui des conséquences graves s'il n'a pas été préalablement entendu, cette jurisprudence ne signifie pas que toute forme d'audition serait juridiquement suffisante; qu'il s'ensuit que le grief tiré de l'absence de disposition expresse organisant l'audition et dirigé contre un arrêté réglementaire ne saurait être réfuté sur la seule base de l'existence d'une jurisprudence du Conseil d'Etat; qu'il en va d'autant plus ainsi en l'espèce, que les articles 14 et 15 de l'arrêté royal du 20 avril 1999 organisant la nomination, la carrière et l'évaluation des agents chargés de la gestion de certains services publics précisent de manière détaillée la procédure d'audition de l'agent désigné à un mandat en cas d'évaluation, en manière telle que toutes les garanties requises soient prévues et portées à la connaissance des intéressés; qu'il n'est pas fortuit que l'article 29, 1o, de l'arrêté attaqué abroge ledit arrêté royal; que celui-ci organise également un recours administratif permettant un examen contradictoire et objectif, portant sur le fond, des éléments positifs et négatifs des prestations du titulaire de mandat; qu'à cet égard, les explications de la partie adverse sont contradictoires quant à l'objectivité du système mis en place; qu'en effet, selon l'article 17, § 3, alinéa 2, de l'arrêté attaqué, l'autorité chargée d'évaluer le président du comité de direction, et dans ce cas seulement, est assistée par un "bureau externe" et ce, selon le rapport au Roi, "afin de garantir l'objectivité de l'évaluation", qui, par conséquent, n'est pas assurée pour les autres titulaires de fonctions de management, de l'aveu même de la partie adverse; que dès lors que le Conseil d'Etat ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative, sauf à constater que celle-ci a commis une erreur manifeste d'appréciation ce qui est une hypothèse marginale, le recours en annulation, qui devrait en tout état de cause être précédé d'une requête en suspension d'extrême urgence, n'apporte pas les garanties minimales qu'exigent les principes visés au moyen; que le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant prend un septième moyen de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution et des principes de bonne administration, d'équitable procédure et d'impartialité, dans lequel il réitère les critiques qu'il formule aux cinquième et sixième moyens;

Considérant qu'il n'y pas lieu de procéder à un examen distinct du moyen puisqu'il se confond avec les cinquième et sixième moyens;

Considérant que le requérant prend un huitième moyen de la violation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et plus particulièrement de leurs articles 17, 39 et 43 en ce que l'arrêté attaqué prévoit que l'entrevue avec les lauréats de la procédure de sélection et l'évaluation des titulaires d'une fonction de management seront faites par le ministre ou par le président du comité de direction, selon le cas, alors que rien ne garantit que ces autorités seront du même rôle linguistique que l'intéressé;

Considérant qu'il n'est pas nécessaire d'examiner ce moyen faute qu'il soit susceptible d'entraîner une suspension plus étendue que celle qui résulte du caractère sérieux reconnu à certains des moyens déjà analysés;

Considérant que le requérant prend un neuvième moyen, dirigé contre l'article 23, § 2, de l'arrêté attaqué, de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution et des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure; qu'il expose que le titulaire d'une fonction de management qui n'aurait pas eu l'évaluation "insuffisant" mais qui ne serait pas reconduit dans sa fonction et réintégrerait son service public fédéral pourrait obtenir une intégration plus favorable, alors que l'agent de rang 16 ou 17 qui aurait choisi de ne pas solliciter un mandat dans une fonction de management lors de la première mise en oeuvre du nouveau régime ne pourra pas obtenir une telle intégration; qu'il expose que lors de la désignation du président du comité de direction, les fonctionnaires de rangs 16 et 17 sont transférés dans le nouveau service public fédéral concerné et affectés à une "fonction adéquate"; qu'il soutient que les articles 23, § 2, et 27 combinés sont discriminatoires à l'égard d'un agent de son niveau dès lors que s'il décidait de ne pas se porter candidat à une fonction de management ou s'il ne réussissait pas les épreuves de sélection, il serait placé dans une "fonction adéquate" alors qu'un agent qui aurait été retenu pour exercer un mandat dans une fonction de management pourrait, en cas de non-reconduction, être réintégré dans une position plus favorable; que le requérant allègue qu'il n'y a aucune justification raisonnable à cette discrimination;

Considérant que la partie adverse rappelle que l'article 23, § 2, visé au moyen vise exclusivement le cas du titulaire d'une fonction de management, déjà nommé à titre définitif au moment de sa désignation à cette fonction, et qui n'obtient pas un nouveau mandat à la suite d'une nouvelle sélection comparative alors qu'il n'a pas obtenu la mention d'évaluation "insuffisant"; qu'elle estime que l'on se trouve en présence de deux situations différentes, à savoir, d'une part, celle des agents qui ont exercé un mandat et dont l'aptitude n'a pas été jugée insuffisante et, d'autre part, celle des agents qui n'ont pas exercé de mandat, soit qu'ils ne se sont pas portés candidats, soit qu'ils n'ont pas réussi les épreuves ou encore, en cas de réussite de celles-ci, si des candidats plus aptes qu'eux leur ont été préférés; qu'elle en conclut que des situations qui ne sont pas similaires n'appellent pas un traitement identique; qu'à titre subsidiaire, elle affirme que les titulaires des rangs 16 et 17 qui n'exerceront pas de mandat se verront confier une fonction adéquate et "qu'il n'est évidemment pas exclu qu'à la nouvelle fonction adéquate qui leur sera attribuée soit attaché un traitement plus favorable que celui qu'il(s) proméritai(en)t dans leur grade supprimé"; que la partie adverse souligne que les agents définitifs visés à l'article 23 de l'arrêté attaqué continueront à percevoir de manière dégressive pendant douze ans un traitement plus favorable afin que leur réinsertion ne soit pas trop difficile et que ce mécanisme a été adopté à la suite d'une observation du Conseil d'Etat; qu'elle estime que la perception d'une rémunération plus élevée au terme du mandat est dûment justifiée et est limitée dans le temps; qu'elle ajoute que ce mécanisme est également justifié par l'expérience acquise dans des fonctions de management ou d'encadrement dont ne peuvent se prévaloir ceux qui n'ont pas exercé de mandat;

Considérant que la section de législation du Conseil d'Etat avait formulé, au sujet de l'article 23 en projet, l'observation suivante :

" (...) le fonctionnaire statutaire qui exerçait une fonction de management ou une fonction d'encadrement et qui ne reçoit pas de nouveau mandat ou de nouvelle désignation après la participation à une nouvelle sélection comparative, peut démissionner volontairement ou demander sa réaffectation dans une fonction adéquate. S'il opte pour cette dernière possibilité, il a droit à une insertion barémique plus favorable selon les modalités fixées par le Roi. Cela implique que le fonctionnaire concerné a

droit, pour le reste de sa carrière et sans aucune limitation, à une rémunération plus favorable que celle des fonctionnaires qui exercent une fonction identique mais qui n'ont exercé auparavant aucune fonction de management ou d'encadrement.

La question est de savoir comment une telle différence de traitement, qui n'est même pas limitée dans le temps, peut se concilier avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination";

que le rapport au Roi y répond en ces termes :

" En réponse à la remarque du Conseil d'Etat relative à la possible inégalité entre l'ex-titulaire d'un mandat et les autres agents, le Gouvernement décide expressément qu'un traitement plus favorable est octroyé à tous les agents nommés à titre définitif qui se trouvent dans une situation équivalente, à savoir l'ancienne détention d'un mandat. De plus, le traitement plus favorable sera progressivement réduit sur une période de 12 ans";

qu'ainsi qu'il résulte de l'examen du cinquième moyen, il n'est pas établi de classement au sein du groupe des candidats les plus aptes, si bien qu'un agent nommé à titre définitif mais qui n'a pas été retenu pour exercer la fonction de management ne peut être jugé a priori moins apte que le bénéficiaire de la désignation à cette fonction; que la partie adverse n'établit pas en quoi un titulaire de mandat pourrait acquérir une expérience qui ferait défaut à un secrétaire général; que son allégation selon laquelle le requérant pourrait se voir attribuer une rémunération supérieure à celle proméritee actuellement n'est en rien étayée et est démentie tant par l'article 27, alinéa 4, de l'arrêté attaqué que par le commentaire qui y est consacré dans le rapport au Roi; que le moyen est sérieux;

Considérant que, pour assurer la sécurité juridique, laquelle implique la cohérence du statut des agents de l'Etat, il y a lieu de suspendre l'exécution de l'arrêté attaqué dans sa totalité;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

DECIDE :

Article 1er.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté royal du 2 mai 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management et d'encadrement dans les services publics fédéraux.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté suspendu.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le sept septembre deux mille un par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
Mme	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M-Cl. HONDERMARCQ.

J-Cl. GEUS.

### **Recommandations aux auteurs**

Les textes destinés à être publiés dans la revue *Pyramides* doivent impérativement être accompagnés d'une version informatique adressée, de préférence par courrier électronique, au CERAP (cerap@ulb.ac.be) ou sur disquette. La disquette et le tirage papier seront adressés au CERAP - Muriel Vandembrouck - Secrétaire de rédaction - Avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135, 1050 Bruxelles. Les textes seront soumis à un Comité de lecture. Ni les manuscrits ni les disquettes ne seront renvoyés aux auteurs.

Les textes seront saisis avec un interligne simple, en continu, alignés à gauche, sans retrait de paragraphe et avec un formatage minimum. Les intertitres peuvent être numérotés avec une succession de chiffres arabes (1.1. 1.1.1. 1.1.2.) toujours suivis d'un point.

La numérotation des pages ne doit pas être prévue. Elle se fera automatiquement lors de la composition finale (ne rien prévoir dans les zones en-tête et pied de page).

Les notes sont à insérer au bas des pages correspondantes, en utilisant obligatoirement la numérotation automatique en continu, avec départ au chiffre 1.

Les références bibliographiques seront présentées comme ceci :  
NOM DE L'AUTEUR, précédé des initiales du prénom, « titre de l'article entre guillemets », *titre de l'ouvrage ou de la revue en italique*, lieu d'édition, nom de l'éditeur, date de parution, renvois aux pages : p. ou pp.

Exemples :

M. ROCARD, *Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Seuil, 1987, pp. 247-252.

B. IFRAH, « Genèse de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, Bastia, 1994, p. 20.

Une éventuelle bibliographie complémentaire aux notes de bas de pages peut être ajoutée en fin d'article. Dans ce cas, les références bibliographiques seront classées par ordre alphabétique des noms d'auteurs et présentées comme les notes de bas de page.

Les articles destinés à *Pyramides* doivent être accompagnés d'un résumé d'une quinzaine de lignes au maximum.

L'auteur précisera sa fonction et/ou formation en note au bas de la première page de l'article