

ASPECTS NOUVEAUX DE LA RELATION ADMINISTRATION-ADMINISTRÉS*

par

Francis DELPÉRÉE

Professeur à la Faculté de droit de Louvain et aux Facultés Saint-Louis

Le domaine des relations entre l'administration et les administrés est un domaine pavé des meilleures intentions.

Quelle est l'autorité qui, investie de responsabilités politiques ou administratives, ne cherchera pas consciemment ou inconsciemment à améliorer les relations qui l'unissent fatalement aux administrés? Elle sait d'expérience que l'efficacité de son action, sa qualité aussi, sont étroitement dépendantes de la réaction dont peuvent témoigner les destinataires de la règle ou du comportement que peuvent avoir les usagers du service. Quel est le citoyen qui, en sa qualité d'administré, ne se préoccupera pas, lui aussi, de cultiver de bonnes relations avec le pouvoir — politique ou administratif —? Il s'agit pour lui d'apprivoiser le pouvoir, de manière telle que ce pouvoir menaçant et contraignant se mue progressivement en une institution de services bénéfiques.

Tout est donc pour le mieux dans le meilleur des mondes ... Car si, pour reprendre un slogan politique à la mode il y a quelques années, l'administration et l'administré sont «faits pour se comprendre», si leurs intérêts, loin d'être contradictoires, sont comme ces droites parallèles qui se rejoignent à l'infini, où est le problème? Il suffit, dans cette perspective idéalisante, de développer un ensemble de discours pour se convaincre de faire oeuvre utile: «Faisons de nos administrations des maisons de verre! Rapprochons les administrations des administrés! Humanisons les relations entre les fonctionnaires et les citoyens! Ouvrons tout grand le dialogue à travers les procédures de discussion, de négociation, de concertation, de participation!». Puisque l'on est d'accord sur l'essentiel — sur les objectifs à atteindre —, pourquoi ne pas délibérer tout de suite sur les détails — les modalités d'une nouvelle relation administration-administrés —.

Sans vouloir forcer le trait, pareil discours se résume très vite en quelques idées simples. L'administration doit être moderne: installons-la dans un mobilier «design». L'administration doit être accueillante: recrutons des hôtes. L'administration doit être ouverte: abattons les murs et les cloisons pour éparpiller les services dans les recoins d'un paysager tropical. La réforme administrative, dans ce contexte, se ramène à

quelques bonnes paroles et à quelques changements de décor. Mais l'action administrative, elle, s'en trouve-t-elle fondamentalement modifiée?

Loin de moi l'idée de négliger l'environnement dans lequel la relation administration-administrés va se situer. Des progrès restent à faire pour moderniser nos locaux administratifs, pour faciliter l'accès des citoyens aux services publics, pour rendre plus agréable la vie de ceux qui y travaillent en permanence ou de ceux qui y passent de manière éphémère. Mais ceci dit et ceci fait, les problèmes qui peuvent naître de la relation administration-administrés se trouvent-ils automatiquement résolus? Ou sont-ils simplement déplacés?

Si la relation administration-administrés appelle, selon nous, une réflexion et des solutions plus fondamentales, c'est parce que les réalités sur lesquelles elle se fonde sont, aujourd'hui, en pleine évolution. A-t-on suffisamment tenu compte, d'abord, de l'évolution des hommes qui sont appelés à nouer pareil dialogue? Les administrés d'abord, les fonctionnaires ensuite. A-t-on toujours pris en considération, ensuite, le changement des lieux de ce dialogue? Les réformes institutionnelles auxquelles est voué notre Etat sont-elles l'occasion d'un meilleur dialogue administration-administrés ou représentent-elles un obstacle supplémentaire à de pareilles relations?

L'on voudrait s'attacher à illustrer cette évolution et à en dégager quelques leçons.

I. D'abord, *les hommes* changent! Je veux dire par là que la relation administration-administrés ne saurait être examinée à perpétuité au travers des tribulations du citoyen moyen aux prises avec le guichetier du bureau de poste ou avec l'agent de quartier. Elle ne saurait s'analyser indéfiniment en termes de relations interindividuelles. Si tel était le cas, un peu de bonne volonté d'une part, un peu de conscience professionnelle d'autre part, devraient suffire pour aplanir les différends ou les difficultés. Et si ces remèdes d'ordre psychologique ne suffisaient pas pour rendre la relation administration-administrés plus harmonieuse, ne pourrait-on compter sur les techniques de l'arsenal juridique pour ramener l'administré récalcitrant ou trop exigeant à la raison, pour rappeler aussi le fonctionnaire qui fait preuve de trop de zèle ou qui en manifeste trop peu au sens de la mesure, en un mot pour remettre la relation administration-administrés sur les rails d'une très stricte légalité? L'ensemble des contrôles administratifs d'ordre interne ou d'ordre

* Communication au colloque organisé, le 16 décembre 1980 par l'Institut Administration-Université sur le thème «Administration et administré: quel dialogue?»

externe, de nature politique ou de nature juridictionnelle, poursuivent, par priorité, cet objectif (1).

Dans cette perspective étroitement individualiste, l'on peut s'attacher à mettre en relief les droits et les obligations du fonctionnaire. L'on peut aussi s'efforcer de circonscrire les droits et les obligations du citoyen. L'on peut encore nourrir l'espoir que ces droits et que ces obligations respectifs sont foncièrement conciliables. Mais ne perd-on pas, en même temps, de vue les intérêts dont le fonctionnaire comme le citoyen sont porteurs ?

D'autres réalités que celles de la relation interindividuelle apparaissent ici. Comment oublier ceux qu'il est convenu d'appeler «les nouveaux administrés» (2) ?

Les nouveaux administrés, qui sont-ils ? Essentiellement les groupes (associations, entreprises, syndicats, partis...). C'est-à-dire tous les individus qui, tirant parti de la liberté d'association que la Constitution consacre et que les lois explicitent sous ses différentes facettes, fondent un groupement qui se donne des objectifs dépassant les intérêts individuels de ses membres.

Les manifestations du phénomène associatif sont innombrables. On ne saurait les répertorier ici. Mais sans doute faut-il souligner les problèmes que ces nouveaux administrés posent à l'administration. Deux d'entre eux méritent d'être évoqués.

Le premier problème est sans doute *un problème d'identification*. Les dix millions de Belges sont aisément identifiables — par les procédés du registre national ou par d'autres... — : les interlocuteurs sont bien connus. En est-il même des dizaines de milliers de groupes qui réclament aujourd'hui le droit à la parole, qui revendiquent aide et protection des pouvoirs publics, qui sont appelés à entrer avec l'administration dans des relations conventionnelles. Si encore ces groupes n'étaient que des groupes de pression extérieurs au système politique et administratif et cherchaient simplement du dehors à influencer tant bien que mal la décision. Mais ici l'Etat proclame ces groupes comme interlocuteurs valables. Reste à l'administration à tâcher de les identifier. Cela n'ira pas toujours sans mal. Le problème est moins de dénombrer les associations existantes que de les individualiser et, au besoin, de les sélectionner.

Un exemple illustre le propos. En matière communautaire, les pouvoirs publics se voient assigner une mission précise, à savoir la protection des «tendances idéologiques et philosophiques» qui ont cours dans la communauté. Mais ces tendances ne sont pas autrement définies. S'il est loisible de faire référence aux grandes conceptions de vie sociale qui prédominent dans la communauté, il faut convenir que ces tendances

ne s'inscrivent pas dans des groupes officiels dont il serait commode de consulter les statuts et de connaître les adhérents. S'il est loisible aussi de renvoyer aux groupes politiques qui siègent au conseil de communauté — et de déterminer ainsi le traitement proportionnel qu'il faut assurer aux diverses tendances —, il faut convenir que, dans un Etat qui fait du secret de l'affiliation politique et syndicale une règle de vie sociale, la référence est de peu d'utilité pour déterminer l'appartenance des individus à l'une ou l'autre tendance.

Alors comment l'administration va-t-elle concrètement protéger les tendances idéologiques et philosophiques ? Comment va-t-elle les aider ? Comment va-t-elle déterminer que telle personne peut à juste titre se réclamer d'une tendance déterminée ? Comment va-t-elle organiser — de manière précise — les procédures qui permettront de recruter, d'affecter, de promouvoir le personnel des services publics à finalité sociale ou culturelle ? Sur toutes ces questions, l'interlocuteur, à vrai dire, est insaisissable. La tâche de l'administration ne s'en trouve guère facilitée.

Une difficulté supplémentaire peut apparaître sur le terrain de l'identification. Là même où l'administration est en mesure d'individualiser son interlocuteur, ne doit-elle pas se demander si elle a bien affaire à un interlocuteur *valable* ? Ne doit-elle pas faire un tri parmi les groupes et les associations qui se présentent à elle ? Mais, à ce faire, l'administration n'opère-t-elle pas indirectement un tri entre les administrés ? C'est la question de la représentativité des groupes qui est ainsi soulevée.

Le droit syndical de la fonction publique en donne un bon exemple, même si les fonctionnaires peuvent, à première vue, apparaître comme des administrés d'un type particulier. Aux termes de la loi du 1^{er} septembre 1980, seuls sont appelés à bénéficier d'une prime syndicale, les agents des services publics qui, non contents d'appartenir à une organisation syndicale, sont — en plus — cotisants d'une organisation représentative ; ne peuvent être considérées comme telles que les associations qui ont accès aux organes de négociation avec les pouvoirs publics. Le processus aboutit, non seulement à faire un sort particulier à certaines organisations professionnelles qui seront les interlocuteurs normaux du pouvoir — ce qui peut se comprendre eu égard aux impératifs d'une négociation ordonnée — mais à privilégier, parmi les travailleurs syndiqués, certains d'entre eux par la réservation d'avantages pécuniaires. La sélection des groupes conduit directement à la sélection des administrés. Ce problème ne peut laisser indifférente une administration dont l'action se doit d'être conduite par le principe d'une stricte égalité.

Le second problème est sans doute *un problème d'imagination*. Si les nouveaux administrés se constituent en groupes et en associations, c'est parce qu'ils devinent qu'ils seront plus forts et plus compétitifs à plusieurs — l'union peut aussi faire la force des admi-

¹ En ce sens, voy. par exemple L.P. SUETENS, «Burger en bestuur», *Journées administratives belgo-néerlandaises*, 1972, p. 171 s.

² L'expression a été utilisée par Mme C. LALUMIÈRE dans «Le fonctionnaire et l'administré. L'expérience française», *Association internationale de la fonction publique*, Avignon, 1980.

nistrés. C'est parce qu'ils comprennent tout l'intérêt qu'il y a à mobiliser — y compris contre l'administration — les énergies, les cerveaux, les moyens techniques, les capitaux ... Qui ne voit que, dans cette perspective, la relation administration-administrés change fondamentalement de sens ?

Le problème n'est plus de protéger un administré faible et démuné de l'emprise d'une administration protéiforme et impérieuse. Il sera parfois de mettre le fonctionnaire responsable à l'abri des entreprises que des groupes — c'est-à-dire des administrés puissants et bien organisés — peuvent être tentés de mettre en oeuvre.

Les modèles et les techniques du passé paraissent impropres pour maîtriser ces nouvelles réalités administratives. Il suffira, pour s'en convaincre, de rappeler le raisonnement par l'absurde que le tribunal correctionnel de Bruxelles a été amené à tenir en juin 1975. Il faut mettre, disait-il, le fonctionnaire à l'abri de la corruption. Il faut lui interdire de signer un pacte de corruption. Mais quelle peut être la valeur de ces recommandations «là où les parties disposent d'une liaison téléphonique directe et secrète dont les communications ne laissent pas de traces puisqu'elles se font en dehors des réseaux publics» ? Quelle peut être l'efficacité d'une répression éventuelle si l'on sait que «le secret dont ces groupes entourent leurs mouvements de fonds est à la mesure de leur puissance et de leurs moyens» ?

Ces réalités doivent être présentes à l'esprit si l'on ne veut pas, en matière administrative, faire pis que bien par des réformes improvisées. Il faut *simplifier* les procédures administratives, mais pas au point de laisser n'importe qui négocier n'importe quoi et dans n'importe quelles conditions avec les agents de l'administration. Il faut assurer la diffusion de l'*information* dont l'administration est détentrice, mais pas au point de porter atteinte au secret de la vie privée ou de procurer à celui qui souhaite contracter avec les pouvoirs publics les moyens de les tromper. Il faut *rapprocher* l'administration des administrés, mais pas au point d'induire le fonctionnaire ou l'administré en tentation.

Sur chacune de ces questions, l'administration est appelée à faire preuve d'un surcroît d'imagination pour faire pièce à l'imagination et aux appétits des nouveaux administrés. Elle y parviendra si elle est en mesure de concevoir les nouvelles *procédures* qui, tout à la fois simples et contraignantes, sortiront la relation administration-administrés du domaine de l'informel qui peut aussi être celui de l'arbitraire. Deux techniques ont fait à cet égard, leurs preuves. On peut se demander si elles ne gagneraient pas à être mieux exploitées : la motivation et la publication.

Est-il excessif de solliciter de l'administration qu'elle motive un plus grand nombre de décisions pour ne plus faire apparaître tout octroi d'une autorisation comme une sorte de faveur et tout refus comme une forme

d'ukase ? Est-il excessif de demander à l'administration qu'elle fasse mieux connaître ses décisions pour ne pas donner l'impression que, sous le sceau du secret, elle commettrait des actes inavouables ?

Un exemple, ici encore, illustre le propos. La matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire est de celles qui, avec le droit de la fonction publique, alimentent massivement le contentieux administratif. C'est un indice que les relations entre l'administration et les administrés y sont parfois tendues. Cela peut se comprendre eu égard au nombre d'individus qui peuvent être visés par une mesure d'urbanisme. Cela se conçoit aussi eu égard aux intérêts considérables en cause. De nouveaux administrés sont apparus dans le secteur : les comités de quartier, les promoteurs immobiliers, les ateliers d'architecture, les sociétés de logement, les collectivités locales — tous, groupes plus ou moins officiels, qui entendent avoir voix au chapitre, par exemple, à la faveur des procédures d'enquête, voire de concertation. Comment l'administration réagit-elle ? Un phénomène notamment s'est fait jour. On le connaît dans la pratique sous le nom d'«urbanisme dérogatoire». Il conduit l'administration à accorder, pour autant que les données essentielles des plans ne soient pas compromises, dispense d'en respecter certaines prescriptions. Pour les uns, l'urbanisme dérogatoire apparaît comme la soupape de sécurité qui a été imaginée pour donner au système des plans obligatoires un minimum de souplesse, pour l'adapter aux réalités des lieux. Pour d'autres, il apparaît comme la voie ouverte à toutes les compromissions des pouvoirs publics et comme l'autorisation de principe donnée par le secteur public au secteur privé de solliciter des passe-droits. Ce débat n'est possible, semble-t-il, que parce que les mesures de dérogation ne sont pas suffisamment motivées ou le sont de manière purement formelle et parce que l'examen des dossiers de dérogation n'est pas entouré d'une publicité adéquate.

Le domaine des «mesures de faveur» — les dérogations, les dispenses, les exonérations, les aides, les subventions, les incitants ... — représente sans doute un domaine où l'administration doit reconquérir la confiance du public, notamment en expliquant ses choix et en démontrant que ses décisions ne sont pas arbitraires. Elle doit prouver en la matière que son action n'est pas subordonnée à la pression plus ou moins forte des groupes d'intérêts, mais qu'elle reste guidée par la préoccupation de l'intérêt général.

Des procédures nouvelles méritaient d'être expérimentées. Dans la même perspective, les pouvoirs publics gagneraient sans doute à mieux *organiser* le dialogue entre l'administration et les nouveaux administrés. Ce que les pouvoirs publics ont réalisé, dans le secteur privé, sur le terrain de l'action économique et sociale, en aménageant les commissions paritaires d'industrie, le Conseil national du travail, le Conseil central de l'Economie, ne pourraient-ils le réussir sur le terrain de l'action proprement administrative ?

Inutile de s'interroger ici sur la multitude des formes organisationnelles qui peuvent accueillir cette relation administration-administrés ! Mais comment ne pas souligner que la décision administrative peut prendre, dans ce contexte, une tout autre signification et acquérir une tout autre efficacité ? Ce n'est plus la décision anonyme et brutale. C'est la décision qui marque le point final d'un processus auquel les groupes ont été, d'une manière ou d'une autre, associés. A la limite, c'est de co-décision, voire même de gestion autonome par les groupes, qu'il est question en l'occurrence.

II. Face à ces nouveaux administrés, disposons-nous de « nouveaux fonctionnaires » ? Ceux-ci sont-ils à la hauteur de leurs nouvelles responsabilités ? Les transformations — notre collègue Molitor a parlé d'avatars — que notre fonction publique connaît depuis près d'un demi-siècle ont-elles secrété cette nouvelle génération de fonctionnaires prête à tenir compte des données contemporaines du jeu politique et administratif ? Ou faut-il encore attendre, sinon espérer, son avènement ?

L'administration contemporaine est confrontée à un premier problème : celui de la définition de ses *missions*. Elle est consciente de la nécessité d'améliorer les relations entre le pouvoir et les citoyens. Mais elle hésite manifestement sur les moyens à utiliser pour atteindre cet objectif. Importe-t-il de partager le pouvoir ou, au contraire, de le protéger ? Faut-il assouplir l'outil administratif pour tenir compte des desiderata de l'opinion publique ? Faut-il, à l'inverse, provoquer ce que Jean Rivero appelle « le raidissement et l'extension de la puissance administrative » (3) pour faire pièce aux envahissements du secteur public par les intérêts privés ? Faut-il éventuellement tenter de marier l'eau et le feu ?

En Belgique, c'est plutôt l'objectif d'adaptation et d'assouplissement qui paraît prévaloir. En témoigne, par exemple, la constitution de ces établissements publics qui, investis de tâches administratives importantes, sont confiés à la gestion des groupes sociaux. En témoigne aussi l'organisation de ces entreprises où le secteur public et le secteur privé se voient associés dans des formes et dans des proportions diverses pour prendre en charge des intérêts économiques considérables. En témoigne encore tout le domaine de l'administration contractuelle — là où l'administration négocie avec les individus, avec les personnes morales, avec les entreprises, avec les syndicats, avec les groupes...

Ces phénomènes sont bien connus. Mais s'est-on interrogé à suffisance sur les incidences du phénomène au regard du statut des agents publics, par exemple, et

plus généralement au regard de la conception traditionnelle de la fonction publique ? Quel peut être le sens d'un rappel du principe classique de l'obéissance hiérarchique pour celui qui a mission de négocier au mieux des intérêts de l'Etat et qui dispose, à ce titre, d'une marge non négligeable de manoeuvre ? Quel peut être le sens d'un rappel de l'obligation classique de réserve et de discrétion pour celui qui a mission de confronter, éventuellement sur la place publique, les préoccupations des pouvoirs avec celles des groupes d'administrés ? Quel peut être le sens d'un rappel du principe traditionnel de neutralité dans un milieu où chacun affiche ses appartenances, défend ses intérêts, protège ses droits et où seul un engagement particuliste paraît faire recette ?

A moins de considérer que les nouveaux fonctionnaires seront habilités à agir en marge du droit et de la morale professionnelle et qu'ils ont simplement pour mission d'oeuvrer, en chaque circonstance, au mieux des intérêts de l'Etat, ne serait-il pas temps de concevoir les règles d'une nouvelle déontologie pour de nouveaux fonctionnaires ?

L'on sera attentif, en particulier, aux règles qui devraient guider l'action de ceux que j'appellerai — sans nuance péjorative — les marginaux de la fonction publique : les membres de cabinets ministériels, les commissaires et les délégués du gouvernement, les administrateurs des entreprises publiques ou semi-publiques ... C'est un problème de recrutement — une mesure d'élémentaire prudence ne revient-elle pas à les choisir exclusivement dans l'administration, stricto sensu ? C'est aussi un problème de formation — un bon gestionnaire n'est pas nécessairement un bon négociateur — et l'on n'est pas sûr que les procédures de sélection des agents permettent de déceler ces qualités différenciées. C'est surtout un problème de conscience professionnelle — à partir de quand l'écoute devient-elle complaisance, à partir de quand la discussion devient-elle compromis sur l'essentiel, à partir de quand la compréhension devient-elle collusion ?

L'on soutiendra peut-être que l'on entre ici dans le domaine de l'indéfinissable et de l'informel. Mais alors mieux vaudrait, sans doute, que l'administration et les administrateurs — quels qu'ils soient — ne nouent pas de relations avec les administrés. Le bon fonctionnaire, alors, c'est celui qui, selon la boutade de Guy Braibant, n'aurait jamais de contact avec les administrés.

Un deuxième problème ne peut manquer de retenir l'attention : celui de la définition des *responsabilités* des fonctionnaires⁴. Car les relations entre l'administration et les administrés ne peuvent s'instaurer entre des irresponsables. Ni d'un côté, ni de l'autre. On a déjà rencontré le problème de la responsabilité des groupes — vis-à-vis de leurs adhérents mais aussi vis-à-

³ J. RIVERO, « Rapport de synthèse », in *L'administration et les transformations économiques et sociales en Europe*, ouvrage publié sous la direction de Ch. DEBBASCH, Paris, C.N.R.S., 1979, p. 187.

⁴ Sur ce thème, voy. l'ouvrage collectif : *Les responsabilités du fonctionnaire*, Paris, Cujas, 1979.

vis de la société globale. Peut-on ignorer le problème de la responsabilité des fonctionnaires? Les textes existent en la matière, mais sont-ils encore adaptés aux réalités d'aujourd'hui? Qui ne sait qu'en Belgique, chacune des facettes du contrôle sur les agents publics connaît un déclin marqué? Inutile de s'appesantir sur les insuffisances du régime disciplinaire de la fonction publique, sur les singularités d'une responsabilité pécuniaire — excessive ou insignifiante —, sur les aléas de la répression pénale qui ne détecte que les grands scandales, et encore. Au terme d'une rapide analyse, il faut considérer que les fonctionnaires — tout comme les hommes politiques qui les dirigent — échappent à toute responsabilité pour fait de leur administration, dans l'exécution des tâches classiques sans doute, plus encore dans le domaine particulier des relations avec les administrés.

En clair, il n'est pas d'administré pour mettre en cause directement et personnellement un fonctionnaire qui aurait manqué à l'un de ses devoirs fondamentaux. A la rigueur, l'administré mettra en cause l'administration, plutôt que le fonctionnaire; il cherchera alors à obtenir au civil réparation des dommages qu'il a subis. Mais l'on sait que, même sur ce terrain, les interventions du législateur comme celles des cours et tribunaux, sont particulièrement prudentes. Un seul exemple. Alors que le système juridique d'Etats voisins — on pense notamment à la France et aux Pays-Bas — fait obligation à l'administration d'informer l'administré d'un ensemble de faits qui le concernent directement et organise un régime de responsabilité fort complet, les textes de droit belge sont fort discrets (Voy. tout de même l'article 63 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, sous l'intitulé «Des renseignements à fournir par les pouvoirs publics» —); les cours et tribunaux, pour leur part, ne sanctionnent pas le défaut d'information mais censurent les informations inexactes et erronées qui auraient pu être fournies.

Peut-on au moins compter sur le contrôle des assemblées politiques? Il faudrait croire alors à l'efficacité du contrôle politique de l'administration. Mais nos mandataires politiques — à quelques exceptions près ... — ignorent tout de l'administration. Ils n'en connaissent ni les structures, ni les modes de fonctionnement. Ils n'ont pas une doctrine claire et précise sur la nature des relations qui devraient unir l'administration aux administrés. Loin de contrôler l'administration, loin de contrôler aussi les revendications des administrés, les parlementaires vont en devenir les porte-parole. Les interventions que rapportent les livraisons successives du Bulletin des questions et réponses peuvent avoir trait à des questions aussi diverses que les raccourcis au téléphone, les autorisations de bâtir ou les allocations sociales. Dans cette hypothèse, l'administration est moins l'institution dont l'activité et les hommes seraient sujets à contrôle que celle dont il

convient de se concilier les faveurs.

Le pouvoir politique, loin d'être une tierce partie, se fait alors l'interlocuteur des administrés — groupes et individus. Cette intercession peut présenter des avantages. L'administré, qui ne fait pas nécessairement le départ entre les différents niveaux ou les différentes facettes de l'autorité publique, a conscience que ses intérêts sont pris en charge; il peut aussi espérer un prompt règlement des dossiers qu'il fait introduire. La relation administration-administrés peut s'en trouver facilitée. Cette intercession peut aussi être génératrice d'inconvénients sérieux: l'administré peut très vite se convaincre que, s'il ne dispose pas d'un sésame politique ou syndical, tout espoir d'obtenir satisfaction — là même où un droit est explicitement reconnu par la loi — est perdu; l'administré peut aussi avoir conscience que, faute d'appartenir aux partis dominants, il n'y a guère de salut possible dans les dédales de l'administration; l'homme politique qui a besoin de l'administration et de ses fonctionnaires pour remplir son rôle d'assistant social sera mal placé pour leur adresser les critiques qui pourraient paraître justifiées...

Mais, à défaut de contrôle efficace sur les hommes, sinon sur les actes, quelle est la protection dont peut être assuré l'administré? L'administré heureux, dans ces conditions, n'est-il pas celui qui est sans rapport avec l'administration et avec ses fonctionnaires?

III. La référence à l'action des parlementaires introduit à une troisième réflexion. Dans le domaine des relations entre l'administration et l'administré, n'oublie-t-on pas trop souvent, en effet, un troisième personnage? Je ne veux faire ni du mauvais roman, ni du théâtre de boulevard. Mais comment ignorer le «troisième homme»? Je veux parler du pouvoir politique, de ce pouvoir qui a partie liée avec l'administration, mais qui est aussi tributaire de l'action des administrés — pris individuellement ou en groupe —. Nous en sommes, à n'en pas douter, devant une relation triangulaire.

Comment ignorer, en effet, les objectifs de caractère idéologique ou de caractère technique d'un pouvoir politique qui peut avoir intérêt à resserrer la relation administration-administrés ou, au contraire, à la distendre? Comment ignorer les structures d'un pouvoir politique qui peuvent favoriser la libre expression des préoccupations des individus et des groupes dans le domaine des intérêts administratifs ou, au contraire, les étouffer? La démocratie — pas seulement la démocratie politique, mais aussi la démocratie dans l'ordre administratif — est, avant tout, le système qui assure le dialogue entre les tenants du pouvoir et les citoyens. Une société peut être plus ou moins attachée à l'avènement de cet ordre démocratique. On ne saurait perdre de vue cette problématique.

En Belgique, la question peut aussi prendre une tournure plus concrète. Les réformes institutionnelles — la fusion des communes, l'organisation des commu-

nautés, la création des régions — contribueront-elles à améliorer les relations administration-administrés ou serviront-elles à les compliquer ? J'ai toujours été enclin à considérer que le débat sur les réformes de l'Etat — décentralisation ou fédéralisme — ne gagnait pas à véhiculer des jugements de valeur — qui dira si la liberté des individus et des groupes est mieux assurée ici qu'ailleurs ? — ; il s'agit seulement, dans un contexte politique donné, de préciser quelle sera la distribution la plus rationnelle des pouvoirs et des moyens dans l'Etat. C'est dire que, à mon sens, la réforme de l'Etat ne doit pas changer fondamentalement le sens de la relation administration-administrés. Mais cette réforme peut évidemment être l'occasion — la chance ou le risque — d'examiner cette relation dans un autre contexte. C'est ici qu'une analyse des avantages et des inconvénients de la réforme administrative de l'Etat peut s'engager.

Le premier problème que rencontre l'administration des régions et des communautés — pour simplifier, l'or évoquera seulement les administrations de la région wallonne et de la communauté française — est, me semble-t-il, un *problème d'organisation*. L'on connaît le système imaginé par la loi spéciale du 8 août 1980. L'exécutif communautaire français et l'exécutif régional wallon disposeront, chacun, « d'une administration, d'institutions et d'un personnel ». D'où viendra cette administration ? Sinon des ministères des communautés et des régions, constitués par l'arrêté royal du 17 avril 1979, au départ du personnel des ministères traditionnels (le transfert réglé par l'arrêté royal du 12 février 1980 n'a pas encore été réalisé ; il suppose une concertation avec les organisations représentatives des travailleurs de la fonction publique). On peut donc supposer que l'administration régionale et communautaire sera, comme les ministères correspondants, placée sous la responsabilité collégiale des exécutifs wallon et français.

La collégialité n'exclut pas, cependant, un partage des responsabilités politiques et administratives. On ne peut que s'inquiéter, à cet égard, de morcellements qui n'ont d'autres justifications que partisans. Un exemple. Alors même que la réforme institutionnelle offrait l'occasion de concentrer dans les mêmes mains — sur le plan politique comme sur le plan administratif — des politiques longtemps éparpillées, comme celles qui relèvent de l'aménagement du territoire, l'on constate que, dès maintenant, le logement relève de l'un des membres de l'exécutif régional, mais que l'urbanisme appartient à un autre et que la protection des monuments et des sites relève d'un membre de l'exécutif communautaire. Si l'on sait que l'exécutif régional est appelé à comprendre six membres et que, dans une première étape en tout cas, les mandats au sein de l'exécutif seront répartis à la proportionnelle, tout donne à penser que, pour des raisons politiques, l'aménagement du territoire se prépare encore à d'autres fractionnements. Est-on sûr que ce puzzle administra-

tif, qui est de nature à décourager tout administré — et même tout administrativiste — moyen, correspond bien aux impératifs d'une bonne gestion administrative ?

Au moment où ces nouvelles structures administratives voient le jour, ne faut-il pas se rappeler l'avertissement du Chef de l'Etat : « Cherchons à rendre le pouvoir plus accessible. Demandons-nous, en chaque matière concrète, si le Belge le plus pauvre, le plus délaissé, le moins habile verra raccourcir et non pas allonger les circuits qu'il lui faut parcourir et si les justes services qu'il demande lui seront mieux rendus » (Message du Roi, le 24 janvier 1979) ?

Ce problème d'architecture fondamentale de l'administration régionale et communautaire ne doit d'ailleurs pas être exagérément gonflé. Je ne suis pas de ces esprits poudjadistes ou rétrogrades qui se contentent de dénoncer le « fatras institutionnel », faute d'avoir cherché un instant à en comprendre des rouages qui, à défaut d'être simples, ne sont cependant pas irrationnels. Bien sûr, l'Etat belge est, aujourd'hui, ce que j'appelle un Etat composé — c'est-à-dire un Etat fondé au départ de plusieurs composantes, les régions et les communautés. Par définition, les structures politiques de cet Etat seront des structures plus sophistiquées que celles d'un Etat unitaire : les assemblées se multiplient, les budgets se dédoublent ou se détripent, des procédures de concertation s'organisent, des institutions se créent pour prévenir ou pour résoudre les conflits de compétence et d'intérêts. Mais pour l'administré, j'allais dire : pour le citoyen qui n'a pas pour tâche de gérer l'Etat ou ses composantes mais qui est appelé à vivre et à travailler dans sa communauté et dans sa région, qu'y a-t-il de changé ? Sinon que le milieu politique et administratif dans lequel il vit s'est quelque peu rétréci. C'est dire que si l'on ne cède pas, dans l'organisation de l'administration régionale et communautaire, aux tentations sous-régionalistes et aux morcellements partisans, la vie de l'administré ne devrait pas s'en trouver fondamentalement affectée.

Peut-être les nouveaux administrés sont-ils, il est vrai, appelés à se convertir et à s'organiser en fonction de nouveaux cadres administratifs. Mais ils le font dès aujourd'hui : les partis et les syndicats se réorganisent ; les associations et les groupements, auxquels il est demandé d'appartenir exclusivement à une communauté pour bénéficier d'aides et d'encouragements, se restructurent en fonction de ces nouvelles données administratives ; les entreprises recyclent leur personnel et leurs dirigeants, à coups de séminaires de droit constitutionnel, pour les rendre compétitifs dans une administration « new-look ». L'on peut être sûr que, dans cette évolution des mentalités et des structures, les administrés — les nouveaux administrés surtout — risquent encore d'avoir quelques longueurs d'avance sur une administration dont les agents prennent parfois plaisir à célébrer le culte de la nostalgie — même si, comme dit l'humoriste, « la nostalgie n'est plus ce

qu'elle était...

Le second problème — comment ne pas l'évoquer ici ? — est un problème de localisation de l'administration régionale et communautaire. C'est un problème classique qui se pose à toute institution. L'on connaît la portée de l'alternative. Ou bien l'on est convaincu que « l'on n'administre bien que de près », et l'on va installer les bureaux et les services aux quatre coins de la Wallonie, mais c'est au risque de disperser les efforts, de diluer les moyens, de compliquer les circuits. Ou bien l'on est convaincu que l'administration en gestation doit encore faire ses preuves, qu'elle doit fixer ses objectifs et ses méthodes et que, dans un premier temps en tout cas, une certaine forme de centralisation s'avère nécessaire, mais c'est au risque de voir se reconstituer, au niveau de la région et de la communauté, les défauts qui étaient reprochés naguère à l'Etat centralisateur.

Encore n'y a-t-il pas lieu, en la matière, d'agiter les épouvantails. Pour l'essentiel, l'administration régionale et communautaire ne sera pas « une administration au guichet ». Elle a en charge « l'urbanisme » mais ce n'est pas elle qui délivre les autorisations de bâtir; elle a en charge certains aspects d'une politique de l'eau mais ce n'est pas elle qui distribue l'eau potable; elle a en charge une politique des sports mais ce n'est pas elle qui entretient les plaines de jeux ou les centres de délassement. Ce qui veut dire qu'une administration régionale et communautaire même localisée en un seul point doit permettre à d'autres administrations — collectivités locales, intercommunales, services spécialisés, établissements publics, etc. — de poursuivre leurs tâches en procurant exécution aux mesures générales qu'elles auront conçues.

Il n'y a pas lieu non plus de gonfler exagérément certaines baudruches. L'administration régionale et communautaire sera une administration intégrée ou ne sera pas. Les matières d'intérêt régional, même si les spécialistes peuvent dénombrer quatre-vingt sous-rubriques, sont, pour l'essentiel, des matières qui touchent à l'aménagement de l'espace régional: urbanisme, logement, environnement, équipements collectifs. Les matières d'intérêt communautaire les rejoignent, à cet égard, pour une part: c'est l'équipement hospitalier, scolaire, culturel et sportif de la communauté qui est en jeu.

Conçoit-on, dans cette perspective intégrée, que le « culturel », comme on dit, aille à Mons et que l'« économique » aille à Liège? On craint bien qu'ils n'aillent nulle part ... dans cette politique d'essaimage et qu'ils ne contribuent, en tout cas, pas à la conception et à l'exécution d'une politique cohérente. Qui peut croire, par ailleurs, que la proximité géographique indiquerait, à coup sûr, une proximité de préoccupations? Si tel était le cas, Bruxelles qui, aux termes d'une interprétation extensive de la Constitution, est le siège nor-

mal du gouvernement et de son administration, devrait depuis longtemps être la ville la plus prospère, la plus active, la mieux équipée du pays. On sait qu'on est loin de compte. « Loin des yeux, loin du cœur », dit la sagesse populaire. Il ne faut pas renverser la formule, et croire que celui qui est proche sera nécessairement bénéfique.

Tout autre est la question de savoir si les institutions de pure gestion ou de pure exécution doivent être nécessairement situées à portée immédiate de l'exécutif régional, de l'exécutif communautaire et de leurs assemblées! Que l'Oeuvre de l'Enfance — communautairisée — siège à Bruxelles, à Namur ou à Arlon, quelle importance? Autre est aussi la question de savoir si les institutions consultatives érigées au sein de la région et de la communauté doivent nécessairement être concentrées en un même point! Que le Conseil interuniversitaire de la communauté française siège à Liège, à Mons ou à Louvain-la-Neuve, quel intérêt pour le citoyen?

Il y a lieu surtout de fixer un ordre de priorité dans les objectifs. S'agit-il de procurer à quelques villes wallonnes les retombées économiques d'une opération de réorganisation administrative? S'agit-il plutôt de donner à la Wallonie l'administration dont elle a le plus urgent besoin? Poser la question, c'est déjà y répondre.

Au moment où s'engage le processus de régionalisation de l'administration, l'on ne peut donc manquer de formuler un vœu: celui de ne pas voir utiliser l'administré comme instrument de chantage dans le débat sur la localisation ou sur les localisations de la nouvelle administration. L'administré, lui, n'a qu'un souhait: que cette administration existe, qu'elle fonctionne et qu'elle rende les services que l'on est en droit d'en attendre.

*
* *
*

Ma conclusion sera simple. Aujourd'hui, l'administration a affaire à des administrés de plus en plus puissants sur lesquels n'ont plus prise les procédés classiques de l'injonction ou de l'interdiction. L'administration a affaire à des administrés de plus en plus intelligents qui requièrent l'explication et qui suscitent la discussion. L'administration a affaire à des administrés adultes — c'est-à-dire à des citoyens de plus en plus conscients et responsables — qui ne se laisseront pas, espérons-le, apprivoiser pas les mirages du campanilisme.

L'administration du troisième millénaire, ce sera l'administration qui saura tenir compte de ces évolutions.