

DE CAMU À COPERNIC : L'ÉVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE EN BELGIQUE

par

Pierre-Olivier de BROUX
Assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis
Historien et Avocat

La fonction publique est une institution inscrite au cœur de l'action des pouvoirs publics. L'étude de son évolution en Belgique, à la croisée des sciences politiques, historiques et juridiques¹, permet de comprendre les caractéristiques actuelles de cette institution et de connaître les facteurs qui les ont consolidées ou affaiblies.

Une telle étude peut s'avérer fort utile à l'heure où le champ réglementaire de la fonction publique ne cesse de s'étendre et de se modifier, à un rythme auquel il devient parfois difficile de s'adapter. Elle n'a cependant pas la prétention de proposer des réflexions aussi érudites et approfondies sur l'administration que celles menées par André Molitor, Alain Stenmans ou de nombreux autres auteurs et acteurs engagés des réformes administratives². Il ne s'agit que de brosser un schéma le plus complet possible de l'évolution de la fonction publique, de jeter un furtif regard en arrière permettant peut-être de mieux progresser.

La fonction publique, en droit belge, est constituée par «*l'ensemble des agents non pourvus d'un mandat électif de nature politique, qui assurent, à quelque titre que ce soit [...], le fonctionnement des services des différents pouvoirs, quels qu'en soient le niveau et les missions, sous le pouvoir hiérarchique ou le contrôle de tutelle de ces derniers, dans le cadre d'un régime de droit public*

dérégatoire au droit commun»³. Cette définition constitue le cadre conceptuel de cette étude.

Ce n'est donc pas l'évolution de l'administration dans son ensemble qui est examinée. Son organisation, ses relations avec les citoyens ou le secteur privé, son rôle social, culturel ou économique font néanmoins partie intégrante de l'histoire de la fonction publique, et sont régulièrement abordés sous cet angle.

Il n'est pas davantage possible d'examiner en détails l'ensemble des régimes successifs auxquels ont été soumis les agents des pouvoirs publics. L'analyse ne porte que sur les principes généraux de la fonction publique, et n'aborde, par exemple, ni le régime de pension des fonctionnaires ni le statut particulier des enseignants. La multiplication des pouvoirs publics impose les mêmes limites sur le plan institutionnel : ni le régime statutaire de la Communauté germanophone⁴, de la Cocof⁵ ou du personnel des pouvoirs locaux ne sont, par exemple, abordés.

La période étudiée, enfin, est celle qui s'étend entre les deux plus importantes réformes qu'a connues la fonction publique en Belgique : celle opérée par Louis Camu en 1937 et celle lancée par l'Etat fédéral en 1999, qui a pris le nom de «réforme Copernic». Ce choix caractérise cette étude, guidée par les facteurs de changement et la dynamique des réformes au sein de l'administration.

¹ Voy. E. WITTE, *Over bruggen en muren. Hedendaagse Politieke Geschiedenis en Politieke Wetenschappen in België (1945-2000)*, Leuven, Universitaire Pers, 2003 (Sociologie Vandaag, vol. 7). A propos de l'histoire, Crabbe affirme qu'«*il n'est pas de méthode, voire de discipline plus intéressante qu'elle pour offrir [...] une salutaire leçon de modestie et de relativité*» : pour donner du sens au présent, il faut avoir une modeste connaissance du passé (V. CRABBE, «Les commissions de réforme administrative en Belgique», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1954, pp. 869-870).

² A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1974, 446 p.; J. SAROT e.a., *Précis de fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 719 p.; A. STENMANS, *La transformation de la fonction administrative en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1999, 543 p.; *Efficacité, effectivité et légitimité des politiques publiques*, sous la direction des Services Fédéraux des Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles (SSTC), Louvain-la-Neuve et Leuven, 1999, 4 vol., dont notamment l'article de A. FRANÇOIS, «Modernisation de la gestion de la fonction publique fédérale belge», 67 p.; *La réforme de la fonction publique*, dir. R. ANDERSEN, K. LEUS, Bruxelles, la Charte, 2001, 249 p. Voy. également N. THUIS, S. VAN DE WALLE, «De Duplicatuaux à Copernic : 150 ans de réformes administratives en Belgique», *A.P.T.*, 2005, pp. 33-50, particulièrement la bibliographie qui conclut cet article.

³ P. LEWALLE, M. HERBIET, C. DRESSEN, P. COUMONT, «Le concept de fonction publique en droit belge. Essai de définition», *A.P.T.*, 1997, p. 43. Cette étude réalise l'historique délicat de cette définition depuis 1937. Le contenu de cette notion faisait cependant l'objet de controverses depuis le XIX^e siècle (voy. O. ORBAN, *Manuel de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles, Dewit, 1909, pp. 267-270; *Répertoire pratique du droit belge*, t. V, v^o *Fonctionnaires*, Bruxelles, Bruylant, s.d. (1935 ?), n^o 1-10).

⁴ Voy. principalement les articles 51, 54 et 60bis de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *Mon. b.*, 18 janvier 1984, en vertu desquels ont été adoptés les arrêtés du Gouvernement de la Communauté germanophone du 27 décembre 1996 portant organisation du Ministère de la Communauté germanophone et réglant le recrutement, la carrière et le statut pécuniaire des agents, *Mon. b.*, 1^{er} février 1997; et du 7 juin 2001 portant organisation des organismes d'intérêt public de la Communauté germanophone et réglant le recrutement, la carrière et le statut pécuniaire de leurs agents, *Mon. b.*, 9 août 2001.

⁵ Voy. l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 13 avril 1995 portant le statut des fonctionnaires des services du Collège de la Commission communautaire française, *Mon. b.*, 30 août 1995.

À la lumière des nombreuses réglementations adoptées depuis 1937, ainsi que de leurs travaux préparatoires, quatre périodes sont distinguées. La première se résume à l'adoption du « Statut des agents de l'Etat » le 2 octobre 1937 et à sa mise en œuvre avant la Seconde guerre mondiale. L'évolution particulière de ce statut dans la Belgique unitaire est ensuite décrite, depuis la guerre jusqu'en 1980. La troisième période, qui s'étend de 1980 à 1999, aborde principalement les conséquences de la réforme de l'Etat sur la fonction publique tout en évoquant les nombreuses prémisses de la réforme Copernic. Cette dernière réforme, et ses avatars dans les fonctions publiques régionales et communautaires, est au cœur de la quatrième période étudiée.

Chacune de ces périodes est systématiquement examinée sous trois angles différents. Le premier s'attache à la réglementation adoptée, aux objectifs généraux de celle-ci ainsi qu'au contexte historique dans lequel elle s'inscrit. Sous un second angle, il est question du recrutement et de la carrière des agents des pouvoirs publics. La politisation et la contractualisation de la fonction publique en constituent, de ce point de vue, les aspects les plus controversés. Chaque chapitre se conclut enfin par l'étude des droits et des devoirs des fonctionnaires, au sens large. Une telle subdivision permet de mieux caractériser l'évolution de ces différents aspects et d'en clarifier l'exposé.

CHAPITRE I. – LA RÉFORME CAMU (1937-1940)

L'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat (ci-après «le statut») ⁶ a marqué historiquement l'instauration d'une nouvelle politique de la fonction publique en Belgique. Cet arrêté a uniformisé, mais surtout donné une assise solide à des règles qui, jusqu'alors, n'existaient que par bribes éparses «*variant d'après les départements et souvent différemment interprétées à l'intérieur de chacun d'eux*» ⁷. L'exercice d'une activité au service de l'Etat était enfin consacré par une réglementation claire dont devaient bénéficier tous les fonctionnaires.

L'adoption de ce statut a constitué par ailleurs, pour Louis Camu, le point de départ de la réforme administrative qu'il était chargé de penser et de mettre en œuvre ⁸, une réforme préconisée depuis le milieu du dix-neuvième siècle. «*La première caractéristique [...] du Statut des Agents de l'Etat, lorsqu'il fut entré en vigueur le 8 janvier 1938, ce fut le simple fait de son existence*», rappelait à juste titre André Molitor ⁹.

⁶ Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, Mon. b., 8 octobre 1937.

⁷ L. CAMU, *Le Statut des Agents de l'Etat*, Bruxelles, IMIFI, 1937, p. 6.

⁸ Louis CAMU a été nommé "Commissaire royal à la réforme administrative" par arrêté royal du 10 octobre 1936, chargé notamment d'examiner l'organisation et la structure des départements ministériels, les méthodes de travail, les moyens matériels à mettre à la disposition des services publics, et le statut du personnel des administrations de l'Etat (voy. V. CRABBE, *loc.cit.* (v. note 1), pp. 892-893).

§ 1. LA NAISSANCE D'UN STATUT «UNIFORME»

I. L'HÉRITAGE DU DIX-NEUVIÈME SIÈCLE

En Belgique comme ailleurs, le statut des fonctionnaires et des employés de l'Etat au cours du dix-neuvième siècle est demeuré dépourvu de toute garantie légale ou réglementaire. Les agents de l'administration avaient de longue date réclamé la protection d'un statut, demande qui fût signalée aux parlementaires dès 1847 ¹⁰.

Ces agents déploraient surtout l'absence de toute réglementation spécifique relative aux fonctions qu'ils exerçaient. Une telle absence ne pouvait que favoriser une politique de recrutement ou d'avancement soumise à l'arbitraire de l'autorité, que seules les traditions administratives semblent avoir permis d'éviter ¹¹. La maigre réglementation existante ne s'appliquait qu'à quelques départements ministériels, et ce de façon disparate ; quelques arrêtés étaient communs à tous. A défaut de toute vision d'ensemble pour aménager la carrière de ces agents, celle-ci n'était cependant ni uniforme ni logique ¹².

Il fallait un statut à portée générale pour fixer les conditions de nomination, les règles d'avancement et de mutation, les traitements, les droits et devoirs des agents, ou encore une procédure rigoureuse de suspension et de révocation. Edouard Ducpétiaux a été, semble-t-il, le premier à exprimer ce besoin en publiant, en 1859, une «Etude sur la réforme administrative» qui qualifie tous ces aspects de *points essentiels* pour le personnel de l'administration ¹³.

La nature du lien juridique existant entre l'Etat et les agents qui travaillaient à son service était par ailleurs controversée. Selon une théorie longtemps acceptée à cette époque, ce lien était de nature contractuelle, conformément aux conceptions civilistes françaises qui assimilaient les fonctionnaires aux employés des entreprises privées ¹⁴.

Progressivement, la situation des agents de l'Etat a été considérée comme mixte par quelques auteurs. Elle résultait en effet d'un acte émanant d'une autorité publique : la nomination ; et elle produisait ensuite des effets civils, résultant d'un contrat *sui generis* de droit public : les droits à un traitement, à une pension, et tout

⁹ A. MOLITOR, «Les avatars d'un statut», *A.P.T.*, 1977-1978, p. 10.

¹⁰ Voy. la *Belgique judiciaire* du 27 novembre 1847 ; O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. III, Liège, Dessain, 1911, pp. 259-264.

¹¹ M. VAUTHIER, *Précis du droit administratif de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1937, p. 45 ; A. MOLITOR, *op. cit.* (v. note 2), p. 295.

¹² L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), pp. 6-7.

¹³ E. DUCPÉTIAUX, *Etude sur la réforme administrative*, Bruxelles, Librairie polytechnique A. Decq, 1859, spéc. pp. 23-33. Voy. sur l'homme et son œuvre administrative : V. CRABBE, « Etude sur la réforme administrative d'Edouard Ducpétiaux », *Revue internationale de sciences administratives*, 1956, pp. 566-590.

¹⁴ *R.P.D.B.*, v° *Fonctionnaires*, *loc. cit.* (v. note 3), nos 13 à 16 ; R. DARESTE, *Justice administrative en France*, 2^e éd., Paris, Larose, 1898 ; E. PERRIQUET, *Etat des fonctionnaires et pensions civiles*, Paris, Marchal et Billard, 1886.

autre droit reconnu par ce contrat¹⁵. D'autres encore soutenaient le caractère légal et réglementaire de ce lien, créé par un acte de nomination, et dont les droits et obligations qu'il impliquait étaient déterminés par la loi ou le règlement¹⁶.

Bien que dotant la Belgique d'institutions et de règles durables¹⁷, la réflexion sur le fonctionnement de l'administration au dix-neuvième siècle n'a cependant pas permis de faire progresser significativement la condition des agents de l'administration. La nécessité d'un «statut des fonctionnaires» a de ce fait, et notamment sous l'impulsion du parti ouvrier belge, été soulignée de plus en plus régulièrement¹⁸.

II. LES TENTATIVES DE RÉFORME DU DÉBUT DU VINGTIÈME SIÈCLE

C'est en 1915, dans son mémoire sur la réforme administrative¹⁹, que Louis Wodon a exposé sa vision des réformes nécessaires à l'efficacité des services de l'Etat. Il fondait celle-ci tant sur la réorganisation de ces services que sur la fixation des conditions de travail des fonctionnaires.

Le Roi Albert I^{er} s'en serait inspiré pour écrire à son premier ministre, en 1919, que «*plus que jamais, les administrations publiques devraient donc être composées d'hommes capables, avoir une méthode rigoureuse et parvenir rapidement à des résultats. Les critiques qui s'élèvent de partout, montrent assez que ces conditions ne se rencontrent pas*»²⁰. Il déduisait cette nécessité du rôle croissant de l'Etat dans les sociétés modernes, accentué par la guerre que venait de subir la Belgique.

Deux commissions de réforme administratives ont alors successivement été instituées²¹. La commission «De Haene»²² s'est d'abord attachée à la formulation d'une doctrine de l'organisation administrative idéale, à la révision des cadres administratifs, trop fournis et donc

fort coûteux, et à une recherche (qualifiée d'illusoire) d'économies budgétaires. La commission «Halleux»²³ a ensuite eu pour mission d'étudier le fonctionnement des services de l'Etat et de proposer des réformes dans un but d'amélioration, de rendement et de simplification de l'administration. Dans ce cadre, elle a dénoncé les méthodes vieillissantes et le contrôle suranné du système hiérarchique et bureaucratique en place. La revalorisation de la rémunération des fonctionnaires, liée à la réduction des cadres administratifs, a constitué son principal apport.

Cette période s'est donc caractérisée par la remise en question de l'organisation et de l'efficacité des services administratifs, voire du rôle de l'Etat; le système hiérarchique, l'extension continue des dépenses et le trop grand nombre d'agents ont été systématiquement décriés. Les mesures adoptées pour remédier à ces critiques sont en outre demeurées parcellaires et insuffisantes, et de nombreuses propositions formulées par les deux commissions n'ont pas été suivies.

Si le travail important réalisé par celles-ci n'a pas permis de réformer de façon décisive la situation des fonctionnaires, il a sans conteste favorisé l'émergence des thèses de Louis Camu, et créé un contexte particulièrement favorable à la mise en œuvre des propositions avancées par le commissaire royal.

III. «LE STATUT DES AGENTS DE L'ETAT»

La désignation, en 1936, d'un Commissaire royal à la réforme administrative a institutionnalisé les vœux de changement exprimés depuis plus d'un demi-siècle, afin de rendre cette réforme systématique, permanente et uniforme; le caractère indispensable de celle-ci n'était plus discutable²⁴. Entouré d'une équipe composée tant de hauts fonctionnaires, de professeurs d'université que de dirigeants syndicaux²⁵, Louis Camu a mis au premier plan de ses préoccupations l'adoption d'un statut pour les agents de l'Etat.

Eu égard notamment au contexte international et idéologique dont le système démocratique était l'enjeu, il s'imposait de restaurer l'autorité de l'Etat et l'efficacité de son administration²⁶. Or, «*l'amélioration des services*

¹⁵ En ce sens : O. ORBAN, *op. cit.* (v. note 3), pp. 270-271 ; repris plus tard par M. VAUTHIER, *op. cit.* (v. note 11), pp. 40-41.

¹⁶ M. HAURIU, *Précis élémentaire de droit administratif et de droit public*, 2^e éd., Paris, Sirey, 1930, pp. 589 et s.; L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), pp. 12-13.

¹⁷ Voy. par exemple la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques (*Bull. off.*, 1844, n° 157) et la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des Comptes (*Mon. b.*, 1^{er} novembre 1846), qui sont toujours en vigueur.

¹⁸ Voy. les propositions de lois sur le statut des agents publics, déposées entre 1894 et 1900 (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1893-1894, n° 173; sess. 1894-1895, n° 53; sess. 1900-1901, n° 18) (voy. V. CRABBE, *loc. cit.* (v. note 1), pp. 872-875). En 1911, Orban se prononce résolument en faveur de l'adoption d'un statut des fonctionnaires (*op. cit.* (v. note 10), pp. 262-264).

¹⁹ L. WODON, *Mémoire sur la Réforme administrative*, Bruxelles, Bibliothèque de la sélection et de la formation, 27 février 1915.

²⁰ Extrait d'une note adressée par le Roi au Premier Ministre Delacroix, cité par V. CRABBE, *loc. cit.* (v. note 1), p. 878, qui citait lui-même M.L. GERARD, F. CATTOIR, Z. HENIN, *Etude sur la réforme des services administratifs de l'Etat*, Bruxelles, Comité central industriel de Belgique, 1935.

²¹ V. CRABBE, *loc. cit.* (v. note 1), pp. 878-888.

²² La «Commission technique pour l'étude des services administratifs de l'Etat» est créée par arrêté royal du 10 mars 1922, et porte le nom de son président, conseiller à la Cour de cassation. Elle cesse ses travaux le 10 mars 1925, date de la démission du gouvernement.

²³ La «Commission chargée d'étudier le fonctionnement des services de l'Etat» est créée par arrêté royal du 23 février 1926, et porte le nom de son président, ancien fonctionnaire et professeur à l'ULB. Elle est dissoute par arrêté royal du 1^{er} juin 1928. Trois rapports publiés au *Moniteur belge* (5 novembre 1926; 20 octobre 1927; 6-7 août 1928) résument l'essentiel de ses travaux.

²⁴ V. CRABBE, *loc. cit.* (v. note 1), p. 893.

²⁵ Notamment le professeur à l'ULB Jules Lespes, le professeur à Liège Léon Moureau, qui deviendra ensuite président du Conseil d'Etat, Yves Devadder ou encore André Molitor (voy. à cet égard : A. MOLITOR, *Servir l'Etat : trois expériences*, Louvain-la-Neuve, Association universitaire de recherche en administration publique, 1982).

²⁶ A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 2. Dans le même temps, mais avec un objet beaucoup plus large, était créé le Centre d'études pour la Réforme de l'Etat, institution privée qui a notamment eu pour objet d'étude la réforme administrative.

*publics dépend essentiellement de la qualité et du caractère de ceux qui les constituent. La détermination des conditions de recrutement aux divers degrés de la hiérarchie, celle des devoirs et des droits des agents de l'Etat, les garanties juridiques de stabilité et de régularité de leur carrière, contribueront à augmenter la qualité des services publics»*²⁷. «*Accroître la compétence et le prestige des fonctionnaires, - ce à quoi tend le présent statut, - c'est renforcer l'administration et accélérer la marche de ses affaires»*²⁸. Tel était un premier objectif du statut.

Un second objectif de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, davantage mis en exergue par Camu, visait à rencontrer le souhait d'un statut général, clair et uniforme, appelé à régir l'ensemble de la fonction publique centralisée²⁹. «*Cette uniformité est, pour les agents, une condition d'équité; elle est, pour l'Etat, un élément d'ordre et de clarté»*³⁰. Le statut «*doit être une charte fondamentale qui n'énonce que les principes généraux applicables à tous les agents de l'Etat»*³¹. Il s'agissait d'un tournant majeur par rapport à la politique (ou à l'absence de politique) en vigueur depuis près d'un siècle.

Concrètement, cependant, ce statut s'est surtout attelé à coordonner et unifier, sans y apporter de modifications importantes, l'ensemble de la réglementation en vigueur dans les différents départements ministériels. Les pratiques traditionnelles de l'administration avaient conféré à cette réglementation «*une relative homogénéité et aux fonctionnaires une mentalité commune»*³². Le statut n'a pas tenté de s'écarter de ces pratiques. Il leur a au contraire apporté un certain degré de sécurité juridique, inexistant jusqu'alors.

Sans mettre un terme à la controverse vis-à-vis des agents qu'il ne régissait pas, le statut a conféré aux relations de travail auxquelles il s'appliquait le caractère légal et réglementaire défini ci-dessus. Camu souhaitait, semble-t-il, consacrer cette théorie et faire de l'agent «*l'organe même de l'Etat»*³³. La possibilité, pour l'administration, de modifier unilatéralement et pour l'avenir la situation des agents était la principale conséquence de ce régime³⁴.

²⁷ L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), p. 7.

²⁸ Rapport au Roi précédant le statut précité (v. note 6), *Pasin.*, 1937, p. 317.

²⁹ A. MOLITOR, *op. cit.* (v. note 2), pp. 271-272.

³⁰ L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), pp. 5, 17 à 21. Bien qu'ayant vocation à être uniforme, il a néanmoins exclu d'emblée un grand nombre d'agents de l'Etat au sens large (à savoir le personnel des organismes paraétatiques, des provinces et des communes, les personnes attachées aux cabinets ministériels, le personnel des établissements scientifiques, ou encore les agents de l'Etat dont le statut est, à cette époque, déjà fixé par la loi : armée, magistrature, ... Voy. l'article 2 du statut ainsi que le Rapport au Roi précité (v. note 28), pp. 312-313). Cette exclusion visait essentiellement à permettre, pour les autres catégories d'agents se trouvant dans une situation particulière, l'adoption de dispositions réglementaires adaptées (voy. A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 4).

³¹ L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), p. 8.

³² A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 5. Il en est notamment ainsi des devoirs de l'agent, qui entérinent pour la plupart d'entre eux une pratique constante.

³³ L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), p. 13.

³⁴ Voy. C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, pp. 287-290.

Ce statut ébauche enfin, bien qu'aucune disposition de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 n'y fasse expressément référence, l'équilibre linguistique nécessaire des services de l'Etat. Les examens que subissent les candidats ne sont plus linguistiques, mais se déroulent désormais dans la langue dont ils font usage.

Certains hauts fonctionnaires, de même que le Secrétariat permanent au recrutement dont il sera question ci-après, sont en outre tenus d'être bilingues. Camu estime d'ailleurs que ce bilinguisme doit s'entendre de «*la possession parfaite, l'usage courant et facile des deux langues, la possibilité d'énoncer sa pensée avec une égale clarté dans une langue comme dans l'autre»*³⁵. Cette conception témoigne de l'évolution progressive qui s'est faite en matière linguistique depuis la première guerre mondiale³⁶.

§2. RECRUTEMENT ET CARRIÈRE : LA PLACE PRÉPONDERANTE DU «MÉRITE»

Le premier principe ayant présidé à l'élaboration du statut Camu, selon le rapport au Roi qui le précédait, a été «*la nécessité de baser sur le seul mérite le recrutement et l'avancement des agents de l'Etat. [...] La valeur personnelle et les qualités professionnelles des candidats, en un mot leur mérite, doivent être les motifs déterminants des nominations comme des promotions»*³⁷.

Jusqu'à cette réforme, en effet, le recrutement des agents de l'Etat s'était opéré de façon hybride, au sein de chaque département, soit au concours soit au choix. Cette seconde méthode était vigoureusement contestée. Mais même l'organisation de concours prêtait à la critique : absence d'uniformité, «émiettement» des épreuves, multiplicité et mauvaise composition des jurys.

Le nouveau statut a voulu gommer ces imperfections du concours, tout en s'érigeant résolument, nous allons le voir, contre la tradition d'influences partisans lors de la sélection des agents.

La première disposition ayant consacré cette volonté est l'article 11 du statut, qui prévoit que «*nulle recom-*

³⁵ Rapport au Roi précité (v. note 28), p. 314; L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), pp. 67-68.

³⁶ Entamée déjà par l'adoption de la loi du 28 juin 1932 relative à l'emploi des langues en matière administrative, *Mon. b.*, 29 juin 1932, et de l'arrêté royal du 6 janvier 1933 relatif à l'emploi des langues en matière administrative, *Mon. b.*, 12 mars 1933. Voy. C. WILWERTH, *Le statut linguistique de la fonction publique belge*, Bruxelles, Editions de l'ULB, 1980, pp. 15-18.

³⁷ Rapport au Roi précité (v. note 28), pp. 311-312; L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), p. 116. Camu s'est appuyé, pour ce faire, sur la Constitution de 1791 (voy. L. CAMU, «La réforme administrative en Belgique», *Revue internationale des Sciences administratives*, 1938, p. 10), dont l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 exposait déjà que «*Tous les citoyens [...] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents»* (voy. J. GODECHOT, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier Flammarion, 1995, p. 34). Les deux autres sources d'inspiration ont été les traditions de quelques grandes administrations belges (le Ministère des Finances, par exemple), et le modèle britannique du *merit system* (voy. A. MOLITOR, *op. cit.* (v. note 2), p. 295).

mandation touchant aux matières réglées par le présent statut ne peut être accueillie par les agents de l'Etat ni figurer aux dossiers administratifs». Il y avait lieu, au contraire, de juger du mérite de tout candidat à une nomination ou à une promotion «*en dehors de tout arbitraire et de toute influence politique*»³⁸. Citant le mémoire sur la réforme administrative de Wodon, écrit en 1915, Camu rappelait que «*l'idée de la représentation, nous ne dirons pas des partis, mais des influences, au sein des administrations publiques, est une véritable aberration. Dans la collation des fonctions qui ne sont point électives [...], il ne s'agit pas de représenter des influences; il s'agit de sélectionner des capacités*»³⁹.

Mais, pour Camu, il ne suffisait pas d'interdire les recommandations : il fallait les rendre impossibles⁴⁰. A cet effet, il a proposé que la nomination des fonctionnaires résulte exclusivement de l'organisation d'un concours, dont les épreuves uniformisées étaient passées devant un «*Secrétariat permanent de recrutement*», et visant à «*apprécier les qualités intellectuelles et le degré de formation de l'esprit de l'agent*»⁴¹.

Le Secrétariat permanent au recrutement devait jouer à cet égard un rôle tout à fait essentiel. «*Gardien de la règle du mérite*», d'une intégrité sans failles, chargé de toutes les étapes du recrutement pour l'ensemble des agents de l'Etat, il était supposé «*créer un climat tel que, par son influence, quiconque est admis dans les cadres administratifs soit considéré par le public comme méritant toute confiance*»⁴².

De la même manière, et pour assurer encore la sélection au mérite, Camu a proposé que l'avancement des agents soit fondé sur un signalement, qui «*exprime le mérite, les aptitudes et le rendement de l'agent*»⁴³. La promotion devait être accordée à l'agent le mieux signalé. Dans certains cas cependant (passage à un niveau supérieur de la hiérarchie), la promotion était subordonnée à la réussite d'une épreuve. Les fonctions dirigeantes enfin demeuraient exemptes de signalement, et donc davantage soumises aux influences partisans. Elles nécessitaient cependant l'avis d'un comité de direction composé des hauts fonctionnaires de l'administration concernée⁴⁴.

Deux catégories d'agents n'ont pas été soumises à ces principes. Il s'agissait d'une part des agents auxiliaires, dont la tâche «*ne requiert aucune spécialisation et la personnalité de celui qui s'en acquitte demeure indifférente*»⁴⁵. La condition juridique de ces agents était donc régie, à juste titre selon les commentateurs de l'époque, par le contrat de travail.

La seconde catégorie était celle des agents temporaires. S'ils pouvaient échapper au principe du recrutement fondé sur le mérite, c'était à la stricte condition qu'ils soient chargés de travaux extraordinaires d'une durée délimitée. Ils devaient alors bénéficier de certaines garanties prévues par le contrat de travail ou le contrat d'emploi⁴⁶.

Le statut a enfin permis de déroger, par arrêté motivé et dans l'intérêt du service, aux règles qu'il établissait en matière de recrutement. Cette dérogation ne pouvait s'appliquer qu'aux personnes d'une haute valeur administrative, scientifique, technique ou artistique. «*Ce qui paraît opportun, c'est de pouvoir attacher à l'Administration en cas de besoin et en dehors de la stricte règle, des compétences notoires capables de rendre à la chose publique des services exceptionnels. [...] Le Gouvernement doit rester seul juge de l'opportunité de pareilles nominations*»⁴⁷.

§ 3. DROITS ET DEVOIRS : UN CLASSICISME PONCTUÉ DE NOUVEAUTÉS

Un des principes fondateurs du statut a été «*le souci d'assurer un juste équilibre entre les droits des agents et les intérêts supérieurs de l'Etat*». Ce principe était essentiellement garanti par l'énumération des devoirs des agents et des peines disciplinaires sanctionnant leur non respect, ainsi que par l'organisation d'un système de recours interne à l'administration⁴⁸. L'énoncé de ces devoirs, central pour les auteurs du statut, est néanmoins resté fort classique, consacrant des traditions administratives reconnues. Il représentait le modèle du fonctionnaire dévoué à l'Etat, investi de missions «*sacralisées*», fidèle à son service⁴⁹.

³⁸ Rapport au Roi précité (v. note 28), p. 313.

³⁹ L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), p. 28.

⁴⁰ L. CAMU, «*La réforme administrative...*», *loc. cit.* (v. note 37), p. 11.

⁴¹ Articles 21 à 26, et 35 à 44 du statut (v. note 6); arrêté royal du 20 janvier 1939 déterminant le fonctionnement et les attributions du Secrétariat permanent de recrutement, *Mon. b.*, 12 février 1939, et son Rapport au Roi, *Pasin.*, 1939, pp. 20-24.

⁴² L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), pp. 63-64.

⁴³ Rapport au Roi précité (v. note 28), pp. 314 et 315; L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), p. 77 et pp. 89-92. Le signalement défavorable était susceptible de recours. Lorsqu'il était deux fois négatif, il permettait également de mettre fin aux fonctions de l'agent (article 108, 2° du statut). En effet, a exposé le Rapport au Roi précité (v. note 28), p. 316), «*l'intérêt supérieur de l'Etat exige que l'administration puisse se débarrasser des mauvais agents*». Cette mesure était neuve pour l'époque.

⁴⁴ Voy. les articles 69 à 76 du statut (v. note 6); l'arrêté royal du 7 août 1939 relatif au signalement et à l'avancement des agents de l'Etat, *Mon. b.*, 11 août 1939; et l'arrêté royal du 30 mars 1939 sur le classement des fonctions d'agents de l'Etat en catégories, *Mon. b.*, 2 avril 1939.

⁴⁵ L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), p. 22.

⁴⁶ Articles 5 et 6 du statut (v. note 6); L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), pp. 22-25. A l'époque, le contrat était qualifié «*de travail*» pour les ouvriers, et «*d'emploi*» pour les employés.

⁴⁷ L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), p. 57. Voy. les articles 18 et 73 du statut (v. note 6).

⁴⁸ Voy. les articles 7 à 13 (Des devoirs) et 77 à 95 (Du régime disciplinaire) du statut (v. note 6) et le Rapport au Roi précité (v. note 28), p. 312. Ce rapport, p. 315, exposait que la protection finale contre l'arbitraire administratif serait réalisée par la création d'un Conseil d'Etat. Camu lui-même a réclamé avec insistance la mise en œuvre de cette nouvelle juridiction, essentielle pour la réforme administrative et la mise en œuvre de son statut (L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), pp. 13-15; A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 3).

⁴⁹ A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 7, qui expose même que, selon une perspective marxiste adoptée par certains auteurs (Molitor renvoie aux travaux de M.J. CHEVALLIER), cette «*déontologie*» refléterait l'idéologie d'une société bourgeoise et capitaliste qui veut modeler une «*caste d'administrateurs publics dévoués à son service*». Voy. également L. MOREAU, *Le statut des agents de l'Etat*, Bruxelles, Bruylant, 1938, p. 86.

Les devoirs principaux des agents de l'Etat leur enjoignaient de veiller à la sauvegarde des intérêts de l'Etat, et en ce sens de ne pas compromettre la dignité de la profession, d'observer une grande discrétion, ou surtout de ne jamais suspendre l'exercice de la fonction publique. Selon Camu, en effet, dans un Etat démocratique, «*la grève des services publics constitue un attentat contre la nation entière*»⁵⁰.

Parmi les droits des agents, Camu a mis en exergue le droit au traitement, dont l'absence rendrait fictive les autres garanties accordées aux agents par le statut. Le traitement ne pouvait jamais être inférieur au minimum vital, soit «*le minimum absolu, cet ensemble de choses dont l'homme a besoin pour se nourrir, se vêtir et se loger, lui et les siens, compte tenu des exigences de l'époque et de notre civilisation*»⁵¹.

Camu entendait également mettre fin à la multiplicité des barèmes, souvent fixés arbitrairement. Il avait en effet constaté que les réclamations les plus nombreuses à cet égard concernaient moins le montant du traitement que les avantages injustement concédés à d'autres agents exerçant des fonctions comparables au sein d'autres administrations⁵². Le souci d'équilibre et d'uniformité caractérisant le statut a donc à nouveau été mis en œuvre, et ce dans le prolongement des travaux de la commission «Halleux».

L'arrêté royal du 2 octobre 1937 a également mis sur pied les comités du personnel, première ébauche de concertation sociale, pour permettre d'associer les agents, et plus spécialement les "organisations professionnelles", à la bonne marche des services administratifs. Camu lui-même affirmait que la création de ces comités constituait «*un pas en avant énorme dans la reconnaissance des droits syndicaux des agents de l'Etat*»⁵³.

Ces comités du personnel constituaient des organismes consultatifs, chargés de confronter les initiatives, les suggestions et les revendications du personnel aux opinions de l'Etat. Leur caractère consultatif permettait, selon Camu, d'éviter qu'ils portent atteinte tant à l'autorité du Mi-

nistre qu'au principe de la responsabilité ministérielle, tout en conférant à l'avis rendu par un comité du personnel une grande autorité morale⁵⁴.

Le fait syndical était, à l'époque, diversement développé dans les administrations. Les agents l'opposaient parfois au dévouement et à la fidélité qui caractérise leur fonction. Le changement apporté par le statut, qui consacrait pour la première fois le principe de la reconnaissance syndicale, a donc été important⁵⁵.

CHAPITRE II. – LES «TRENTÉ GLORIEUSES»⁵⁶ (1945-1979)

Lors de la Seconde guerre mondiale, l'administration a vécu au rythme de l'occupant, sous le contrôle des secrétaires généraux chargés de gérer les affaires courantes. Cela n'a cependant pas empêché de poursuivre, discrètement, la réflexion à son égard, dans l'attente d'un après-guerre que l'on voulait socialement et économiquement meilleur⁵⁷.

Le rôle de l'Etat, et de l'administration à sa suite, a connu alors, pendant plus de trente ans, des évolutions remarquables liées à l'extension et à la diversification de ses missions⁵⁸. La création de ministères et la multiplication des parastataux ont eu un rapport étroit avec les politiques économiques et sociales menées durant cette période. Le Conseil d'Etat a exercé par ailleurs, dès 1948, un contrôle souple et vigilant sur l'action administrative⁵⁹. Les institutions publiques sont néanmoins demeurées marquées par une certaine stabilité de leurs structures, voire un relatif conservatisme des comportements de leurs agents⁶⁰.

⁵⁴ L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), pp. 112-114.

⁵⁵ A. MOLITOR, *op. cit.* (v. note 2), pp. 392-396.

⁵⁶ D'après J. FOURASTIÉ, *Les Trente Glorieuses ou la Révolution invisible 1946-1975*, Paris, Fayard 1979.

⁵⁷ V. CRABBE, *loc. cit.* (v. note 1), p. 894 ; J.L. CHARLES, Ph. DASNOY, *Les Secrétaires généraux face à l'occupant 1940-1944*, Bruxelles, Arts et voyages, 1974 ; M. VAN DEN WUNGAERT, *Het beleid van het comité van de secretarissen-generaal in België tijdens de duitse bezetting 1940-1944*, Bruxelles, Palais des Académies, 1975 ; M. VAN DEN WUNGAERT, «La politique du Comité des Secrétaires généraux en 1940», in *Jours de guerre. Jours de chagrin I*, Bruxelles, Crédit communal, 1991. Voy. encore S. DEMETER, «L'administration belge pendant la Seconde guerre mondiale. L'exemple de la gestion du patrimoine culturel immobilier, en particulier à Bruxelles», *Pyramides*, n° 8, 2003, pp. 155-183, et le mémoire cité (p. 155) du même auteur, ULB, 2003 (inédit).

⁵⁸ R. MIDDLETON, *Government versus the Market. The growth of the public sector, economic management and British economic performance c. 1890-1979*, Cheltenham, Edward Elgar, 1996 ; L. WEBER, *L'Etat acteur économique*, 3^{ème} éd., Paris, Economica, 1997.

⁵⁹ Voy. sur l'histoire de la création du Conseil d'Etat : P. GOFFAUX, «De l'échec du modèle moniste à la création du Conseil d'Etat», in *Le Conseil d'Etat de Belgique, 50 ans après sa création*, éd. B. BLERO, actes du colloque des 19 et 20 décembre 1996, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 31-56.

⁶⁰ A. FRANÇOIS, «Aspects de la fonction publique en Belgique», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1979, p. 312-320 ; A. MOLITOR, «L'évolution de l'administration belge depuis 1945», *Res Publica*, 1983, pp. 661-686 ; X. MABILLE, *La Belgique depuis la Seconde guerre mondiale*, Bruxelles, CRISP, 2003, pp. 92-95 et 161-165.

⁵⁰ L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), p. 27. Le texte du statut ne fait cependant pas apparaître explicitement le mot «grève». Le droit des fonctionnaires de faire grève était encore extrêmement controversé à cette époque (voy. R.P.D.B., v° *Fonctionnaires*, *loc. cit.* (v. note 3), n°s 266 à 271 ; ou M. VAUTHIER, *op. cit.* (v. note 11), p. 47, selon lequel ce droit de grève serait «*un fantôme juridique, une pure illusion*»).

⁵¹ Voy. l'article 63 du statut (v. note 6) ; L. CAMU, *op. cit.* (v. note 7), pp. 85-88.

⁵² L. CAMU, «La réforme administrative...», *loc. cit.* (v. note 37), p. 27. L'arrêté royal du 30 mars 1939 précité (v. note 44) est la première étape de cette réforme pécuniaire, qui n'aboutira qu'après la guerre. Voy. A. MOLITOR, *op. cit.* (v. note 2), p. 375.

⁵³ L. CAMU, «La réforme administrative...», *loc. cit.* (v. note 37), p. 15. Voy. les articles 109 et suivants du statut (v. note 6) ; et l'arrêté royal du 14 décembre 1937 portant création des comités du personnel de l'Etat, *Mon. b.*, 15 décembre 1937. «*Elément essentiel du progrès social. [...] La collaboration des délégués des organisations professionnelles qui connaissent les desiderata et les suggestions des agents, avec l'administration, ne peut avoir que d'heureux effets*» (Rapport au Roi précité (v. note 28), p. 317).

§1. LES OBSTACLES À UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE ⁶¹

La réflexion sur la réforme de l'administration est remise en chantier dès la fin de la guerre dans l'enceinte parlementaire. Les préoccupations des députés semblent alors principalement budgétaires : «*Tout le monde est d'accord sur la nécessité de réduire le train de vie de l'Etat et tous les avis s'accordent sur l'urgence des mesures à prendre dans ce domaine*» ⁶².

A cet effet, et par deux fois, est mise en place une commission d'étude chargée d'étudier le fonctionnement des administrations de l'Etat et de proposer les réformes susceptibles d'en améliorer le rendement et d'en réduire les frais de fonctionnement ⁶³. Bien que des rapports volumineux aient été rendus, le travail de ces commissions n'a conduit à aucune réforme d'envergure. La seconde commission a d'ailleurs souligné la nécessité d'organes permanents chargés de mettre en œuvre les propositions, de veiller à leur application et de permettre leur évolution ⁶⁴.

La même commission estimait cependant qu'il n'y avait pas lieu d'effectuer un choix «*entre une administration coûteuse et une administration économique, mais entre une administration efficace et une administration hors d'état d'assumer sa charge*» ⁶⁵. Cette notion d'efficacité fut au cœur de la seule réforme générale menée au cours de cette période, sous l'impulsion du ministre Arthur Gilson ⁶⁶. Sans en modifier substantiellement les principes, les modifications apportées visaient à simplifier et assouplir le statut mis en place avant la guerre, particulièrement en matière de recrutement et d'avancement ⁶⁷.

Deux facteurs, contradictoires en apparence, caractérisent par ailleurs l'évolution de la fonction publique à cette époque. Il s'agit d'une part de la prolifération de sa réglementation, et d'autre part de la «tendance unificatrice» du statut élaboré par Louis Camu.

⁶¹ Au sens où l'entend A. MOLITOR, *op. cit.* (v. note 2), pp. 405-418.

⁶² P. VANDEN BOEYNANTS, proposition de loi du 28 mai 1952 créant une Commission d'enquête sur les possibilités d'économie à réaliser dans les services centraux et extérieurs de l'Etat, ainsi que dans les institutions paraétatiques, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1951-1952, n° 446.

⁶³ La première commission est créée par la loi du 1^{er} juin 1949 créant une commission mixte, composée de fonctionnaires et de personnes étrangères à l'administration, chargée d'enquêter sur le fonctionnement des services de l'Etat et des institutions paraétatiques et sur les réformes à réaliser qui en amélioreraient le rendement et en réduiraient le coût, *Mon. b.*, 6 juillet 1949. Son premier rapport est publié au *Moniteur belge* du 12 mars 1952. La seconde est instituée par un arrêté royal du 25 mars 1953. Son rapport est publié au *Moniteur belge* du 21 octobre 1954.

⁶⁴ V. CRABBE, *loc. cit.* (v. note 1), pp. 895-903.

⁶⁵ Rapport précité (v. note 63), *Mon. b.*, 21 octobre 1954, p. 7409.

⁶⁶ Arrêté royal du 16 mars 1964 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et certains autres arrêtés relatifs au statut des agents de l'Etat, *Mon. b.*, 25 mars 1964, lui-même suivi par l'adoption de plus d'une dizaine d'arrêtés royaux datés de la même année. Voy. notamment A. GILSON, *Pour une démocratie efficace*, Louvain, Librairie universitaire, 1965.

⁶⁷ A. FRANÇOIS, *loc. cit.* (v. note 2), pp. 9-14 ; Ch.L. CLOSSET, «Le statut de la fonction publique depuis la réforme de 1964», *Revue de l'Administration et du Droit Administratif de la Belgique*, 1965, 5^e et 6^e livraisons, pp. 1-17.

La diversité et la technicité croissante des tâches assumées par l'Etat ont accéléré la décentralisation administrative. Les nouveaux organismes ainsi créés disposaient en principe de règles spécifiques. Simultanément, le statut lui-même a connu un foisonnement de modifications et de mesures d'exécution. Ces multiples règles nouvelles ou complémentaires semblent cependant avoir constitué la conséquence nécessaire d'un statut qui n'avait pour ambition que d'énoncer les principes généraux régissant la situation des fonctionnaires ⁶⁸.

Une autre cause de cette variété de règles réside sans doute dans la volonté affichée par les auteurs du statut de rendre celui-ci applicable à des catégories d'agents de l'Etat fort disparates. Il est alors entré en conflit avec les situations particulières et les exigences spécifiques de chacune de ces catégories, provoquant une certaine résistance au changement et créant un décalage entre l'esprit du texte et son application concrète ⁶⁹. André Molitor constatait en 1977 que certains secteurs de l'administration centralisée échappaient encore à tout ou partie des dispositions statutaires qui auraient dû leur être applicables ⁷⁰.

Parallèlement à ce premier constat, les administrations décentralisées et les parastataux, tout comme la plupart des nouveaux services spécialisés, ont utilisé le statut Camu comme une référence pour établir le statut de leur personnel. Cette tendance s'observe par exemple à l'égard des organismes visés par la loi du 16 mars 1954 ⁷¹. Selon le Conseil d'Etat, cette loi visait notamment à doter ces organismes d'un statut uniforme et cohérent pour leurs agents, calqué sur celui des agents de l'Etat. Il n'a cependant pas paru utile de créer, à cette occasion, un statut unique pour toutes les catégories d'agent ⁷².

La fonction unificatrice du statut a donc connu un succès certain, et la référence à celui-ci témoigne de sa large appropriation par les agents de l'Etat ⁷³. Elle n'en est pas moins demeurée bridée par la grande diversité réglementaire censée régir un nombre croissant de fonctionnaires.

Les circonstances ayant empêché que soit menée une véritable politique de la fonction publique en Belgique sont donc multiples. Parmi les obstacles évoqués sont énumérés la marge budgétaire relativement précaire, la

⁶⁸ A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 11 ; Rapport précité (v. note 63), *Mon. b.*, 21 octobre 1954, p. 7434.

⁶⁹ A. MOLITOR, *op. cit.* (v. note 2), pp. 272-273.

⁷⁰ A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 9.

⁷¹ Loi du 16 mars 1954 sur le contrôle de certains organismes d'intérêt public, *Mon. b.*, 24 mars 1954.

⁷² Voy. l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 précitée, selon lequel «*le Roi fixe le cadre et le statut du personnel [...]*»; et l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, *Mon. b.*, 23 février 1973, ainsi que le Rapport au Roi et l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat qui le précède. Ce n'est qu'à cette date que le statut du personnel de ces organismes a été fixé, principalement par référence au statut Camu.

⁷³ A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), pp. 9, 12 et 13, dans lequel il évoque un phénomène de «colonisation du secteur parastatal par la pensée statutaire».

puissance des syndicats ainsi que l'absence de priorité politique⁷⁴, davantage axée à cette époque sur les questions royale, scolaire puis communautaire. Par ailleurs, la diversité de la réglementation doit aussi, à certains égards, être considérée comme paralysante. D'aucuns se demandent enfin si ce n'est pas l'absence d'intérêt du citoyen pour l'administration qui serait demeuré le principal revers des diverses tentatives avortées de réformes⁷⁵. Celles-ci sont, pour rappel, le plus souvent restées lettres mortes.

Les ministres successifs n'ont pu régler que ce qui était considéré comme impérieux, et pour autant qu'aucun impératif plus important ne s'y soit opposé. L'époque n'était plus aux réformes générales. Elle n'autorisait que des interventions ponctuelles dans une matière suscitant un intérêt politique faible.

§ 2. RECRUTEMENT ET CARRIÈRE : LA NÉCESSAIRE POLITISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

Tout au long de la période étudiée, le principe gouvernant le recrutement et l'avancement des agents est resté, dans les textes, celui prôné par Camu, à savoir celui d'un système fondé sur le mérite. Molitor a cependant estimé, à juste titre, qu'un tel principe fondateur relevait de l'utopie : il traduisait trop ce que l'on voulait voir l'administration être et devenir⁷⁶.

Il semble en effet que ce précepte s'opposait à la tradition et à la volonté des formations politiques de "coloniser" les emplois publics. Les partis se sont continuellement ingéniés à contourner les règles de recrutement et d'avancement prévues par le statut. Alain Stenmans estime que toute nomination ou promotion importante au niveau socio-politique se faisait, à cette époque, sur la base de recommandations partisans. De manière générale, les hauts fonctionnaires se plaignaient d'ailleurs tant des conditions politiques de leur nomination, que de la détérioration de leurs relations avec les cabinets ministériels qui y était liée⁷⁷.

L'article 18 du statut permettait à cet égard, on l'a vu, le recrutement de personnalités de haute valeur dans des circonstances exceptionnelles. Cette disposition, confiant un pouvoir discrétionnaire mal limité au Conseil des ministres, a connu diverses applications abusives au lendemain de la guerre. Elle a alors été modifiée, pour en rendre l'application plus restrictive et en vue d'assurer,

paradoxalement, «le plein respect des principes du Statut»⁷⁸.

La méthode du signalement n'a pas davantage rencontré les objectifs qui lui avaient été assignés par le statut. Le signalement octroyé bénéficiait d'un large consensus, et évitait toute cotation extrême, pour conserver une saine atmosphère au sein du service et éviter la mise en cause des évaluateurs. Il ne pouvait par conséquent jamais jouer son rôle de sélection des meilleurs candidats pour une fonction⁷⁹. Le rôle du politique s'en trouvait *a fortiori* accru.

Enfin, l'interdiction des recommandations prévue à l'article 11 du statut, dont l'importance avait été soulignée par Camu, a été "totalement et tranquillement" violée tout au long de cette période, et ce tant pour le recrutement que pour l'avancement des fonctionnaires⁸⁰.

Le recrutement d'agents temporaires a également fait l'objet d'une certaine politisation. Un statut calqué sur le statut du 2 octobre 1937 leur a été conféré en 1947⁸¹. L'article 4 de ce nouveau statut prévoyait que le recrutement d'agents temporaires devait être limité aux agents faisant partie des réserves de recrutement constituées lors des concours d'admission. Les besoins des services publics après la guerre ont cependant rendu le recrutement d'un grand nombre d'agents à titre temporaire indispensable⁸². De nombreux ministres semblent en outre avoir recruté des agents temporaires en dehors de tout cadre réglementaire et sans contrôle des capacités de ces agents⁸³.

A terme, chaque génération d'agents temporaires a revendiqué et obtenu sa nomination définitive. Cette pratique a permis de constituer de véritables filières de recrutement parallèles. La loi du 28 décembre 1973 a tenté d'y mettre un terme en interdisant tout recrutement effectué en dehors des prescriptions légales ou réglementaires⁸⁴.

⁷⁸ Voy. *supra*, chapitre I, § 2 *in fine*. Les nombreux postes de la haute administration à pourvoir après la guerre firent l'objet de marchandages politiques, à l'issue desquels les qualités intrinsèques des candidats étaient souvent perdues de vue. Voy. l'arrêté du Régent du 12 mars 1948, *Mon. b.*, 20 mars 1948, qui précise les conditions d'application de l'article 18, ainsi que le rapport au Régent qui le précède. La principale conséquence de ces «précisions» a été la relative raréfaction de l'usage de cet article. Voy. F. MORISSENS, «L'article 18 du statut des agents de l'Etat, commenté à la lumière de la jurisprudence du Conseil d'Etat», *Revue de l'Administration et du Droit Administratif de la Belgique*, 1959, pp. 77-86; A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 17.

⁷⁹ P. CLOOS, *Het administratief statuut van het rijkspersoneel*, 2^e éd., Bruges, die Keure, 1990, pp. 50-51; A. MOLITOR, *op. cit.* (v. note 2), pp. 300-302.

⁸⁰ A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 14.

⁸¹ Arrêté du Régent du 30 avril 1947 portant statut des agents temporaires, *Mon. b.*, 15 mai 1947. Voy. aussi l'arrêté du Régent du 10 avril 1948 portant le statut du personnel ouvrier temporaire des administrations de l'Etat, *Mon. b.*, 19-20 avril 1948.

⁸² A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 1966, pp. 612 et 616. Voy. la loi du 28 décembre 1950 portant des mesures temporaires relatives au concours d'admission aux emplois définitifs des administrations de l'Etat, *Mon. b.*, 4 janvier 1951.

⁸³ A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 18.

⁸⁴ Voy. l'article 51 de la loi du 28 décembre 1973 relative aux propositions budgétaires 1973-1974, *Mon. b.*, 29 décembre 1973, et ses nombreuses modifications ultérieures.

⁷⁴ J. VANDENDRIES, «La gestion prévisionnelle des personnels en Belgique», dans CENTRE DE RECHERCHE ET DE DOCUMENTATION SUR LA FONCTION PUBLIQUE, *Annuaire International de la Fonction Publique* (3^e année), Paris, Institut International d'Administration Publique, 1975.

⁷⁵ A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), p. 90; A. MOLITOR, *op. cit.* (v. note 2), p. 418.

⁷⁶ A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 9.

⁷⁷ A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), p. 48; A. FRANÇOIS, «Aspects de la fonction publique...», *loc. cit.* (v. note 60), p. 318; A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 19.

Les objectifs du statut ont cependant été partiellement rencontrés, notamment à travers la mise en œuvre et l'accroissement des missions du Service permanent au recrutement (ci-après «SPR»).

Les concours et les examens imposés dans le cadre du recrutement ou de la carrière des agents de l'Etat devaient être fixés par le Ministre de la Fonction publique, tandis que leur organisation relevait du SPR. Cette méthode garantissait tant l'uniformité que l'impartialité des épreuves imposées par le statut⁸⁵. L'organisation des examens linguistiques a été confiée, par la suite, au SPR lors de l'importante coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative⁸⁶.

Si la sélection et la promotion des fonctionnaires sur la seule base de leur mérite se sont donc renforcées, elles ont cependant subi de nombreux revers, dus à un souci de politisation qui semble encore irréductible à cette époque. Les formations politiques ont réussi à mettre sur pied des techniques permettant d'échapper aux obligations imposées par le statut, sans rejeter pour autant le système mis en place par Louis Camu. Il fallait sans doute concilier «*la qualité des dirigeants avec le degré de politisation qui apparaît comme l'inévitable*»⁸⁷, et ce surtout lorsqu'il y avait lieu «*de concilier des politiques publiques interventionnistes susceptibles de heurter la sensibilité des tendances idéologiques et philosophiques avec le droit de celles-ci de se voir traitées sans discrimination*»⁸⁸.

Prenant acte de la politisation, et ce particulièrement pour la haute fonction publique, André Molitor estimait dès lors qu'il fallait d'abord chercher à en atténuer les effets, en garantissant autant que possible la valeur des personnes faisant l'objet de nominations politiques⁸⁹.

§3. DROITS ET DEVOIRS : DES PRATIQUES ÉVOLUTIVES ET UNE PROTECTION SOCIALE ACCRUE

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la condition du fonctionnaire et sa place dans la société ont connu

des évolutions fondamentales. La place croissante de l'Etat comme acteur économique, les dangers des régimes autoritaires, ou encore l'importante évolution de la sécurité sociale, ont fortement contribué à rapprocher les pouvoirs publics et leurs agents du secteur privé⁹⁰.

Les auteurs de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ont contribué à renforcer cette idée, en conférant aux membres de la fonction publique les mêmes droits fondamentaux que les autres citoyens. Ils ne sont soumis qu'à quelques restrictions spécifiques, liées à leur fonction⁹¹. Cette période a par conséquent laissé naître les premières revendications d'une certaine liberté d'expression des fonctionnaires. Dans la pratique, le devoir de réserve semble d'ailleurs avoir été assoupli⁹². Au début des années septante, les premières décisions de la Cour européenne des droits de l'homme ont prudemment confirmé la légitimité de cette revendication⁹³.

Dans le contexte international de la Guerre froide, le devoir de loyauté prévu par le statut a néanmoins été renforcé, en vue d'interdire le soutien actif du parti communiste par les fonctionnaires⁹⁴. L'interdiction de la grève dans les administrations, prévue par l'article 7 du statut, était quant à elle fermement contestée par les organisations syndicales. Au fil des ans, des grèves sont d'ailleurs survenues de plus en plus fréquemment, sans être jamais sanctionnées⁹⁵.

Bien que, pour la plupart, les droits et devoirs énoncés par le statut soient restés formellement d'application, ils ont connu une évolution pratique qui ne sera pas sans conséquences sur les libertés dont se prévaudront à l'avenir les agents de l'Etat.

Les organisations syndicales des fonctionnaires ont, pour leur part, joué le rôle consultatif qui leur avait été attribué par le statut Camu. Simultanément, la concertation sociale a pris une place de plus en plus grande dans la société belge⁹⁶. Cela a conduit de nombreux agents à adhérer

⁸⁵ P. CLOOS, *op. cit.* (v. note 79), pp. 30-32; E. POULLET, «Mécanismes et procédures de recrutement des agents des services publics en Belgique», *A.P.T.*, 1981, pp. 26-29. Voy. les articles 2, 4 et 5 de l'arrêté royal du 17 septembre 1969 concernant les concours et examens organisés en vue du recrutement et de la carrière des agents de l'Etat, *Mon. b.*, 24 septembre 1969; l'arrêté ministériel du 2 septembre 1975 portant fixation du programme des concours de recrutement, des concours d'accession au niveau supérieur et des examens d'avancement de grade, *Mon. b.*, 17 septembre 1975; qui répondent partiellement aux critiques de A. BUTTGENBACH, *op. cit.* (v. note 82), p. 601.

⁸⁶ Article 53 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, *Mon. b.*, 2 août 1966. Sur cette réforme, voy. C. WILWERTH, *op. cit.* (v. note 36).

⁸⁷ A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 20. Voy. également J. VANDENDRIES, «La dérive des règles statutaires», *A.P.T.*, 1981, pp. 30-34.

⁸⁸ H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge, volume 1 : de 1830 à 1970*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 468 et 475. C'est ce principe du pluralisme qui est au cœur de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (dites du «pacte culturel»), *Mon. b.*, 16 octobre 1973 (voy. *Idem*, volume 2, pp. 61-107).

⁸⁹ A. MOLITOR, *op. cit.* (v. note 2), pp. 312-314. Le Conseil d'Etat semble avoir partagé cette analyse dans son arrêt *Lenaerts*, n° 13.122 du 25 juillet 1968, *R.A.C.E.*, 1968, p. 670, abondamment commenté par H. DUMONT, *op. cit.* (v. note 88), volume 1, pp. 454-543.

⁹⁰ André Molitor qualifie ce processus de «désacralisation de l'Etat» et de «décléricalisation des fonctionnaires» (*loc. cit.* (v. note 9), p. 13).

⁹¹ L'article 11, §2 de la C.E.D.H., signée à Rome le 4 novembre 1950, permet expressément une restriction du droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association vis-à-vis des membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat.

⁹² A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 14.

⁹³ Cour eur. dr. h., 23 novembre 1976 (ENGEL et autres c. PAYS-BAS); C.E., 12 juillet 1972, ZUMKIR, *R.J.D.A.*, 1972, pp. 296 et s. avec le rapport et l'avis de l'auditeur C. HUBERLANT.

⁹⁴ Voy. le rapport au Prince royal précédant l'arrêté royal du 5 février 1951 relatif à la défense de la fonction publique, *Mon. b.*, 5 février 1951. P. VANDERNOOT, «Le fonctionnaire, ses droits et ses obligations», *A.P.T.*, 1990, p. 47; B. LOMBAERT, *La Convention européenne des droits de l'homme dans le contentieux de la fonction publique belge*, Bruxelles, Némésis – Bruylant, 2001, pp. 96-100.

⁹⁵ A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 15; C. CAMBIER, *op. cit.* (v. note 34), p. 302. Le droit de grève restait contesté par la doctrine également : J. BAUWENS, «De werkstaking in de openbare dienst», in *De werkstaking in de welvaarstaat*, éd. R. BLANPAIN, Leuven, Universitaire boekhandel, 1966, pp. 109 et s.; V. CRABBE, «A propos de la grève des fonctionnaires», *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1962, pp. 77-126.

⁹⁶ X. MABILLE, *op. cit.* (v. note 60), pp. 55-57 et 131-134.

rer à un syndicat, ce qui a renforcé la puissance de ceux-ci au sein des services publics ⁹⁷.

Sans modifier le système prévu par le statut, de nouvelles missions consultatives ont dès lors été attribuées aux «comités de consultation syndicale» et aux «conseils du personnel» ⁹⁸. Hors de tout cadre réglementaire, les syndicats ont également négocié divers avantages sociaux ⁹⁹.

Surtout, au terme de plus de vingt ans de revendications, les organisations syndicales ont obtenu la mise en place d'un régime de concertation et de négociation propre, calqué sur le système des conventions collectives de travail existant dans le secteur privé. Il s'en distinguait néanmoins fondamentalement, dès lors qu'il était considéré comme dérogeant aux lois du service public, et notamment à la loi du changement. Ce principe a été consacré par la loi du 19 décembre 1974, applicable à la majorité de la fonction publique belge ¹⁰⁰.

CHAPITRE III. – L'ENTRÉE DANS LA BELGIQUE FÉDÉRALE (1980-1999)

Le 8 août 1980, au sein d'une majorité gouvernementale socialiste, sociale-chrétienne et libérale de courte durée, a été adoptée la loi spéciale de réformes institutionnelles instituant formellement les communautés et les régions. L'adoption de cette loi symbolise aujourd'hui l'entrée de la Belgique dans le fédéralisme. Cette œuvre demeurait néanmoins inachevée. Elle a dès lors laissé subsister un climat communautaire fort tendu, menant à de nouvelles réformes institutionnelles en 1988-1989, ainsi qu'en 1993-1994 ¹⁰¹.

La réforme de l'Etat a ainsi constitué la préoccupation majeure des gouvernements successifs, jusqu'à la surveillance de l'affaire Dutroux en 1996. L'évolution de la fonction publique a été profondément marquée par cette réforme, qui a simultanément ralenti et encouragé la modernisation de l'administration.

§ 1. UNE FONCTION PUBLIQUE «FÉDÉRALISÉE»

Eu égard à l'évolution de la société belge, comme à celle de ses institutions, André Molitor insistait, en 1977, sur la nécessité d'une révision, voire d'une réforme, de la fonction publique, qui devait s'appuyer sur une volonté politique «effective et persévérante» ¹⁰². Le début des années 1980 voit cependant la fonction publique soumise aux aléas des réformes institutionnelles ainsi qu'à une sévère politique d'austérité budgétaire. La première a parfois pris l'allure d'un démantèlement de l'ancienne administration nationale, tandis que la seconde s'est traduite, au niveau fédéral, par une réduction des effectifs et par une limitation de la masse salariale. L'enthousiasme et/ou la volonté des agents pour mener la réforme nécessaire semble également avoir fait cruellement défaut ¹⁰³.

Il fallut surtout organiser rapidement le transfert du personnel des administrations nationales vers les quatre nouveaux ministères des entités fédérées ¹⁰⁴. Ce transfert était gouverné par une double préoccupation : d'une part, rendre ces ministères directement opérationnels, en leur affectant le personnel disposant des compétences adéquates, et, d'autre part, préserver les droits de ces agents, en leur garantissant notamment une large mobilité ¹⁰⁵.

La loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles, qui organisait de nouveaux transferts de compétences, a simplifié le transfert subséquent du personnel vers les administrations communautaires et régionales. Elle a surtout renforcé leur autonomie, en ne confiant au Roi que le soin de fixer les principes généraux du statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Etat, applicables au personnel des communautés, des régions et des organismes publics qui en dépendent ¹⁰⁶. Cela favorisait en effet «l'émergence d'une fonction publique répondant spécifiquement aux besoins et aspirations des Belges administrés par chaque niveau de pouvoir et [permettait] par conséquent à chacun de ces niveaux d'organiser sa

⁹⁷ A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), pp. 20-21.

⁹⁸ Voy. l'arrêté du Régent du 11 juillet 1949 relatif au statut syndical des agents de l'Etat, *Mon. b.*, 27 juillet 1949; et l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents publics, *Mon. b.*, 22 juin 1955.

⁹⁹ Voy. à ce sujet la thèse très complète de R. JANVIER, *Sociale bescherming van het overheidsperoneel*, Bruges, die Keure, 1990.

¹⁰⁰ Loi du 19 décembre 1974 sur le régime général des relations entre les autorités publiques et les syndicats en secteur public, *Mon. b.*, 24 décembre 1974. Voy. S. JACOB, «Le statut syndical de la Fonction publique», *C.H. CRISP*, 2001, n° 1736, pp. 13-22; R. JANVIER, P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht. I. Vakbondsstatuut. Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Bruges, die Keure, 1998, pp. 9-14; E. PEREMANS, «Les relations sociales», in J. SAROT, *op. cit.* (v. note 2), pp. 597-605; G. VANDERMEULEN, «Ontwikkeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de openbare sector», in *30 jaar Belgische arbeidsverhoudingen*, Deventer, Kluwer, 1977, pp. 149-178.

¹⁰¹ X. MABILLE, *op. cit.* (v. note 60), pp. 183-191 et 244-248.

¹⁰² A. MOLITOR, *loc. cit.* (v. note 9), p. 22.

¹⁰³ M. DAMAR, «La fonction publique. Quatre années d'évolution», *C.H. CRISP*, 1985, n°s 1067-1068, pp. 3 et 19; A. FRANÇOIS, A. MOLITOR, «L'administration belge de 1970 à ce jour», *A.P.T.*, 1987, pp. 99-123; A. FRANÇOIS, *loc. cit.* (v. note 2), pp. 15 et s.; M. DAMAR, «La réforme de l'administration», in *La fin du déficit budgétaire. Analyse de l'évolution récente des finances publiques belges (1990-2000)*, sous la dir. de E. DE CALLATAY, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 310-311.

¹⁰⁴ Voy. l'arrêté royal du 17 avril 1979 créant quatre nouveaux ministères des communautés et des régions, *Mon. b.*, 19 avril 1979; J.L. DE BROUWER, «La mise en place des administrations régionales et communautaires, quelques points de repères», *C.H. CRISP*, 1982, n° 967; M. BEUMIER, «Des ministères des communautés et des régions... aux services des exécutifs communautaires et régionaux», *A.P.T.*, 1989, pp. 157-166.

¹⁰⁵ M. BARBEAUX, M. BEUMIER, «Réforme de l'Etat et restructuration des administrations et des parastataux», *C.H. CRISP*, 1995, n° 1473, pp. 7-10.

¹⁰⁶ Article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Mon. b.*, 15 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, *Mon. b.*, 13 août 1988, et par la loi spéciale du 16 juillet 1993, *Mon. b.*, 20 juillet 1993 (voy. également les versions successives de l'article 54 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et de l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 pour la Région de Bruxelles-Capitale). Voy. M. BARBEAUX, M. BEUMIER, *loc. cit.* (v. note 105), pp. 12-21; «La réforme de l'Etat : enjeux et défis pour la fonction publique», *A.P.T.*, 1989, pp. 154-199.

fonction publique aussi librement que possible»¹⁰⁷. Les arrêtés royaux fixant ces principes généraux (ci-après «ARPG»¹⁰⁸) qui ont ensuite été adoptés attestent de la volonté de maintenir une cohésion suffisante entre les fonctions publiques des différentes entités du pays¹⁰⁹.

Sur cette base, les communautés et les régions ont adopté le statut administratif et pécuniaire de leurs agents respectifs au cours des années nonante. Leur étude n'est pas simple : il faut désormais distinguer ce qui est commun à tous les niveaux de pouvoir de ce qui est propre à chacun d'eux. Ce travail systématique a été réalisé de façon remarquable et très complète par Alain Stenmans¹¹⁰. Au niveau fédéral, le Gouvernement adopte, le même jour que l'ARPG 1994, un arrêté royal adaptant le statut du 2 octobre 1937 au contenu de celui-ci¹¹¹. C'est à cette époque qu'a été réalisé l'audit de l'administration fédérale, qualifié de «*Radioscopie des services publics*». Cet audit a notamment permis au législateur fédéral de s'insérer franchement dans les débats sur la fonction publique, réservés jusqu'alors au pouvoir exécutif, tout en contribuant surtout au développement d'une nouvelle culture administrative¹¹². Les réformes proposées à cette occasion semblent cependant avoir été victime d'un manque de soutien politique, tout comme de la rigidité de l'administration.

Le législateur flamand n'a pas attendu, quant à lui, l'adoption de l'ARPG 1991. Il a adopté le décret fonda-

teur de son administration dès le 12 décembre 1990¹¹³. Au travers de celui-ci, il promeut une administration orientée vers le citoyen, souple, et dont le fonctionnement serait régulièrement évalué. L'arrêté du 24 novembre 1993 qui l'a exécuté constitue le véritable statut de son personnel¹¹⁴.

De façon fragmentaire, la Région de Bruxelles-Capitale a mis en œuvre l'ARPG 1991, par un premier arrêté de son Gouvernement daté du 8 juillet 1993. Son régime statutaire est caractérisé par une grande souplesse : il organise des carrières particulières pour le personnel technique ou professionnel, et il recourt tant à la promotion qu'au système du mandat pour sa haute fonction publique¹¹⁵. La Région wallonne adopte un «train d'arrêtés» le 17 novembre 1994. Il constitue «*le socle du statut des fonctionnaires de la Région*»¹¹⁶. La Communauté française a tardé davantage encore à mettre en œuvre ses nouvelles compétences. Le statut de son personnel est fixé par deux arrêtés du 22 juillet 1996¹¹⁷, et est notamment dominé par la volonté de maîtrise des coûts d'une institution chroniquement mal financée. L'importance donnée à la carrière plane par ce statut, à l'instar de celui de la Région de Bruxelles-Capitale, en constitue sans doute l'exemple le plus significatif¹¹⁸.

Ces nouvelles réglementations réaffirment le principe statutaire et adaptent les droits et devoirs des agents, sans pour autant remettre en cause l'utilité de la culture managériale au sein de la fonction publique¹¹⁹. Les ARPG

¹⁰⁷ A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), p. 126.

¹⁰⁸ «ARPG 1991» : arrêté royal du 22 novembre 1991 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des Exécutifs et aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *Mon. b.*, 24 décembre 1991 (voy. spéc. l'avis de la section de législation du C.E. qui le suit); annulé par C.E., 31 mai 1994, n° 47.689, *A.P.T.*, 1995, pp. 79 et s., note F. LEURQUIN-DE VISSCHER, «ARPG 1994» : arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux..., *Mon. b.*, 1^{er} octobre 1994. Voy. également R. LANGENDRIES, «Procédure d'examen des considérations relatives aux principes du statut des agents de l'Etat applicables aux communautés et aux régions», *A.P.T.*, 1989, pp. 194-195.

¹⁰⁹ F. LEURQUIN-DE VISSCHER, «l'arrêté royal fixant les principes généraux du droit de la fonction publique : évolutions normatives et jurisprudentielles», in *La réforme de la fonction publique*, *op. cit.* (v. note 2), pp. 31-54; C.A., 17 décembre 1997, n° 78/97; F. FRANCEUS, «De algemene principes van het Statuut : van 22 november 1991 tot 26 september 1994», *T.B.P.*, 1995, pp. 5-11; J.L. DE BROUWER, P. VANDERNOOT, «Les principes généraux du statut de la fonction publique de l'Etat, des Communautés et des Régions ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent», *A.P.T.*, 1991, pp. 169-182.

¹¹⁰ A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), pp. 183-333.

¹¹¹ Arrêté royal du 26 septembre 1994 portant réforme de diverses dispositions réglementaires applicables aux agents de l'Etat, *Mon. b.*, 1^{er} octobre 1994. Les arrêtés royaux du 2 octobre 1937 (v. note 6) et du 7 août 1939 (v. note 44) ont encore été modifiés à de nombreuses reprises (voy. A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), pp. 220-226). Le rapport au Roi de cet arrêté renvoie fréquemment au rapport au Roi de l'ARPG 1994, ce qui est contraire à la logique de ces deux normes, l'ARPG 1994 devant en principe appliquer aux communautés et régions les principes applicables à l'Etat fédéral. Cela témoigne de l'importance acquise par cet ARPG.

¹¹² M. DAMAR, «La réforme de l'administration», *loc. cit.* (v. note 103), pp. 312-315. Plusieurs lois vont ainsi développer quelques aspects statutaires, leur donnant une assise législative solide : la loi du 20 février 1990 relative aux agents des administrations et de certains organismes d'intérêt public, *Mon. b.*, 13 mars 1990 (dite «du statut unique»); ou la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, *Mon. b.*, 14 août 1993. Voy. A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), p. 238; A. FRANÇOIS, *loc. cit.* (v. note 2), pp. 23-24 et 29-39.

¹¹³ Décret flamand du 12 décembre 1990 relatif à la politique administrative, *Mon. b.*, 21 décembre 1990. Voy. pour un commentaire : G. GEENS, «Het wordingsproces van de Diensten van de Vlaamse Executieve», *T.B.P.*, 1990, p. 835 et s.; J. STEVERLYNCK, «Overheidsmanagement. De negentiger jaren: de grote doorbraak», *T.B.P.*, 1991, pp. 501-514.

¹¹⁴ Arrêté du Gouvernement flamand du 24 novembre 1993 portant organisation du Ministère de la Communauté flamande et statut du personnel, *Mon. b.*, 20 décembre 1993.

¹¹⁵ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 juillet 1993 relatif à la carrière et à l'évaluation des agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, *Mon. b.*, 26 août 1993. Voy. ensuite l'arrêté du 9 mai 1995 réglant la situation administrative et pécuniaire des contractuels du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, *Mon. b.*, 24 juin 1995. Ce statut offre même la particularité de permettre la candidature de fonctionnaires relevant des autres entités fédérale ou fédérées (voy. l'article 29 de l'arrêté du 8 juillet 1993). Voy. A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), pp. 328-329.

¹¹⁶ Arrêtés du Gouvernement wallon du 17 novembre 1994 portant le statut des fonctionnaires de la Région; portant le statut pécuniaire des fonctionnaires de la Région; portant des dispositions d'exécution du statut des fonctionnaires de la Région; tous les trois publiés au *Mon. b.*, 6 décembre 1994. Ils remplacent les arrêtés du 1^{er} juillet 1993 (*Mon. b.*, 27 octobre 1993) et du 14 avril 1994 (*Mon. b.*, 28 avril 1994), annulés par le Conseil d'Etat suite à l'annulation de l'ARPG 1991 (v. note 108). L'ensemble de ces arrêtés a la particularité de n'avoir fait l'objet d'aucun rapport au Gouvernement, ce qui permet difficilement de dégager les objectifs et l'esprit de cette réglementation. Alain Stenmans reconnaît néanmoins à celle-ci une conception «humaniste», plus soucieuse de ses agents et de la qualité de ses services que de «la mesure quantifiable des performances de ceux-ci et la récompense financière de ces performances» (*op. cit.* (v. note 2), pp. 316-317).

¹¹⁷ A l'origine, deux arrêtés sont adoptés le 10 avril 1995 (*Mon. b.*, 13 septembre 1995). Ceux-ci sont retirés et remplacés par les deux arrêtés du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant statut et portant statut pécuniaire des agents des services du Gouvernement de la Communauté française, *Mon. b.*, 29 août 1996.

¹¹⁸ A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), pp. 305 et 322.

¹¹⁹ A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), p. 215.

1991 et 1994 ne semblent cependant pas avoir constitué le plus sûr moyen de maintenir une unité de conception parmi les différents statuts adoptés dans le pays : l'autonomie accordée par ceux-ci est déjà substantielle, et leurs dispositions sont en outre susceptibles d'une large interprétation ¹²⁰.

La réflexion sur la modernisation de la fonction publique, dont la nécessité se fait de plus en plus criante, se poursuit ensuite jusqu'en 1999 ¹²¹. Elle est menée de front avec des réformes administratives fondamentales, telles la consécration légale des principes de motivation ou de publicité des actes administratifs ¹²², qui ont fortement contribué à faire évoluer l'esprit et la culture des administrations fédérale et fédérées.

Enfin, dans une perspective inverse à celle de la fédéralisation de la Belgique, l'appartenance aux Communautés européennes exerce une influence croissante sur la fonction publique au cours de cette période. Ainsi, depuis 1830, l'ancien article 6, alinéa 2 de la Constitution conditionnait le recrutement des agents de l'Etat à la possession de la nationalité belge. Le droit européen n'a que très partiellement toléré cette condition de nationalité vis-à-vis des ressortissants européens : elle n'était admise que s'il s'agissait d'un emploi à conférer dans l'administration publique, entraînant l'exercice de la puissance publique ou de la sauvegarde des intérêts étatiques ¹²³.

La jurisprudence européenne a ainsi conduit les pouvoirs publics à assurer aux citoyens de l'Union européenne l'accès à la plupart des emplois publics ¹²⁴. Cette garantie constitue une caractéristique importante de l'évolution de la fonction publique belge, et ne sera pas sans incidence sur l'ouverture des emplois publics aux étrangers à l'Union européenne.

¹²⁰ A. FRANÇOIS, *loc. cit.* (v. note 2), p. 28.

¹²¹ Voy., au niveau fédéral principalement, l'examen du « plan Tobback », des rapports du Collège des Secrétaires généraux, du rapport des Assises de la modernisation, et de la « dynamique nouvelle pour la fonction publique fédérale », d'André FLAHAUT, dans A. FRANÇOIS, *loc. cit.* (v. note 2), pp. 29-46 ; voy. aussi A. PIRAUX, « Evolution et transformation de l'administration fédérale 1990-2000 », *Pyramides*, 2000, n° 1, pp. 191-201.

¹²² Voy. M.J. CHIDIAC, « Les piliers de la transparence administrative : cultures administratives nationale et européenne – regards croisés », *C.D.P.K.*, 2003, pp. 251-274 ; A. STENMANS, « La réforme de la fonction administrative », *A.P.T.*, 2000, pp. 182-183.

¹²³ Les deux conditions étaient interprétées de manière extensive jusqu'à l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes cité ci-après. Voy. F.X. DE DORLODOT, « Les exceptions aux règles de la libre circulation des personnes dans le traité CEE », *A.P.T.*, 1981, pp. 242-248 ; J.C. SECHE, « L'apport de l'arrêt de la Cour de justice du 17 décembre 1980 (Commission c/ Belgique, 149-79) », *A.P.T.*, 1981, pp. 249-251 ; F. DELPERÉE, « La nationalité belge, condition d'accès aux emplois publics ? », *A.P.T.*, 1981, pp. 253-262 ; E. HONORAT, « Les incidences de la libre circulation des personnes sur l'accès aux fonctions publiques nationales », *A.P.T.*, 1997, pp. 3-14 ; F. RIGAUX, F. DELPERÉE, « Nationalité et citoyenneté. Développements et incidences sur le droit de la fonction publique en Belgique », *A.P.T.*, 1997, p. 15 et s.

¹²⁴ Article 1^{er}, § 3, 1^o de l'ARPG 1994 précité (v. note 108). Voy. C. HOREVOETS, « La condition de nationalité comme condition d'accès aux emplois publics », in *Les agents contractuels dans la fonction publique régionale*, dir. F. DELPERÉE, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 227-251.

§ 2. RECRUTEMENT ET CARRIÈRE : DU STATUT UNIQUE À UNE POLITISATION MIEUX ENCADRÉE

Le recrutement et la promotion des agents de l'Etat demeurent fondés sur une base objective, déterminée par le statut ¹²⁵. Le Service permanent au recrutement reste également chargé du recrutement, ainsi que de la promotion dans un autre niveau, de l'ensemble des agents de la fonction publique fédérale, communautaire et régionale ¹²⁶.

La méthode du signalement est cependant considérée comme un échec ¹²⁷, et est remplacée dès 1991 par une évaluation des agents. Ses objectifs sont identiques à ceux poursuivis par Camu à l'origine, mais la procédure est différente : il s'agit désormais de « *déterminer les aptitudes professionnelles des agents sur base d'une liste de critères préalablement publiés* ». Les lignes directrices de cette évaluation sont la qualité du service et l'épanouissement des agents : il faut que chaque fonctionnaire rende les meilleurs services, tout en valorisant au maximum ses propres talents ¹²⁸.

L'article 5 de l'ARPG 1994 prévoit encore que « *le statut fixe le régime de mutation des agents* ». Cette obligation rencontre les mêmes objectifs que ceux de l'évaluation, et est conçue comme un droit dont bénéficient les fonctionnaires. Au niveau fédéral, comme pour la plupart des entités fédérées, ont ainsi été organisées une mobilité volontaire faisant suite aux souhaits exprimés par l'agent, et une mobilité d'office dans l'intérêt du service ¹²⁹. La mobilité ainsi réglementée caractérise la fonction publique issue des réformes de l'Etat successives, et constitue depuis un instrument efficace de gestion du personnel ¹³⁰.

¹²⁵ Articles 11 et 24 de l'ARPG 1994 précité (v. note 108). A cet égard la Région wallonne se caractérise en recourant, de manière systématique, aux membres de son personnel statutaire pour pourvoir aux emplois vacants (article 8 de l'arrêté du 17 novembre 1994 précité, note 116), et en faisant prévaloir l'ancienneté pour accorder les mutations et transferts volontaires, ainsi que certaines promotions (art. 15, 16, 21, 24 à 26 et 40 à 43 du même arrêté). Voy. E. GILLET, « La nature juridique de la relation entre l'administration et son agent », *A.P.T.*, 1990, pp. 6-19 ; A. FRANÇOIS, « Le recrutement. Une fonction importante de la gestion du personnel », *A.P.T.*, 1981, pp. 7-12.

¹²⁶ Article 87, § 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Le Gouvernement flamand a cependant manifesté l'intention de disposer d'un service de recrutement autonome (voy. la réponse à la question parlementaire du député flamand Vanderpoorten dans le *Bekn. Versl.*, VI. Parl., 1997, n° 44, p. 4, synthétisée dans *T.B.P.*, 1997, p. 680).

¹²⁷ Voy. *supra*, chapitre II, § 2.

¹²⁸ Article 25 de l'ARPG 1994 précité (v. note 108) et le rapport au Roi qui le précède. A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), pp. 193-194 et 289 ; A. STENMANS, *loc. cit.* (v. note 122), pp. 185-186. Le droit à la formation est la conséquence la plus significative de cette nouvelle évaluation : voy. *infra*, chapitre III, § 3.

¹²⁹ Voy. surtout les régimes institués par le second chapitre de la loi du 22 juillet 1993 précitée (v. note 112) et l'article 12 modifié du statut des agents de l'Etat (v. note 6) ; ainsi que par les articles V 1 à 17 de l'arrêté flamand du 24 novembre 1993 précité (v. note 114), et le rapport qui le précède, *Mon. b.*, 20 décembre 1993, pp. 27.282 et s. ; A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), pp. 245-253.

¹³⁰ S. GEHLEN, « La carrière », in J. SAROT, *op. cit.* (v. note 2), pp. 298-301 ; M. BEUMIER, *loc. cit.* (v. note 104), pp. 163-166. Cet instrument s'est même révélé indispensable dans le cadre des transferts de personnel liés aux transferts de compétence entre la Communauté française, la Région wallonne et la COCOF (voy. l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 4 novembre 1994, *Mon. b.*, 30 décembre 1994).

L'ARPG 1994 réaffirme par ailleurs le principe de la prééminence de la qualité d'agent statutaire, tout en permettant l'engagement de personnel contractuel à des fins déterminées¹³¹. Ce recours aux agents contractuels devient d'ailleurs la seule façon de déroger au régime statutaire, à l'exclusion de toute autre méthode (agents temporaires, mise au travail de chômeurs,...). C'est le principe du «statut unique»¹³². A la fin de la période, plus de 20% du personnel de la fonction publique dans son ensemble est contractuel. Non pas «exception honteuse» au principe de l'engagement statutaire, le recrutement de personnel contractuel veut constituer «un complément de moyens humains tout à fait honorable, et dans de nombreux cas indispensable à l'action des agents de carrière»¹³³.

L'ARPG 1994 instaure en outre, pour les fonctions dirigeantes, un système neuf de «mandat». Il permet de confier un emploi vacant, pour une durée maximale de six années, à un agent du niveau 1 qui n'est pas nécessairement en ordre utile pour être promu à cet emploi¹³⁴.

¹³¹ A savoir : besoins exceptionnels et temporaires, remplacement d'agents, accomplissement de tâches auxiliaires ou spécifiques. Voy. l'article 2 de l'ARPG 1994 précités (v. note 108). Le principe est élargi, pour la fonction publique fédérale, par la loi du 22 juillet 1993 précitée et ses modifications successives. L'arrêté flamand du 24 novembre 1993 précité (v. note 114), organise quant à lui un véritable 'statut' des agents contractuels (voy. son article XIV), composée à la fois de références à la fonction publique et au secteur privé. Il rompt, en ce sens, avec la connotation péjorative traditionnellement accolée au régime contractuel. En revanche, l'absence de toute réglementation en Communauté française ne permet pas la même conclusion pour le personnel contractuel (important) qu'elle a engagé (voy. A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), pp. 292 et 308; M. HERBIET, «Bilan de la mise en place des administrations régionales et communautaires entre 1980 et 1988. Réflexion critique : aperçu de jurisprudence», *A.P.T.*, 1989, pp. 172-173).

¹³² Le statut unique est organisé par la loi du 20 février 1990 précitée (v. note 112), et confirmé par l'article 1^{er} de l'ARPG 1994 pour les administrations publiques fédérées. Il est l'occasion, au niveau fédéral, d'une dernière régularisation du personnel temporaire, bien que celle-ci soit subordonnée à la réussite d'un concours d'admission (Voy. les diverses mesures transitoires de la loi du 20 février 1990 ; et *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1989-1990, n° 1043/2, pp. 9-10, 12 et 15).

¹³³ A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), p. 244, qui constate cependant que ce mode de recrutement a mauvaise presse dès lors que les responsables politiques y ont recours pour «caser» certains de leurs protégés. Voy. aussi F. LEURQUIN-DE VISSCHER, «Le personnel contractuel dans la fonction publique régionale en Belgique», in *Les agents contractuels...*, *op. cit.* (v. note 124), pp. 37-56. La contractualisation de la fonction publique s'est par ailleurs fréquemment rencontrée lors de l'autonomisation croissante de certains services, appelés à remplir leur mission de manière professionnelle. L'emploi d'agents contractuels a enfin pu servir, durant cette période, des objectifs dépassant le cadre de la gestion administrative, tels la lutte contre le chômage (A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), p. 53; A. FRANÇOIS, *loc. cit.* (v. note 2), p. 15).

¹³⁴ Article 25, dernier alinéa, de l'ARPG 1994 précité (v. note 108). Ce système était déjà obligatoire pour les agents de rang 15 à 17 de la fonction publique fédérale (article 22 de la loi du 22 juillet 1993 précitée (v. note 112)). Il demeure facultatif pour la Région de Bruxelles-Capitale (articles 35 à 38 de l'arrêté du 8 juillet 1993 (v. note 115), tels que modifiés par l'arrêté du 9 novembre 1993, *Mon. b.*, 29 janvier 1994). Il est également obligatoire pour certaines fonctions déterminées en Région flamande (voy. les articles VIII 76bis à 76novies, ou l'article XIII 33, § 2, 4^e de l'arrêté du 24 novembre 1993 (v. note 114), tels que modifiés par arrêtés du 11 mars 1997, *Mon. b.*, 29 mars 1997; et du 28 avril 1998, *Mon. b.*, 14 mai 1998). Voy. l'historique de cette réglementation retracé par M. VAN DAMME, S. WEERTS, «Le régime juridique du mandat», in *La réforme de la fonction publique*, *op. cit.* (v. note 2), pp. 128-136. La Communauté française et la Région wallonne s'inscrivent en dehors de ce nouveau système. La première privilégie un système de pool des attributions des hautes fonctions administratives, pouvant être périodiquement redéfinies ou redistribuées (article 9 de l'arrêté du 22 juillet 1996 précité (v.

Bien que pas un document préparatoire ou officiel ne le concède, un tel système suscite une certaine politisation des fonctions concernées, tout en fixant à celle-ci des limites précises et raisonnables. La mise en place de mandats est surtout supposée constituer une source de renouvellement et de dynamisme, pour autant qu'une réelle mobilité des fonctions dirigeantes, permettant de réaffecter les agents ne bénéficiant plus de leur mandat, soit assurée¹³⁵. Ce nouvel instrument n'a cependant été que très partiellement utilisé avant 1999.

La manière de considérer la politisation de la fonction publique, et notamment de la haute administration, a manifestement évolué au cours de la période étudiée. Les mesures adoptées au début des années 1980 visaient expressément à conjurer le caractère politique du recrutement ou de la promotion des agents de l'Etat¹³⁶. Elles s'inscrivaient ainsi dans le prolongement des idées avancées par Camu depuis 1937. De leur côté, les parlementaires n'ont jamais manqué de réitérer leur souci d'assurer la «dépolitisation» de l'administration¹³⁷.

Le renforcement de la contractualisation et l'instauration du système de mandats constituent pourtant deux instruments «efficaces» de cette politisation si décriée. L'utilisation de l'article 18 du statut ou du système de «primo-nominations», bien que sévèrement contrôlés voire critiqués, confortent cette tendance¹³⁸. Le ministre flamand de la fonction publique, Luc Van den Bossche, a prudemment entériné ce nouvel état d'esprit en 1990. Selon lui, une certaine politisation de la haute fonction publique doit être permise, pour autant que seuls soient en lice des candidats ayant acquis une formation incontestable relative à leur future fonction¹³⁹.

note 114)), tandis que la seconde conserve un mode de recrutement de ses hauts fonctionnaires fondé sur la promotion faisant suite à l'ancienneté (articles 18 à 21 de l'arrêté du 17 novembre 1994 précité (v. note 116)).

¹³⁵ A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), pp. 197-198 et 258-259. Sur la manière de faire fonctionner ces mandats, vu leur caractère politique : E. DELOOF, «Naar goede afspraken tussen politieke macht en administratie», *T.B.P.*, 1993, pp. 147-149.

¹³⁶ Elles n'ont cependant que très partiellement remplis leur objectif. Voy. M. DAMAR, «La fonction publique...», *loc. cit.* (v. note 103), p. 56; M. HERBIET, *loc. cit.* (v. note 131), pp. 169-175; P. CLOOS, *op. cit.* (v. note 79), p. 74.

¹³⁷ *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1992-1993, n° 661/1; *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1992-1993, n° 1099/5; *Doc.*, VI. Raad, sess. 1989-1990, n° 395/9, pp. 119-121 et 126-129.

¹³⁸ Voy. *supra*, chapitre I, §2 et chapitre II, §2; A. STENMANS, «Pratiques de politisation des administrations publiques», *Pyramides*, n° 3, 2001, pp. 35-38; O. DAURMONT, «Le recrutement», in J. SAROT, *op. cit.* (v. note 2), pp. 201 et s.; K. DEKETELAERE, «Eerte benoemingen bij de oprichting van een nieuwe openbare dienst of instelling van openbaar nut», *T.B.P.*, 1990, pp. 419-426; J. SALMON, «L'article 18 du statut des agents de l'Etat et l'erreur manifeste d'appréciation», *A.P.T.*, 1989, pp. 206-211; M. HERBIET, *loc. cit.* (v. note 131), pp. 170-172.

¹³⁹ *Doc.*, VI. Raad, sess. 1989-1990, n° 395/9, pp. 44-45, 49 et 123. C'est par exemple, ce que prévoient les textes pour les hauts fonctionnaires de la Région wallonne : si leur nomination est laissée à la discrétion du Gouvernement wallon, les candidats devront faire preuve de leur ancienneté, qui impliquera notamment la réussite d'une sérieuse formation à la gestion publique. Voy. dans le même sens l'opinion d'André Molitor (v. note 89) et d'Alain Stenmans, *loc. cit.* (v. note 122), pp. 184-185.

Certains instruments de la politisation deviennent donc acceptables, pour autant qu'ils soient rigoureusement réglementés et objectivés¹⁴⁰. Ceux-ci ne peuvent néanmoins pas devenir une fin en eux-mêmes, ni favoriser un comportement arbitraire des autorités de nomination. Une politisation trop importante impliquerait en effet l'adoption d'un cadre juridique de plus en plus paralysant, pour prévenir toute intervention arbitraire au sein de la fonction publique¹⁴¹.

§3. DROITS ET DEVOIRS : DES « RÉVOLUTIONS » AU SERVICE DES ADMINISTRÉS

Les droits et devoirs des agents sont entièrement réécrits dans les ARPG 1991 et 1994. S'ils demeurent fondés sur l'équilibre, cher à Camu, entre les droits des agents et les intérêts supérieurs des pouvoirs publics, un nouvel élément a été pris en considération, à savoir les besoins des administrés, "clients" des services publics¹⁴². Cet élément marque de façon significative l'évolution des droits et des devoirs des agents publics.

Au devoir de discrétion, lié à la conception du « secret administratif » perpétuée par le statut, tend à se substituer un devoir de transparence vis-à-vis du citoyen¹⁴³. Cette première « révolution copernicienne », comme l'ont appelée certains auteurs¹⁴⁴, « vise, au moins autant que l'ordre juridique, l'ordre des esprits. [...] En réalité, le secret des affaires administratives était associé, dans

l'esprit de ceux qui les traitaient comme dans celui des administrés, à l'exercice éminent du pouvoir »¹⁴⁵. Les fonctionnaires sont désormais confrontés à un changement profond de leur culture, de la manière d'exercer leurs fonctions. Cela modifie également la portée de leurs droits et de leurs devoirs.

L'article 3 de l'ARPG 1994 résulte de cette évolution. Inspiré de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, il fonde le principe selon lequel « les agents jouissent de la liberté d'expression à l'égard des faits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions » Cette liberté nouvelle confirme si besoin l'incidence européenne et l'importance croissante des droits de l'homme au sein de la fonction publique¹⁴⁶. Elle est liée aux diverses obligations de loyauté, d'intégrité et de dignité, dont la portée n'est plus tant morale, comme elle l'était en 1937, mais vise plutôt à baliser l'action, et spécialement l'usage de la liberté d'expression, des fonctionnaires¹⁴⁷.

Selon Alain Stenmans, l'équilibre entre les intérêts de l'Etat, des agents et des administrés est ainsi atteint dans les textes. Il reste néanmoins subordonné à la manière dont les agents vont faire usage de leurs libertés et de la responsabilité nouvelle qui y est liée¹⁴⁸.

Un second volet important et relativement nouveau des droits et devoirs des agents de l'Etat réunit le droit à l'information, le droit à une formation continue et le droit à un régime de mutation, ainsi que le devoir corrélatif de se tenir au courant de l'évolution des techniques, réglementations et recherches dans les matières dont les agents sont professionnellement chargés¹⁴⁹. La formation des agents est devenue affaire de réciprocité et d'interaction entre ceux-ci et leur employeur¹⁵⁰.

Cet aspect témoigne de l'importance accordée au renouvellement de la gestion du personnel de la fonction

¹⁴⁰ Voy. en ce sens J. ZILLER, « La fonction publique dans les démocraties occidentales : constantes et évolutions », *A.P.T.*, 1989, p. 192. L'absence d'une telle réglementation doit dès lors engendrer de sérieuses critiques. La Région wallonne ne prévoit par exemple aucune règle relative à son personnel contractuel (voy. A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), p. 320), à l'instar, mais dans une moindre mesure, de la Région de Bruxelles-Capitale (*Idem*, p. 331-332). Voy. la critique sévère à cet égard de D. NORRENBURG, « Communautés et régions, terrains d'élection d'une politisation généralisée », *Pyramides*, n° 3, 2001, pp. 17-29. Mais toute tentative de réglementation de la politisation a également des limites : l'article 20 de la loi du pacte culturel (voy. note 88) légalisant une certaine politisation a été écarté par la Cour d'arbitrage dans ses arrêts n° 65/93 du 15 juillet 1993 (*J.T.*, 1994, pp. 12-17, note H. DUMONT et X. DELGRANGE), n° 86/93 du 16 décembre 1993 et n° 7/94 du 20 janvier 1994 (voy. H. DUMONT, *op. cit.* (v. note 88), volume 2, pp. 484-492).

¹⁴¹ E. POULLET, « Variables significatives en matière de modernisation résultant de la spécificité des systèmes, politique et politico-administratif, belges », in *Efficacité, efficacité et légitimité ...*, *op. cit.* (v. note 2), p. 10.

¹⁴² Voy. le rapport au Roi de l'ARPG 1991, applicable *mutatis mutandis* à l'ARPG 1994 (v. note 108) et aux arrêtés royaux relatifs à la fonction publique fédérale (v. note 111). Alain Stenmans qualifie cet élément de « facteur de progrès » (*op. cit.* (v. note 2), p. 214). L'article 7 de l'ARPG 1994 impose par exemple un devoir de compréhension et de non discrimination des usagers des services publics.

¹⁴³ Ce devoir est traduit dans la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs, *Mon. b.*, 12 septembre 1991; dans la « Charte de l'utilisateur des services publics » adoptée le 4 décembre 1992 par le Gouvernement fédéral, *Mon. b.*, 22 janvier 1993; dans le nouvel article 32 de la Constitution, adopté lors de la modification de la Constitution du 18 juin 1993, *Mon. b.*, 29 juin 1993; et dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, *Mon. b.*, 30 juin 1994, et ses avatars dans les régions, les communautés, les provinces et les communes. Voy. P. VERMEULEN, « Kwaliteitszorg, prestatiegerichtheid en klantvriendelijkheid binnen het federaal Openbaar Ambt. Een overzicht van de reeds genomen initiatieven », *T.B.P.*, 1995, pp. 296 et s.; M.J. CHIDIAC, *loc. cit.* (v. note 122).

¹⁴⁴ Selon les termes empruntés à E. GILLET, « Les droits et les obligations des agents », in J. SAROT, *op. cit.* (v. note 2), p. 217.

¹⁴⁵ A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), p. 149. Pour un bon aperçu de l'impact de cette « révolution », voy. P. VANDERNOOT, *loc. cit.* (v. note 94), pp. 48-53; Ph. DE BRUYCKER, « Déontologie de la fonction publique et transparence administrative », *A.P.T.*, 1993, pp. 172-196; Ph. BOUVIER, « Les droits et les devoirs des agents communaux », *A.P.T.*, 2000, pp. 257-275.

¹⁴⁶ Voy. le rapport au Roi de l'ARPG 1991 (v. note 108), et la circulaire du 8 décembre 1994, *Mon. b.*, 23 décembre 1994. L'étendue de ce droit demeure néanmoins controversée à cette époque. Voy. A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), pp. 206-214; B. LOMBAERT, *op. cit.* (v. note 94), pp. 87-118. L'influence de la Convention européenne des droits de l'homme s'est également révélée, rappelle Bruno LOMBAERT, dans l'ensemble du contentieux de la fonction publique (*Idem*, pp. 21-63).

¹⁴⁷ A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), pp. 201-203; B. LOMBAERT, *op. cit.* (v. note 94), pp. 100-118.

¹⁴⁸ A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), pp. 215-219; A. STENMANS, *loc. cit.* (v. note 122), p. 192.

¹⁴⁹ Articles 4, 5 et 8, §3 de l'ARPG 1994 (v. note 108). Sur le régime de mutation, voy. *supra*.

¹⁵⁰ E. GILLET, *loc. cit.* (v. note 144), p. 248; J.M. QUINTIN, « La formation dans la fonction publique », *A.P.T.*, 1990, pp. 27-43; pour l'administration flamande : H. WUYTS, « Het aspect vorming in de nieuwe Vlaamse Administratie – kritische beschouwingen en een pleidooi voor een Vlaams Instituut voor Ambtenarenvorming, V.I.A. », *T.B.P.*, 1991, pp. 303 et s. Pour un aperçu de la mise en œuvre de ces prescrits par les différentes entités du pays, voy. A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), pp. 226, 267, 295, 315, 332.

publique, et à l'influence croissante des principes de management dans le secteur public.

Le droit de grève enfin, déjà admis par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, est reconnu officiellement pour tous les fonctionnaires, suite à la ratification par la Belgique de la Charte sociale européenne ¹⁵¹.

Par ailleurs, demeuré de la compétence de l'Etat fédéral, le statut syndical est enfin exécuté ¹⁵². Il est mis en œuvre à de nombreuses occasions, dont les deux plus importantes furent l'accord de programmation sociale 1987-1988 assurant aux agents divers avantages d'ordre pécuniaire et qualitatif, ainsi que le protocole établissant la liste des principes généraux visés par l'article 87, §4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles ¹⁵³.

CHAPITRE IV. – LA RÉFORME COPERNIC (1999-2004)

Les élections du 13 juin 1999, en modifiant le paysage politique, ont fait souffler un vent de réforme sur les gouvernements fédéral et fédérés. Celui-ci a été largement induit par la crise agroalimentaire de la dioxine ayant frappé la Belgique en mai 1999 ¹⁵⁴, ainsi que par les suites de l'affaire Dutroux.

Un des points prioritaires de l'accord du Gouvernement fédéral de juillet 1999 était la réforme de l'administration fédérale, notamment déstabilisée par cette crise de la dioxine ¹⁵⁵. La réforme a été confiée au ministre Luc Van den Bossche, chargé depuis plusieurs années de la modernisation de la fonction publique flamande. Les ministres Marie Arena et Christian Dupont qui lui ont successivement succédé en 2003 se sont attelés à réorienter et/ou à approfondir celle-ci ¹⁵⁶.

Parallèlement, les fonctions publiques régionales et communautaires se sont également modernisées.

¹⁵¹ S. JACOB, *loc. cit.* (v. note 100), p. 43; R. JANVIER, P. HUMBLET, *op. cit.* (v. note 100), pp. 267-288; et ce en parallèle avec diverses avancées sociales (voy. J. JACQMAIN, *Droit social de la fonction publique*, 12^e éd., Bruxelles, P.U.B., 2000).

¹⁵² Voy. les causes de ce retard dans R. JANVIER, P. HUMBLET, *op. cit.* (v. note 100), p. 18, ainsi que l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, *Mon. b.*, 20 octobre 1984, et l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, §1^{er}, 1^o de la loi du 19 décembre 1974 ..., *Mon. b.*, 2 octobre 1985.

¹⁵³ E. PEREMANS, *loc. cit.* (v. note 100), pp. 623-624; le protocole dont question a été publié au *Mon. b.*, 13 juillet 1991. Etienne Peremans critique par ailleurs le caractère artificiel de la séparation entre les matières réservées à la négociation d'une part et à la concertation d'autre part.

¹⁵⁴ X. MABILLE, *op. cit.* (v. note 60), pp. 255-257.

¹⁵⁵ Déclaration du Gouvernement fédéral, 14 juillet 1999, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extraord. 1999, n^o 20/1, p. 11; C. DE VISSCHER, «Les grandes tendances dans l'évolution des fonctions publiques et les enjeux de la réforme Copernic de l'administration fédérale», in *La réforme de la fonction publique*, *op. cit.* (v. note 2), p. 16; S. VAN DE WALLE, N. THUIS, G. BOUCKAERT, «A tale of two charters : Political crisis, political realignment and administrative reform in Belgium», présenté au «International Symposium on Service Charters and Customer Satisfaction in Public Services», 8-9 December 2003, City University of Hong Kong, <http://perswww.kuleuven.ac.be/~u0025631/index.htm> (25 février 2005), pp. 7-8.

§ 1. UNE RÉFORME ADMINISTRATIVE HISTORIQUE ?

Les réformes institutionnelles continues, tout au long de la période précédente, n'avaient pas permis de mettre en œuvre la nécessaire réforme de la fonction publique. Celle-ci ne retenait en outre pas suffisamment l'intérêt politique ¹⁵⁷. La déclaration gouvernementale de 1999 opère, à cet égard, un véritable revirement, élevant cette modernisation au rang des priorités.

Quatre objectifs principaux sont assignés à la réforme projetée : l'implication des citoyens; la subsidiarité dans la gestion publique, permettant la délégation de certaines tâches au secteur privé; l'efficacité et la simplification administrative; ainsi que la clarification des rôles du politique et de l'administration ¹⁵⁸. Ces objectifs témoignent de l'ouverture à la «Nouvelle Gestion Publique» ¹⁵⁹, et confèrent une place prépondérante à la vision managériale de la fonction publique.

Après une courte phase de réflexion ¹⁶⁰, notamment marquée par une consultation populaire dont la mise en œuvre comme les résultats ont suscités diverses critiques ¹⁶¹, le Gouvernement fédéral a adopté, le 22 décembre 2000, un nouvel arrêté royal fixant les principes généraux applicables aux agents des communautés et des régions (ci-après «l'ARPG 2000»). Il vise à permettre une plus large autonomie des entités fédérées, notamment pour y intégrer les techniques modernes de gestion et d'organisation du personnel; il vise également à garantir la qualité et la performance des services publics ¹⁶². Cet arrêté constitue un des points de départ de la réforme Copernic.

Au niveau fédéral, l'engagement de cette réforme est marqué par la transformation des départements ministériels en services publics fédéraux, et par la mise en place de nouvelles cellules dirigeantes ¹⁶³. Le Gouvernement

¹⁵⁶ Contrairement à la déclaration du Gouvernement fédéral du 14 juillet 1999 précitée, la dernière déclaration, prononcée par le Premier Ministre le 16 juillet 2003, ne fait plus la moindre allusion à quelque réforme administrative que ce soit (voy. cette déclaration sur http://www.crisp.be/FR/Documents/documents_gouvernements.html).

¹⁵⁷ C. DE VISSCHER, *loc. cit.* (v. note 155), p. 11.

¹⁵⁸ C. DE VISSCHER, *loc. cit.* (v. note 155), p. 16.

¹⁵⁹ Voy. à ce sujet C. DE VISSCHER, F. VARONE, «La Nouvelle Gestion Publique», *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2004, pp. 175-324; D. VANCOPPENOLLE, A. LEGRAND, «Le New Public Management en Belgique : comparaison des réformes en Flandres et en Wallonie», *A.P.T.*, 2003, pp. 112-128.

¹⁶⁰ C. DE VISSCHER, *loc. cit.* (v. note 155), p. 17.

¹⁶¹ S. VAN DE WALLE, N. THUIS, G. BOUCKAERT, *loc. cit.* (v. note 155), p. 9; J. SOHIER, «La fonction publique face à l'effet «Copernic» : mythe ou réalité?», *J.T.*, 2003, p. 221; V. LORANT, «Copernic, surtout ne diffusez pas les résultats», *Le Soir*, 28 juin 2000.

¹⁶² Voy. le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 décembre 2000 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 de droit public qui en dépendent, *Mon. b.*, 9 janvier 2001 (*erratum*, *Mon. b.*, 20 janvier 2001, ajoutant l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat); K. LEUS, «Sens et non-sens de l'arrêté royal contenant les principes généraux de la fonction publique», in *La réforme de la fonction publique*, *op. cit.* (v. note 2), pp. 61-62; B. WEEKERS, *Het koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes*, Brugge, die Keure, 2004 (Administratieve Rechtsbibliotheek Beknopt).

¹⁶³ Arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, *Mon. b.*, 18 novembre

s'est ensuite essentiellement consacré à la réforme du processus de recrutement¹⁶⁴ et aux hauts fonctionnaires, notamment ceux exerçant des fonctions dites «*de management*»¹⁶⁵, avant de doter les autres catégories de fonctionnaires, à leur tour, de nouvelles règles¹⁶⁶. Celles-ci sont, pour la plupart, le reflet du managérialisme d'inspiration anglo-saxonne, visant à introduire la culture et les méthodes de l'entreprise privée dans l'administration publique¹⁶⁷.

Progressivement, une certaine résistance à l'égard de la réforme Copernic s'est cependant formée, tant au sein de l'administration que parmi les partenaires au Gouvernement fédéral¹⁶⁸. Lorsque Marie Arena devient Ministre de la fonction publique en juin 2003, elle met fin à l'appellation de «réforme Copernic», faisant définitivement perdre à celle-ci la dimension externe et médiatique dont elle était parée¹⁶⁹. Sa réforme remet l'administration au centre de ses préoccupations. Elle vise davantage à réconcilier l'ancienne et la nouvelle culture administrative, en évitant les excès du recours aux modèles du secteur privé¹⁷⁰.

2000; arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux..., *Mon. b.*, 28 juillet 2001; arrêté royal du 19 juillet 2001 portant diverses dispositions concernant la mise en place des services publics fédéraux..., *Mon. b.*, 28 juillet 2001; J. SOHIER, *loc. cit.* (v. note 161), pp. 222-223. Voy. pour les conséquences que la réforme emporte en matière d'emploi des langues F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative*, Bruxelles, Kluwer, 2003, pp. 271-285.

¹⁶⁴ Arrêté royal du 22 décembre 2000 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, *Mon. b.*, 9 janvier 2001; arrêté royal du 22 décembre 2000 concernant la sélection et la carrière des agents de l'Etat, *Mon. b.*, 9 janvier 2001.

¹⁶⁵ Arrêté royal du 2 mai 2001, *Mon. b.*, 8 mai 2001, annulé par C.E., 7 septembre 2001, *Jadot*, n° 98.735 (voy. J. SOHIER, *loc. cit.* (v. note 161), p. 222; X. DELGRANGE, «Le Conseil d'Etat suspend une pièce centrale de la réforme Copernic. 'Et pourtant, elle tourne'», *Journ. jur.*, 2001, liv. 5, p. 6), et remplacé par l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux, *Mon. b.*, 31 octobre 2001 (*erratum*, *Mon. b.*, 15 novembre 2001); 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, *Mon. b.*, 13 juillet 2001; arrêté royal du 4 août 2004 relatif à la carrière du niveau A des agents de l'Etat, *Mon. b.*, 16 août 2004; arrêté royal du 1^{er} février 2005 instituant un régime d'évaluation des titulaires de fonctions de management dans les services publics fédéraux et modifiant l'arrêté royal du 7 novembre 2000..., *Mon. b.*, 16 février 2005.

¹⁶⁶ Arrêté royal du 5 septembre 2002 portant réforme de la carrière de certains agents des administrations de l'Etat, *Mon. b.*, 26 septembre 2002.

¹⁶⁷ Voy. S. JACOB, «La modernisation des administrations publiques fédérales. Révolution copernicienne ou quête du Graal?», *Pyramides*, n° 2, 2000, pp. 136-158; A. ERALY, «Le management menace-t-il l'administration publique et l'Etat de droit?», *Pyramides*, n° 2, 2000, pp. 29-40.

¹⁶⁸ J.F. MINET, «Le Plan Copernic ou de la recomposition des cadres de pensée de l'action administrative et des interrogations qu'elle soulève quant à la conception de nos institutions», *Rev. dr. pén.*, 2001, pp. 691-713; A. PIRAUX, «Copernic, son imaginaire et ses pratiques», *Pyramides*, n° 8, 2004, pp. 29 et s., spéc. pp. 45-51; C. DE VISSCHER, «Le coup dans l'eau de Copernic : réforme de la haute fonction publique, nouvelle gestion publique et participative en Belgique», pp. 13-14, intervention au 14^e colloque international de la revue «Politique et Management public» (France), Bordeaux, 17 et 18 mars 2005.

¹⁶⁹ S. VAN DE WALLE, N. THUIS, G. BOUCKAERT, *loc. cit.* (v. note 155), pp. 9-10; F. FRANCEUS, «Na Copernicus Kepler? De stand van de zon in het federaal openbaar ambt», *T.B.P.*, 2004, p. 5 et s.

¹⁷⁰ A. PIRAUX, «La réforme Arena 'Le monde bouge', les enjeux de l'expertise et des formations», *Pyramides*, n° 8, 2004, p. 53 et s., ainsi que les extraits de la note de la Ministre Arena publiés à la suite de cet article.

Après une phase d'évaluation du statut de son personnel¹⁷¹, le Gouvernement flamand adopte en 2002 un nouveau statut de son personnel, mettant en œuvre les principes de l'ARPG 2000¹⁷². La planification est un élément important de ce nouveau statut. La volonté d'autonomie flamande s'exprime par ailleurs dans la possibilité donnée par décret de créer une agence flamande compétente en matière de sélection et de recrutement¹⁷³. Ces réformes se greffent enfin sur une réorganisation en profondeur de la structure de l'administration flamande, de plus en plus décentralisée et calquée sur, voire collaborant avec le secteur privé¹⁷⁴.

Le Gouvernement wallon opère également une réforme d'envergure en adoptant, le 18 décembre 2003, un nouveau «Code de la fonction publique wallonne» mettant en œuvre les principes de l'ARPG 2000¹⁷⁵. La Communauté française, moins ambitieuse, s'est dotée d'un Code de déontologie applicable à l'ensemble de ses agents, qu'ils soient statutaires ou contractuels, et développant les droits et les devoirs contenus dans l'ARPG 2000¹⁷⁶. La Région de Bruxelles-Capitale a, quant à elle, enfin adopté le statut administratif de son personnel¹⁷⁷.

Le vent de réforme qui a soufflé en 1999 était certes nécessaire. Il débordait d'intentions louables, et s'est concrétisé dans une réglementation abondante. Les obstacles qui se sont néanmoins accumulés témoignent peut-être d'une certaine précipitation, et de l'utilisation de moyens qui n'étaient pas adaptés à la réalité administrative. Ils reflètent surtout la visée politique d'une réforme d'abord orientée sur la résolution des crises importantes connues par la Belgique en 1996 et 1999 et sur la restau-

¹⁷¹ P. BERCKX, «De bijsturing van het Vlaams personeelstatuut», *T.B.P.*, 2000, pp. 711-721.

¹⁷² Arrêté du Gouvernement flamand du 15 juillet 2002 portant organisation du Ministère de la Communauté flamande et le statut du personnel, *Mon. b.*, 27 novembre 2002.

¹⁷³ Décret flamand du 2 mars 1999 autorisant le Gouvernement flamand à créer une société coopérative à responsabilité limitée en vue de l'accomplissement de missions en matière de recrutement et de sélection du personnel de la fonction publique, *Mon. b.*, 23 mars 1999, tel qu'il sera modifié par le décret du 7 mai 2004, *Mon. b.*, 7 juin 2004 (pas encore en vigueur).

¹⁷⁴ Décret cadre flamand du 18 juillet 2003 sur la politique administrative, *Mon. b.*, 22 août 2003; D. D'HOOGHE, «L'organisation des partenariats public-privé (PPP) : l'expérience de la Flandre», in *Les partenariats public-privé : un défi pour le droit des services publics*, éd. B. LOMBAERT, actes du colloque organisé le 19 novembre 2004 aux Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, la Charte, 2005, pp. 159-187; D. VANCOPPENOLLE, A. LEGRAIN, *loc. cit.* (v. note 159).

¹⁷⁵ Arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne, *Mon. b.*, 31 décembre 2003, à l'occasion duquel n'est pas modifiée la regrettable habitude de ne pas publier de rapport au Gouvernement. Voy. D. VAES, «Zoom – Le nouveau Code de la fonction publique wallonne», in *Panorama du droit et du contentieux de la fonction publique*, Séminaire IFE des 8 et 9 juin 2004 à Bruxelles.

¹⁷⁶ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 avril 2003 portant le Code de déontologie des membres du personnel des services du Gouvernement de la Communauté française et des organismes d'intérêt public qui en dépendent, *Mon. b.*, 7 juillet 2003. Les autres principes de l'ARPG 2000 ont été plus ou moins mis en œuvre à l'occasion de l'adaptation formelle des arrêtés de 1996 (v. note 117).

¹⁷⁷ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, *Mon. b.*, 16 juin 1999, et ses modifications ultérieures l'adaptant à l'ARPG 2000.

ration de la confiance du citoyen dans l'administration, et non pas centrée sur l'administration elle-même. Les réformes plus discrètes des entités fédérées ont pu bénéficier de l'expérience fédérale, sans souffrir de ses inconvénients socio-politiques.

Parallèlement à ce constat, il faut encore souligner l'influence continue du droit européen au sein de la fonction publique : les critères de recrutement ou de promotion (équivalence des diplômes, pertinence de l'ancienneté, prise en considération des services rendus dans la fonction publique d'un autre Etat membre, ...) font par exemple l'objet d'un contrôle de plus en plus rigoureux de la Cour de justice des Communautés européennes¹⁷⁸.

De même, sous l'influence européenne, l'accès aux emplois publics des personnes ne possédant pas la nationalité belge semble promis à une ouverture de plus en plus grande. L'ARPG 2000 ne prévoit en effet plus aucune condition de nationalité, ce qui permet de déroger par une loi, mais aussi par un décret ou une ordonnance, à l'article 10, alinéa 2 de la Constitution¹⁷⁹. Une telle dérogation ne semble cependant pas évidente à mettre en oeuvre : seule la Région de Bruxelles-Capitale a adopté des ordonnances élargissant les conditions de nationalité pour l'accès aux emplois publics régionaux¹⁸⁰. Ce faisant, elle vise également à assurer un objectif de cohésion sociale vis-à-vis des étrangers, tout en tentant de réduire le taux de chômage dans la capitale belge¹⁸¹.

§2. RECRUTEMENT ET CARRIÈRE : LA SÉLECTION COMPARATIVE ET LE MANDAT AU CŒUR DE LA RÉFORME

S'inscrivant dans la tradition publique belge, l'article 1^{er}, §2 de l'ARPG 2000 confirme que le recrutement et la carrière des agents publics reposent sur le principe statutaire¹⁸². Une modification fondamentale est

néanmoins ouverte par l'article 9, §3 de l'ARPG 2000 : le recrutement ne doit plus, en effet, être fondé sur la réussite d'un concours et du classement qui en résulte, mais se base désormais sur une sélection comparative des candidats. Cette modification s'intègre dans la transformation du Service Permanent de Recrutement en SELOR (pour sélection et orientation) – Bureau de sélection de l'Administration fédérale¹⁸³.

La conséquence essentielle de ce changement tient en ce que «*l'autorité investie du pouvoir de nomination ne sera plus liée par le classement opéré au terme de la sélection comparative*», mais peut nommer le candidat qu'elle considère comme le plus apte parmi les meilleurs candidats sélectionnés¹⁸⁴. La section de législation du Conseil d'Etat n'a pas manqué de déplorer l'abandon d'une «*garantie essentielle de l'objectivité des recrutements*» «*qui emportera inévitablement une augmentation du contentieux*»¹⁸⁵.

Le principe de l'évaluation est également maintenu, même si, à l'instar de l'ancien signallement, certaines administrations semblent ne pas véritablement jouer le jeu, dans la crainte d'amplifier le contentieux de la fonction publique devant le Conseil d'Etat¹⁸⁶. Par ailleurs, aux administrations fédérale et wallonne notamment, et dans le respect des principes de management et de gestion des ressources humaines, les emplois sont classés par familles de fonctions dans de nouveaux niveaux. Un tel classement vise à objectiver l'évaluation précitée, à susciter la formation des agents et à promouvoir des perspectives de carrière claires¹⁸⁷.

rama du droit et du contentieux de la fonction publique, Séminaire IFE des 8 et 9 juin 2004 à Bruxelles; B. LOMBAERT, «La distinction entre le régime statutaire et le régime contractuel est-elle encore pertinente?», in *Etat des lieux de la fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 61-108; D. CUYPERS, «Werknemers en ambtenarenstatuut. Is het onderscheid nog relevant?», in *Publiek recht : ruim bekeken*, Antwerpen, Maklu, 1994, pp. 123 et s.). Tous s'accordent néanmoins pour soutenir que l'administration «remplit au sein de l'Etat et à l'égard de la société une fonction d'expérience, de réflexion et d'action dans la continuité qui ne peut être pleinement assumée que s'il existe un corps de fonctionnaires de carrière, d'ampleur variable selon l'époque et les besoins» (A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), p. 51).

¹⁸³ Loi du 14 décembre 2000 modifiant la dénomination du Secrétariat permanent au recrutement, *Mon. b.*, 28 décembre 2000.

¹⁸⁴ J. SOHIER, *loc. cit.* (v. note 161), p. 225, qui y voit néanmoins certains effets bénéfiques. Voy. également P. BOUCQUEY, *loc. cit.* (v. note 182), pp. 16-17.

¹⁸⁵ Voy. l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sous l'ARPG 2000, *Mon. b.*, 20 janvier 2001. La Ministre Arena a d'ailleurs expressément reconnu que l'objectivité du recrutement des agents de l'Etat n'était plus entièrement garantie (voy. M. ARENA, «Le monde bouge. Relevons ensemble les défis de la nouvelle fonction publique fédérale», janvier 2004, citée par P. BOUCQUEY, *loc. cit.* (v. note 182), p. 17), et son successeur a partiellement revu et abrogé ce système, pour la fonction publique fédérale, par arrêté royal du 11 avril 2005 portant diverses dispositions en matière de sélection de personnel statutaire, *Mon. b.*, 20 mai 2005.

¹⁸⁶ A. ERALY, «Les causes et les enjeux des réformes de la fonction publique», in *Etat des lieux de la fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 15-25; voy. notamment, au niveau fédéral, l'arrêté royal du 2 août 2002 instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux, *Mon. b.*, 13 août 2002.

¹⁸⁷ Voy. le rapport au Roi sous l'arrêté royal du 5 septembre 2002 précité (v. note 166); arrêté royal du 14 octobre 2002 fixant les modalités de classement de certains membres du personnel des administrations de l'Etat dans une famille de fonctions, *Mon. b.*, 25 octobre 2002; J. SOHIER, *loc. cit.* (v. note 161), p. 225; ou encore l'annexe II du Code de la fonction publique wallonne (v. note 175).

¹⁷⁸ S. WEERTS, «L'eupéanisation de la fonction publique : illustration du phénomène à travers un examen jurisprudentiel de quelques principes généraux du droit de la fonction publique», in *Etat des lieux de la fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 33-60. Voy. notamment K. LEUS, *loc. cit.* (v. note 162), pp. 70-72; C.J.C.E., 30 novembre 2000 (*Österreichischer Gewerkschaftsbund e.a. contre Autriche*), C-195/98, www.curia.eu.int; C.J.C.E., 9 septembre 2003 (*Burbaud contre France*), C-285/01, www.curia.eu.int; «Le droit de la fonction publique au risque du droit communautaire», *A.J.D.A.* (France), 2003, liv. 36, pp. 1906-1923.

¹⁷⁹ J. SOHIER, *loc. cit.* (v. note 161), p. 224.

¹⁸⁰ La section de législation du Conseil d'Etat est demeurée très stricte à cet égard, en déclarant anticonstitutionnel tous les projets qui lui ont été soumis par les différents gouvernements fédéral et fédérés. Voy. pour une synthèse de ces diverses tentatives, et sur les propositions de révision de l'article 10, alinéa 2 de la Constitution : B. WEEKERS, «De toegang van niet-Belgen tot de Belgische publieke sector», *T. Gem.*, 2005, pp. 11-16. Voy. également L. VÉNY, «De wet bestrijding discriminatie in de ambtenarij», in *De Wet Bestrijding Discriminatie in de praktijk*, eds. M. DE VOS, E. BREMS, Antwerpen – New York – Oxford, Intersentia, 2004, pp. 107-149.

¹⁸¹ Voy. P. DAUTREBANDE, «Etude de cas – Région de Bruxelles-Capitale : ouverture de la fonction publique aux étrangers», pp. 8-11, in *Panorama du droit et du contentieux de la fonction publique*, Séminaire IFE des 8 et 9 juin 2004 à Bruxelles.

¹⁸² La question de l'obsolescence du principe statutaire n'est cependant plus taboue (voy. P. BOUCQUEY, «L'engagement des agents dans le droit de la fonction publique. Quels changements depuis 'Copernic'?', p. 2, in *Pano-*

Si la principale exception au principe statutaire demeure le recours à l'emploi contractuel, ce recours est encore élargi par l'article 2 de l'ARPG 2000. Des modifications législatives ou réglementaires étaient en effet devenues nécessaires¹⁸⁸. L'ARPG 2000 permet notamment d'engager du personnel contractuel pour des missions permanentes, et ce pour «*pourvoir à l'exécution de tâches exigeant des connaissances particulières ou une expérience large de haut niveau [...]*»¹⁸⁹. Le personnel des organismes d'intérêt public qui exercent des activités en concurrence avec d'autres opérateurs publics ou privés peut également être engagé, en tout ou en partie, sous contrat¹⁹⁰.

L'opinion de la doctrine demeure unanime : elle admet le recours à des agents contractuels pour des tâches précises, qu'elles soient modestes ou importantes, pour autant que cela ne nuise pas au système de carrière et que cela ne serve pas à multiplier les faveurs politiques¹⁹¹. D'une dérogation à la règle du concours et au principe du recrutement «objectif», on semble cependant être passé à une dérogation au principe du recrutement statutaire, ce qui ne manque pas d'inquiéter¹⁹².

Une seconde exception au principe statutaire est consacrée par la réforme Copernic, à l'article 12 de l'ARPG 2000 : il s'agit du régime du mandat, applicable aux fonctions de management. Le rapport au Roi précise que le mandat est temporaire, et le Ministre Van den Bossche a affirmé que «*les titulaires de mandat relèvent du statut de statutaire temporaire*»¹⁹³. Le «statut unique» semble déjà s'éloigner. La réelle nouveauté de la réforme tient

surtout en ce que «*l'attribution d'un tel mandat peut se faire désormais au profit de tout candidat, alors que tous les arrêtés précédents prévoyaient d'en réserver le bénéfice aux seuls fonctionnaires et agents de l'Etat*»¹⁹⁴. La méthode de la sélection comparative s'applique également au recrutement de ces hauts fonctionnaires¹⁹⁵.

Avec Pascal Boucquey, on peut dès lors constater que «*sans renier le principe statutaire, et sans supprimer l'engagement contractuel, [l'autorité] a élaboré un nouveau type d'emploi, qui tient un peu des deux régimes : le mandat. Pour le reste, les pouvoirs publics ont répété que la relation juridique existant entre l'agent et l'administration est, en principe, statutaire, et ils ont en même temps consacré, comme jamais on ne l'avait fait auparavant, la possibilité de recourir au contrat de travail*»¹⁹⁶.

Ces nouveautés bénéficient-elles à, ou au contraire, réduisent-elles la politisation caractérisant la fonction publique belge ? Reprenant les propositions d'André Molitor, Alain Stenmans proposait un système «mixte» : durant toute leur carrière, il importe que les agents soient sélectionnés selon des critères de compétence purement objectifs ; néanmoins, pour les fonctionnaires dirigeants, assumant des responsabilités tant techniques que politiques, il semble admissible, mais pas indispensable, que leur nomination et/ou promotion soit le fruit d'une concertation politique¹⁹⁷.

D'une certaine façon, la réforme Copernic met en œuvre cette proposition. Elle serait même, selon Christian de Visscher, révélatrice «*d'une tentative de recomposition des rôles respectifs des politiques et des fonctionnaires dans le fonctionnement des rouages de l'Etat*». La partie de la réforme relative au mandat, ajoute-t-il, permet en outre «*de faire reconnaître officiellement le caractère très politique des désignations à ces mandats en dépit du contrôle préalable sur les compétences des candidats qui précède la sélection finale par le ministre*»¹⁹⁸. La substitution de la sélection comparative à la règle du concours n'a certes pas non plus, on l'a vu, contribué à réduire l'influence partisane au sein de la fonction publique.

¹⁸⁸ Voy. C.E., 18 octobre 2000, *Journ. Proc.*, 2000, p. 25, note D. DELVAX, qui annule l'engagement d'un agent contractuel, au motif qu'il ne respectait pas les conditions strictes prévues par la loi du 22 juillet 1993 précitée (v. note 112).

¹⁸⁹ Article 2, §1^{er}, 4^o de l'ARPG 2000, repris par l'article 3 de la loi du 26 mars 2001 portant diverses mesures en matière de fonction publique, *Mon. b.*, 11 avril 2001, modifiant l'article 4 de la loi du 22 juillet 1993 précitée (v. note 112). Dans la pratique, cette possibilité a remplacé l'article 18 du statut des agents de l'Etat (voy. *supra*). Voy. P. BOUCQUEY, *loc. cit.* (v. note 182), p. 5 ; A. DE BECKER, B. LOMBAERT, «La nature juridique de la relation de travail entre l'administration et ses agents», in *La réforme de la fonction publique*, *op. cit.* (v. note 2), pp. 103-104.

¹⁹⁰ Article 2, §2 de l'ARPG 2000, et l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat qui le précède ; A. DE BECKER, B. LOMBAERT, *loc. cit.* (v. note 189), pp. 104-106 ; C.A., 21 juin 2000, n° 78/2000.

¹⁹¹ A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), pp. 51-53 ; A. STENMANS, «L'administration centrale de la Région wallonne et la réforme administrative», note 11, in *La Wallonie à l'aube du XXI^e siècle*, Institut Jules Destrée (à paraître). En ce sens, et pour répondre (encore sommairement) aux reproches formulés ci-dessus (*supra*, note 140), la Région wallonne (arrêté du Gouvernement du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel, *Mon. b.*, 31 décembre 2003) et la Région de Bruxelles-Capitale (arrêté du Gouvernement du 13 février 2003 portant réglementation de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, *Mon. b.*, 19 mars 2003) se sont dotés d'une base réglementaire pour leur personnel contractuel.

¹⁹² J. SOHIER, *loc. cit.* (v. note 161), p. 224 ; E. HANNAY, «L'engagement contractuel dans les services publics : de la règle à la pratique», p. 49, in *Panorama du droit et du contentieux de la fonction publique*, Séminaire IFE des 8 et 9 juin 2004 à Bruxelles.

¹⁹³ Rapport de la commission de la fonction publique, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2000-2001, n° 965/6, p. 12. Voy. sur cette problématique : M. VAN DAMME, S. WEERTS, *loc. cit.* (v. note 134), pp. 138-140.

¹⁹⁴ J. SOHIER, *loc. cit.* (v. note 161), p. 226. Ce constat ne s'applique cependant qu'à l'Etat fédéral, et dans une mesure plus restrictive à la Région wallonne (livre II du Code de la fonction publique wallonne) et à la Communauté française (arrêté du 27 mars 2003 instaurant un régime de mandats..., *Mon. b.*, 11 juillet 2003). La Région de Bruxelles-Capitale n'a ouvert ses mandats qu'aux agents de ses organismes publics (arrêté du 3 octobre 2002, *Mon. b.*, 7 décembre 2002), le Ministère de la Communauté flamande réserve ses mandats aux fonctionnaires de rang A1 et A2 (partie VII, titre IV, chapitre I de l'arrêté du 15 juillet 2002 précité (v. note 172)). Voy. P. BOUCQUEY, *loc. cit.* (v. note 182), pp. 18-19.

¹⁹⁵ Avec les problèmes qu'elle implique, notamment au niveau linguistique : voy. P. BOUCQUEY, *loc. cit.* (v. note 182), pp. 20-22 ; C.E., 17 décembre 2003, *Dewaide*, n° 126.511.

¹⁹⁶ P. BOUCQUEY, *loc. cit.* (v. note 182), p. 3.

¹⁹⁷ A. STENMANS, *op. cit.* (v. note 2), pp. 61-67, qui encourageait vivement l'adoption d'une solution officielle, enfin conforme à la pratique.

¹⁹⁸ C. DE VISSCHER, «Le coup dans l'eau de Copernic...», *loc. cit.* (v. note 168), pp. 11-12.

L'ensemble des règles existantes ne semble dès lors pas suffire pour éviter toute intervention politique induite. En 2003 encore, des auteurs engagés ont appelé à «*rompre avec la politisation, mais non avec la politique : rompre avec la politisation au nom de la politique*»¹⁹⁹. De ce point de vue, et particulièrement pour la haute fonction publique, la réforme Copernic ne semble avoir constitué qu'un «*coup dans l'eau*» : la relation entre l'autorité politique et la haute administration «*reste caractérisée par une forte subordination des fonctionnaires vis-à-vis du politique au lieu d'évoluer vers un modèle contractuel, comme le souhaitait au départ le ministre Van den Bossche*»²⁰⁰.

§3. DROITS ET DEVOIRS : LES PARENTS PAUVRES DE COPERNIC

L'ARPG 2000 n'a pas, contrairement à ses prédécesseurs, opéré de révolutions au sein des droits et des devoirs des fonctionnaires. Il laisse au contraire davantage de liberté à chaque pouvoir pour les mettre en œuvre²⁰¹. Les exceptions légales ou réglementaires aux droits et libertés doivent en toute hypothèse être interprétées de manière restrictive²⁰².

Au niveau fédéral, l'accent est mis sur la serviabilité du fonctionnaire, en opérant un glissement des différents droits et devoirs dans le statut, et sur le passage à une administration «*auto-apprenante moderne*»²⁰³. Par ailleurs, le Code de déontologie de la Communauté française déjà cité insufflé un peu de nouveauté en ce domaine : ce code entend mettre en œuvre la modernisation des services de la Communauté «*notamment en vue de leur rapprochement avec les usagers, mais aussi au niveau des sociétés contemporaines en général, qui sont demandeuses d'une réflexion éthique*»²⁰⁴. Il est d'ailleurs applicable aux agents contractuels.

Dans la pratique, les premières années d'exercice des nouvelles libertés consacrées par les ARPG 1991 et 1994

semblent répondre aux attentes. Les hauts fonctionnaires s'expriment par exemple davantage, même lorsqu'il s'agit de manifester leur désaccord. Cela tend à rehausser le débat démocratique, selon Alain Stenmans²⁰⁵. Pour le surplus, les très importantes modifications des années 1990 justifient sans doute la faible attention accordée à cet aspect dans la réforme Copernic.

Au niveau social, les progrès sont fort contrastés²⁰⁶. Les enjeux sont essentiellement communautaires, et concernent la viabilité, à moyen terme, d'un lieu de négociation commun aux agents de l'ensemble des fonctions publiques fédérales, communautaires et régionales²⁰⁷.

CONCLUSIONS

Au cours de la période étudiée, seules la réforme de Louis Camu et la réforme Copernic, toutes deux de grande ampleur, ont été marquées par de grands objectifs généraux et généreux. Seules ces deux réformes ont d'ailleurs fait l'objet d'un soutien politique fort et quasiment unanime. Les principes vantés par celles-ci ont néanmoins connus de sérieux revers, que ce soit lors de leur mise en œuvre concrète ou, pour la seconde, par la réglementation adoptée dès le départ du ministre responsable de la réforme Copernic.

Ces deux réformes se distinguent néanmoins l'une de l'autre. Le projet de Louis Camu était centré sur l'administration et sur ses problèmes, tandis que le ministre Van den Bossche s'appuyait principalement sur les besoins des administrés et la restauration de leur confiance dans l'administration. L'efficacité de l'administration était au cœur des deux réformes, mais la seconde semble avoir confondu la notion d'efficacité sur laquelle elle reposait, visant à améliorer la qualité et réduire les dysfonctionnements administratifs, avec la notion d'efficacité vantée par la Nouvelle Gestion Publique, pour laquelle seuls prirent le rendement financier et les gains de productivité²⁰⁸.

Il serait néanmoins vain de réduire la période étudiée à ces deux grandes réformes. Il est vrai que la volonté politique et les moyens budgétaires sont toujours demeurés plus limités en dehors de ces deux moments clefs. La réforme de l'Etat, ainsi que le rôle croissant des pouvoirs publics, ont cependant exercé une influence énorme sur l'organisation administrative, tout comme sur sa com-

¹⁹⁹ A. DESTEXHE, A. ERALY, E. GILLET, *Démocratie ou participation ? 120 propositions pour refonder le système belge*, Bruxelles, Labor, 2003, p. 158. Voy. aussi la proposition de résolution relative à la dépolitisation dans la sélection des agents contractuels au sein de l'administration fédérale, *Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, n° 3-459/1.

²⁰⁰ C. DE VISSCHER, «Le coup dans l'eau de Copernic...», *loc. cit.* (v. note 168), p. 14. Voy. également C. DE VISSCHER, G. LE BUSSY, J.M. EYMERI, *La relation entre l'autorité politique et la haute administration*, Bruxelles, la Charte, 2004, pp. 167-180 ; C. DE VISSCHER, «La relation entre autorité politique et haute fonction publique suite au plan Copernic», *Les cahiers des sciences administratives*, n° 2, 2003, pp. 51-70 ; J. SOHIER, *loc. cit.* (v. note 161), p. 227.

²⁰¹ En ce sens : F. LEURQUIN-DE VISSCHER, *loc. cit.* (v. note 109), pp. 38-39. Il ne consacre par exemple plus le droit à la formation, qui doit être formulé à chaque niveau de pouvoir, lorsque celui-ci le juge nécessaire (voy. le rapport au Roi précédant l'ARPG 2000 (v. note 162)).

²⁰² C.E., 24 septembre 2003, *Vansaingele*, n° 123.337 ; C.E., 22 décembre 2000, *Tierentijn*, n° 91.625.

²⁰³ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 décembre 2000 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité (v. note 164).

²⁰⁴ *Supra*, note 176, et le rapport au Gouvernement (voy. les références internationales qui y sont citées!). Voy. en ce sens, mais beaucoup moins ambitieux, la charte de bonne conduite administrative constituant l'annexe I du Code de la fonction publique wallonne.

²⁰⁵ A. STENMANS, *loc. cit.* (v. note 122), p. 192, qui souhaite néanmoins que les fonctionnaires de tout rang prennent davantage encore la parole pour exprimer leur opinion. Voy. aussi H. INGBERG, «Le point de vue de la Fonction publique», in *Le devoir de réserve, l'expression censurée?*, Actes de la table ronde du 17 octobre 2003, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 59-68 ; C.E., 17 juin 2002, *Peersmans*, n° 107.874.

²⁰⁶ Voy. J. JACQMAIN, «Conditions de travail : en arrière toute?», in *La réforme de la fonction publique*, *op. cit.* (v. note 2), pp. 245-249.

²⁰⁷ S. JACOB, *loc. cit.* (v. note 100), pp. 44-45. Voy. également la thèse de I. DE WILDE soutenue le 2 mars 2005 à la RUG : «Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector: naar een nieuw overlegmodel?».

²⁰⁸ A. PIRAUX, *loc. cit.* (v. note 168), p. 48.

plexification. L'administration a dû, à cette occasion, s'interroger sur les principes essentiels devant régir la situation de son personnel. Cette réflexion a d'ailleurs permis de garantir une certaine uniformité de la fonction publique, à laquelle Louis Camu attachait déjà tant d'importance. Cette uniformité résulte également de l'unification européenne, qu'il s'agisse de l'Union européenne ou de la Cour européenne des droits de l'homme, dont les influences sur la fonction publique ne cessent de croître.

Le recrutement et la carrière des fonctionnaires ont connu, au cours de la période étudiée, une évolution moins marquante que les réformes précitées. Selon certains, « *l'histoire de la fonction publique belge est ainsi le terrain d'avancées et de revers successifs du principe statutaire face à la pratique de l'emploi contractuel* »²⁰⁹. Si l'on remonte aux origines, il faut convenir que le principe statutaire n'a été consacré que par le statut Camu de 1937. Depuis, une lente marche vers l'utilisation de méthodes comparables voire calquées sur le secteur privé semble entamée. Les modifications opérées par la réforme Copernic, relatives à l'emploi contractuel et au régime du mandat, paraissent néanmoins constituer un seuil à ne pas franchir : elles ont certes permis de remettre en cause le principe statutaire, mais, à ce jour, pour mieux confirmer l'importance de celui-ci.

La politisation de la fonction publique belge est par ailleurs persistante durant toute la période examinée. La Belgique serait, avec l'Italie, le pays européen où l'importance des partis politiques dans la gestion publique est la plus déterminante²¹⁰. La survenance des gouvernements de coalition est vraisemblablement à l'origine de cette prédominance des partis politiques dans la vie administrative²¹¹. Si les efforts pour assurer une certaine dépolitisation ont été récurrents, les partis politiques ont simultanément tout mis en œuvre pour contourner chacu-

ne des mesures adoptées. Il demeure dès lors utopique de s'opposer à toute politisation. Les tentatives des années 90 pour évaluer le degré de politisation qui serait acceptable et pour élaborer des normes de droit positif qui garantisse celui-ci sont néanmoins fort intéressantes²¹², mais elles ne peuvent méconnaître les limites imposées à cet exercice par le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics²¹³. Ni la réforme de Louis Camu ni la réforme Copernic n'ont été inscrites dans cette perspective. C'est pourtant en vain, semble-t-il, que l'une et l'autre ont combattu la politisation de la fonction publique.

En 1937, le nouveau statut confirme, par les droits et les devoirs des agents qu'il consacre, le modèle du fonctionnaire dévoué et fidèle à l'Etat hérité du dix-neuvième siècle. Les pratiques postérieures à la Seconde guerre mondiale, et la montée en puissance des droits de l'homme, vont cependant faire fondamentalement évoluer ce modèle, pour conduire à un renversement de perspective particulièrement significatif au cours des années 1990 : le secret fait place à la transparence, la liberté d'expression est garantie.

La même période verra apparaître de nombreux nouveaux droits, individuels ou collectifs, destinés tant à améliorer la situation du personnel de l'administration que celle des administrés : les droits sociaux, la liberté syndicale ou le droit à une formation et à la mutation n'en constituent, à cet égard, que les aspects les plus caractéristiques.

Toutes et chacune de ces étapes ont significativement marqué l'évolution de la fonction publique en Belgique. Cette histoire est loin d'être monocorde : elle témoigne au contraire d'une réflexion intense et permanente, qui permet de nourrir abondamment les débats qui animent et animeront encore la fonction publique belge.

²⁰⁹ P. BOUCQUEY, *loc. cit.* (v. note 182), p. 2.

²¹⁰ W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, Acco, 1995, p. 313.

²¹¹ A. FRANÇOIS, *loc. cit.* (v. note 2), p. 46 ; X. MABILLE, « La politisation des administrations : perspective historique », *Pyramides*, n° 3, 2001, p. 57.

²¹² A. STENMANS, « Pratiques de politisation... », *loc. cit.* (v. note 138), p. 49 ; C. DE VISSCHER, G. LE BUSSY, « La politisation de la fonction publique : quelques réflexions d'ordre comparatif », *Pyramides*, n° 3, 2001, pp. 61-79.

²¹³ Voy. l'exemple du pacte culturel (spéc. l'article 20 de la loi du 16 juillet 1973), analysé en profondeur dans la thèse de Hugues DUMONT, *op. cit.* (v. note 88), spéc. volume 2, pp. 484-492.