

La préparation aux concours de recrutement dans la fonction publique belge

David Renders

Citer ce document / Cite this document :

Renders David. La préparation aux concours de recrutement dans la fonction publique belge. In: Revue juridique de l'Ouest, 2007-1. pp. 7-21;

doi : <https://doi.org/10.3406/juro.2007.2903>

https://www.persee.fr/doc/juro_0990-1027_2007_num_20_1_2903

Fichier pdf généré le 05/10/2018

LA PREPARATION AUX CONCOURS DE RECRUTEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE BELGE

par

David RENDERS

*Professeur à l'Université catholique de Louvain
Avocat au Barreau de Bruxelles*

1. La France est un pays qui recèle n'innombrables richesses, où que l'on se trouve. Parmi ces richesses, il en est une qui, dans le cadre d'une conférence nationale des Instituts de préparation à l'Administration générale, revêt un éclat particulier. Il s'agit de la tradition administrative française ou de ce qu'un auteur a joliment appelé, il y a peu, dans un contexte quelque peu élargi, « *le jardin à la française du droit administratif* »¹.

Vu de l'étranger, en effet, la France est un Etat qui fait preuve d'un sens aigu de l'Administration. L'Etat français regarde ses agents avec respect. Il les valorise. Il cultive leur appartenance à ce qui s'apparente à un véritable corps administratif. De ce fait, les agents — qui servent l'Etat — sont fiers. Ils sont fiers d'être des agents. Fiers d'être des fonctionnaires. Fiers de rendre le service qu'on attend d'eux. Quant aux citoyens, dans la mesure où l'Administration est une institution respectable, ils respectent l'Administration, parce qu'ils respectent leur pays.

Ainsi, l'Administration, en France, n'est pas, comme en Belgique, un vilain mot.

2. L'organisation administrative de la Belgique n'aide pas, il est vrai, le citoyen belge à éprouver une plus grande compréhension à l'endroit de l'Administration. Elle se fonde, en effet, sur une structure étatique complexe et foncièrement différente de celle qui sous-tend l'Etat français. Pour envisager la question de la préparation aux concours de recrutement dans la fonction publique belge, il s'impose, dès lors, de décrire — fût-ce à grands traits — l'organisation administrative de la Belgique (I).

1 - Ph. QUERTAINMONT, « *Conclusions générales* », Administration publique trimestriel, 2005, p. 376.

Cet examen opéré, on est alors en mesure de présenter utilement le système institutionnalisé de préparation aux concours de recrutement dans la fonction publique belge (II). Avec ce paradoxe qu'un tel système n'existe pas. L'idée même d'en instituer un est loin des préoccupations belges. A un point tel qu'une des principales revues de droit administratif et de science politique de Belgique publiait récemment un numéro spécial sur la réforme de la fonction publique belge, dans lequel pas une ligne n'est consacrée à la préparation aux concours de recrutement². Ni pour décrire les structures instituées à cet effet — mais l'on sait, désormais, qu'il n'en existe pas —. Ni pour dénoncer la carence qu'accuse le système belge — mais il faut croire qu'en Belgique, la culture n'est pas à la préparation —.

I - L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION BELGE

3. A la différence de la France, qui est un Etat unitaire, la Belgique est un Etat fédéral. Aux termes de l'article 1^{er} de la Constitution belge, celui-ci se compose de « communautés » et de « régions »³.

La Belgique comprend, en effet, une collectivité fédérale : c'est l'autorité fédérale. Elle comprend aussi des collectivités fédérées : trois communautés et trois régions.

Le total n'est pas difficile à établir : une autorité fédérale, trois communautés et trois régions, cela fait, en tout, sept collectivités qui participent au schéma institutionnel du fédéralisme belge⁴.

Chacune de ces collectivités — fédérale comme fédérées — reçoit — c'est la caractéristique même du fédéralisme — le pouvoir de faire la loi, dans les domaines d'attributions qui sont les leurs. On le devine : voici une structure qui, de par le fait qu'elle démultiplie les pouvoirs législatifs, démultiplie les gouvernements, donc les ministres et, partant, les Administrations. Avec cette

2 - *Administration publique trimestriel*, 2005, pp. 155-380.

3 - Sur l'organisation fédérale de la Belgique, voy. not. F. DELPEREE (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994 ; F. DELPEREE, *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001*, Bruxelles, Bruylant, 2002.

4 - S'y ajoutent, pour être complet, deux commissions communautaires bruxelloises : la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française. V, respectivement, les articles 135 et 138 de la Constitution, ainsi que la loi spéciale du 12 janvier 1989 « *relative aux institutions bruxelloises* », Moniteur belge du 14 janvier 1989.

conséquence qu'il existe, en tout, pas moins de soixante Administrations pour dix millions d'habitants.

Encore s'agit-il, là, d'Administrations générales. A côté de ces Administrations générales, mises à la disposition des départements ministériels, il existe, en effet, des Administrations spéciales. L'on songe aux magistrats, aux militaires, aux fonctionnaires de police et aux enseignants.

Certaines Administrations spéciales dépendent de l'autorité fédérale : la justice⁵, l'armée⁶. D'autres Administrations spéciales dépendent des communautés : les enseignants⁷. Quant à la police, elle dépend pour partie de l'autorité fédérale, pour partie des collectivités territoriales décentralisées que sont les communes⁸.

C'est que, précisément, en marge des Administrations générales et spéciales, il existe un certain nombre de collectivités territoriales décentralisées. En Belgique, les principales sont les provinces et — on y a fait allusion, il y a un instant — les communes. Mais il existe d'autres catégories de collectivités de cette nature⁹. A un point tel qu'en additionnant chacune de ces collectivités — toutes catégories confondues — on en dénombre plus de six cents. Faut-il écrire que chacune d'elles dispose également d'une Administration ?

Ce n'est pas tout. Dans le souci d'assurer l'intérêt général, les différents niveaux de pouvoir — fédéral, fédérés, décentralisés — ont jugé utile de créer tantôt des régies, tantôt des établissements publics, tantôt des associations de pouvoirs publics qui, pour la plupart, se voient reconnaître la personnalité juridique et qui, à tout le moins, disposent d'un personnel, donc d'une Administration. Ces régies, ces établissements publics, ces sociétés publiques — qui s'inscrivent dans un schéma administratif de décentralisation ou de déconcentration — sont

5 - V., en particulier, les articles 142 à 161 de la Constitution, la loi spéciale du 6 janvier 1989 « *sur la Cour d'arbitrage* », Moniteur belge du 7 janvier 1989 ; le Code judiciaire ; les lois « *sur le Conseil d'Etat* », coordonnées le 12 janvier 1973, Moniteur belge du 21 mars 1973. Sur la nomination des juges, en Belgique, voy. R. ANDERSEN, « *Belgique : La nomination des juges* », Revue générale de droit de l'Université d'Ottawa, 2006.

6 - V. l'article 182 de la Constitution.

7 - V. l'article 127 de la Constitution et l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 « *de réformes institutionnelles* », Moniteur belge du 15 août 1980.

8 - V. l'article 184 de la Constitution et la loi du 7 décembre 1998 « *organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux* », Moniteur belge du 5 janvier 1999.

9 - L'on songe à l'agglomération bruxelloise, aux districts et, dans une certaine mesure, à la Région bruxelloise et aux commissions communautaires bruxelloises. V. à cet égard, F. DELPEREE et S. DEPRE, *Le système institutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2000, pp. 31-88.

innombrables. Des exemples ? Les hôpitaux publics, les établissements culturels publics, les sociétés de logement public, l'Agence pour la sécurité de la chaîne alimentaire, l'Office de l'emploi, l'Office des pensions, La Poste, l'opérateur public de téléphonie ou encore la télévision publique.

La liste des Administrations que compte la Belgique n'est pas épuisée. Tous les services publics que l'on a évoqués jusqu'à présent sont, d'une manière ou d'une autre, des services publics organiques. Il faut y ajouter les services publics « fonctionnels ». En clair, on vise, ici, des personnes privées — morales ou physiques — qui tantôt exercent des missions de service privé, tantôt exercent des missions de service public.

Au nombre de ces services publics fonctionnels, l'on peut notamment citer l'existence d'universités privées, mais subventionnées par les pouvoirs publics, et qui délivrent des diplômes pour le compte de ces derniers¹⁰. L'on peut également citer les notaires, qui se voient confier certaines missions d'intérêt public.

Des considérations qui précèdent, un constat saute aux yeux. Compte tenu de la structure fédérale qu'emprunte la Belgique, mais aussi du caractère hétéroclite de la décentralisation à laquelle elle recourt, sans parler des phénomènes tentaculaires que représentent la régie, la fondation et l'association publiques, ou du recours à des personnes privées pour assumer des missions de service public, il existe, en Belgique, une myriade d'Administrations.

4. Avec le constat qu'il existe, en Belgique, une myriade d'Administrations, tous les traits organisationnels qui paraissent devoir être mis en exergue, en vue d'aborder la question de la préparation aux concours de recrutement dans la fonction publique belge, ne sont pas décrits.

Jusqu'ici, il a été question de structure. L'on doit aussi évoquer l'instrument juridique au moyen duquel l'agent est attaché à l'Administration, ce qui revient à s'intéresser à la procédure par le truchement de laquelle l'agent est recruté.

A cet égard, il faut observer qu'en Belgique, trois procédés cohabitent.

10 - L'Université catholique de Louvain en constitue un exemple.

Le *premier procédé* est celui du statut ou de ce corps de règles auquel un agent est assujéti par le biais d'un acte de nomination¹¹.

La procédure de recrutement de l'agent statutaire est classique, tout au moins dans ses prémisses. Un emploi du cadre est déclaré vacant. L'avis de vacance est publié. Les candidats postulent. La recevabilité de chaque candidature est vérifiée. Les candidats recevables entament alors les épreuves qui jalonnent le concours de recrutement.

En quoi consistent les épreuves qui sont organisées ?

A l'échelon *fédéral*, le concours de recrutement a lieu sous la forme de ce qu'il est convenu d'appeler une « sélection comparative »¹². Cette sélection est assurée par une autorité administrative indépendante - le Bureau de sélection -, en charge du recrutement des fonctionnaires tant fédéraux que communautaires et régionaux¹³.

Concrètement, il appartient au Bureau de sélection de composer les jurys, d'organiser les épreuves et de classer, dans l'ordre, les lauréats. Jusque-là, l'indépendance et l'impartialité sont au rendez-vous.

Mais le rendez-vous est rapidement perturbé. Un invité de dernière minute fait irruption. C'est l'autorité investie du pouvoir de nomination, à qui est transmis le classement. Cette autorité peut, à ce moment encore, entendre chaque lauréat. Elle peut aussi — c'est une autre possibilité — demander au Bureau de sélection de classer, par ensembles, les lauréats, de façon à disposer d'une marge d'appréciation. Elle peut encore — cela peut advenir — demander que le département ministériel concerné soit représenté au sein du jury¹⁴.

11 - Sur la notion de « statut », V. not. C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 291 ; égal. E. GILLET, « *La nature juridique de la relation entre l'Administration et son agent* », in J. SAROT, *Précis de fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 12 et ss.

12 - Article 20 de l'A.R. du 2 octobre 1937 « *relatif au statut des agents de l'Etat* », Moniteur belge du 8 octobre 1937 ; Err. 18-19 octobre 1937.

13 - Sur le Bureau de sélection de l'Administration fédérale, voy. not. R. ANDERSEN et D. RENDERS, *Droit administratif II*, Louvain-la-Neuve, Faculté de droit, 2005-2006, p. 31.

14 - V. l'article 20 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, précité. Sur cette question, voy. G. DRUEZ, « *Le recrutement et le stage* », Administration publique trimestriel, 2005, p. 233.

Ainsi n'est-il pas garanti que le candidat le plus apte à occuper l'emploi soit retenu : une interférence surgit, en effet, au moment crucial. Une chose est sûre, cependant : la procédure est la même pour tous, quels que soient l'Administration fédérale et l'emploi en cause. En d'autres termes, tout le monde — à l'échelon fédéral — est logé à la même enseigne.

Tel n'est pas le cas à l'échelon *communal*. A ce niveau de pouvoir, la vacance d'un emploi conduit l'autorité communale à définir, pour les besoins de la cause, une procédure de recrutement. Définir une procédure de recrutement, ce n'est pas rien, moins encore si l'on songe que les mandataires politiques qui incarnent l'autorité communale n'ont pas nécessairement les compétences, ni l'expérience requises en matière de recrutement.

Mais il y a pire. Ce sont, bien souvent, ces mêmes mandataires politiques qui procèdent à l'évaluation des candidats.

Il est vrai que, dans un souci d'objectivité, certaines communes requièrent la présence d'un professeur d'université, au sein du jury. Il advient même qu'un fonctionnaire en place dans une Administration communale voisine en fasse également partie. Mais ce type de jury n'est pas monnaie courante. Généralement, il est mis en place, en vue de recruter les plus hauts fonctionnaires : ceux dont les qualités requises ne sont pas nécessairement susceptibles d'être évaluées par les mandataires locaux, parce que le haut fonctionnaire est précisément attendu, au sein de la collectivité, pour aider les mandataires dans des champs de compétences et d'expérience qui ne leur sont pas familiers.

Que les mandataires politiques qui dirigent une commune choisissent leurs collaborateurs particuliers, on peut, certes, le concevoir. Qu'ils sélectionnent le personnel administratif de la commune — celui qui est appelé à perdurer bien après leur départ —, cela pose question.

A travers un examen des procédés de recrutement statutaire pratiqués aux échelons fédéral et communal, on perçoit que les procédures de sélection ne garantissent pas que le meilleur gagne.

5. Un *deuxième procédé* de recrutement apparaît. C'est le contrat. En Belgique, près d'un fonctionnaire sur deux — tous niveaux de pouvoir confondus

— est un agent contractuel¹⁵, alors même que le principe consacré est celui du statut¹⁶.

Comment l'agent contractuel est-il recruté ? La procédure peut être simple. Rien n'oblige l'Administration à organiser des épreuves, ni *a fortiori* à exiger des candidats qu'ils s'y préparent.

S'agissant d'emplois publics, l'accès doit cependant — on l'oublie trop souvent — répondre à une exigence cardinale : l'égalité. Non seulement l'exigence d'égalité entre Belges¹⁷, mais aussi l'exigence d'égalité entre Belges et étrangers de l'Union européenne¹⁸. C'est que le contrat ne peut, pour l'essentiel, concerner que des emplois qui n'impliquent pas l'exercice d'une parcelle de la puissance publique¹⁹. Or, précise le Traité de Rome — tel qu'interprété par la Cour de justice des communautés européennes —, de tels emplois sont ouverts non seulement aux nationaux, mais aussi aux européens²⁰.

L'exigence d'égalité ainsi consacrée implique, à notre estime, que des formalités de publicité soient respectées. Elle implique aussi que les titres et mérites des différents candidats soient comparés. Et, pour que ces titres et mérites puissent être utilement comparés, il paraît que la meilleure façon de procéder consiste à organiser des épreuves de sélection.

Ainsi, l'engagement par voie contractuelle implique, dans la rigueur des principes, des exigences comparables à celles qui prévalent dans le cadre de l'engagement statutaire.

15 - V. à cet égard, M. HERBIET et E. HANNAY « Statut-Contrat : deux points de vue sur une même réalité ? ou Le recours à l'engagement contractuel dans la fonction publique belge », *Administration publique trimestriel*, 2005, p. 178.

16 - V. not. E. GILLET, *op. cit.*, pp. 12 et ss.

17 - L'article 10, alinéa 2, de la Constitution belge dispose : « Les Belges sont égaux devant la loi ; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers ».

18 - V. les articles 39, §4, et 45 du Traité « instituant la Communauté européenne » et les actes annexes, signés à Rome et approuvés par la loi du 2 décembre 1957, *Moniteur belge* du 25 décembre 1957.

19 - V. l'article 2 de 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 », *Moniteur belge* du 9 janvier 2001.

20 - V. not. CJCE, affaire *Commission c. Royaume de Belgique*, arrêt du 17 décembre 1980, Rec., 1980, p. 3881.

Dans la pratique, on le concède, il existe un océan entre les deux modes de recrutement. La publicité est loin d'être au rendez-vous en toutes circonstances. *A fortiori*, la comparaison des titres et mérites des candidats et l'organisation d'épreuves ne sont pas monnaie courante.

Mais il serait inexact de penser que le recours au contrat est systématiquement destiné à éluder les garanties d'égalité de traitement. Ainsi, en Belgique, toute Administration fédérale qui entend recruter un contractuel est tenue de s'adresser au Bureau de sélection, en vue d'examiner la banque de *curriculum vitae* accessible à chaque demandeur d'emploi qui peut y verser le sien. Le Bureau de sélection non seulement vérifie que l'Administration fédérale a pris en compte chacun des *curriculum vitae* pertinents qui figurent dans la banque de données, mais marque, en outre, son accord sur le dispositif de sélection établi par l'Administration en cause, ainsi que sur le procès-verbal de délibération aux termes duquel il est décidé de recruter l'un des candidats²¹.

Ainsi, le procédé contractuel n'aboutit certes pas, en toutes circonstances, à ce que le meilleur gagne. Mais, en droit tout au moins, les garanties d'indépendance et d'impartialité consacrées dans le cadre de cette procédure ne se situent pas aux antipodes des garanties d'indépendance et d'impartialité consacrées dans le cadre du procédé de recrutement par voie statutaire.

6. Un *troisième procédé* de recrutement doit, enfin, être évoqué. Il s'agit de ce qu'il est convenu d'appeler le statut temporaire. À quelle réalité le concept de « statut temporaire » renvoie-t-il ?

On est, ici, en présence d'un procédé qui, en tous points, renvoie à celui du statut. A une différence près. L'agent engagé ne l'est que pour un temps : cinq ou six ans selon le cas²².

A quoi bon recourir au procédé statutaire, si ce n'est pas pour garantir à l'intéressé une parfaite stabilité d'emploi dans le temps ? L'intérêt réside, en

21 - V., à ce propos, l'arrêté royal du 13 mars 2002 « fixant les conditions d'engagement par contrat de travail dans certains services publics », Moniteur belge du 19 mars 2002.

22 - Au sein de l'Administration fédérale, le mandat est de six ans. V. à cet égard, l'article 7, §1er, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 « relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation », Moniteur belge du 31 octobre 2001 ; au sein de l'Administration de la Région wallonne, le mandat est de cinq ans. V. à cet égard, l'article 344, §1er, du Code de la fonction publique wallonne.

particulier, dans la circonstance que les droits et obligations de l'agent statutaire sont plus difficiles à modifier que ceux de l'agent contractuel.

Toujours est-il que les agents engagés au travers de ce procédé ne sont pas nombreux. Il s'agit, pour l'essentiel, des hauts fonctionnaires des Administrations fédérale, régionales et communautaires ou de ce que l'on appelle, désormais, les « top managers »²³.

Comment la procédure de sélection des « top managers » est-elle échafaudée ? Deux épreuves jalonnent, en substance, la procédure²⁴.

La *première épreuve* prend la forme de tests informatisés, organisés par le Bureau de sélection dont il a déjà été question. Ces tests sont destinés « à cerner les aptitudes de gestion et d'organisation des candidats, ainsi que leur personnalité »²⁵.

Les résultats de cette première épreuve sont immédiatement transmis à la commission de sélection qui procède à la seconde épreuve. Celle-ci prend, cette fois, la forme d'un entretien. Il s'agit d'évaluer les compétences spécifiques à la fonction à exercer. Il s'agit aussi d'évaluer les aptitudes requises à l'exercice d'une fonction de management, tout en comparant les titres et mérites des différents candidats, au regard de leurs *curriculum vitae* respectifs²⁶.

A l'issue des épreuves, la commission de sélection classe les candidats en quatre catégories : les « très aptes », les « aptes », les « moins aptes » et les « inaptes »²⁷.

23 - Le « top manager » est la nouvelle dénomination, au niveau fédéral, de ce qui, jusqu'il y a cinq ans encore, constituait le directeur général d'Administration. Pour un examen plus général de la réforme de la fonction publique fédérale, dénommée « réforme Copernic », voy. J. SOHIER, « *La fonction publique face à l'effet Copernic : mythe ou réalité* », Journal des Tribunaux, 2003, p. 221.

24 - Sur la procédure de sélection des fonctions de direction, voy. not. M. VAN DAMME et S. WEERTS, « *Le régime juridique du mandat* », in R. ANDERSEN et K. LEUS (dir.), *La réforme de la fonction publique*, Bruxelles, La Charte, 2002, pp. 119-165 ; égal. A. FEYT et M. MARESCHAL, « *Les fonctions de management* », *Administration publique trimestrielle*, 2006, pp. 270-288 ; D. RENDERS, « *Belgique : La nomination des grands commis de l'Etat* », *Revue générale de droit de l'Université d'Ottawa*, 2006, spéc. pp. 713-722.

25 - Article 7, §2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 « *relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation* », précité.

26 - Article 7, §2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001.

27 - Article 7, §3, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001.

Là encore, l'indépendance et l'impartialité semblent, de prime abord, régner en maîtres. Ce n'est, en réalité, qu'en partie exact.

La commission de sélection est, certes, désignée par le Bureau de sélection. Mais c'est en « concertation » avec le Ministre sous les ordres duquel le « top manager » va travailler.

Surtout, le Ministre — à qui sont transmis les résultats des épreuves et le classement par catégories — procède à un entretien complémentaire avec les « très aptes » ou, à défaut, avec les « aptes ».

En permettant au Ministre de faire part de son point de vue dans la composition du jury et dans le classement des candidats, ce n'est — ici encore — pas nécessairement le meilleur qui l'emporte²⁸.

7. De l'examen tenant à l'organisation de l'Administration belge, deux constats apparaissent. D'une part, il existe une myriade d'Administrations en Belgique. De l'autre, les procédés de sélection, au nombre de trois, garantissent toujours partiellement, mais n'assurent jamais totalement que le meilleur l'emporte.

II - LE SYSTEME DE PREPARATION AUX CONCOURS DE RECRUTEMENT DANS L'ADMINISTRATION BELGE

8. Dans le contexte ainsi décrit, une question ne peut manquer d'être posée. A quoi bon une école, à quoi bon un centre, à quoi bon un institut de préparation, si, quel que soit le degré d'excellence qui y est promu, les critères de sélection qualitative sont à géométrie variable dans le meilleur des cas, inexistantes dans le pire ?

Telle est, sans doute, la raison pour laquelle on ne s'attache pas plus, aujourd'hui qu'hier, à créer, en Belgique, un système institutionnalisé de préparation.

9. L'absence de système institutionnalisé de préparation doit, au premier chef, être quelque peu relativisée.

28 - V., à cet égard, D. RENDERS, « *Belgique : La nomination...* », *op. cit.*, pp. 716-717.

Les agents recrutés doivent être titulaire d'un diplôme en rapport avec l'emploi public à pourvoir²⁹.

Il existe, par ailleurs, des diplômes qui sanctionnent un programme d'études en rapport direct avec l'Administration. L'on songe notamment à la maîtrise en science politique, section Affaires publiques³⁰. L'on pense également au diplôme d'études spécialisées en management public³¹.

Il existe, encore, certains établissements d'enseignement qui délivrent un diplôme en rapport direct avec une catégorie d'emplois publics déterminés. L'on peut citer l'existence de l'Ecole Royale Militaire, qui, depuis le XIXe siècle, est habilitée, en marge de l'université, à former les officiers de la Force terrestre, de la Force aérienne et de la Force maritime.

Il y a, enfin, les instituts publics de formation continue. L'Institut de Formation de l'Administration fédérale et l'Ecole régionale d'Administration publique en constituent des illustrations notables. Mais ces institutions, qui sont internes à l'Administration, se bornent à organiser des enseignements pour les fonctionnaires déjà en place, généralement en vue de leur permettre l'accès à certains emplois de promotion ou la reconnaissance de promotions barémiques.

Ainsi la Belgique connaît-elle les diplômes et les formations continues. Elle ignore, en revanche, les préparations aux concours.

10. S'il n'existe pas de préparations organisées, comment les candidats se préparent-ils aux épreuves de recrutement ?

Tout dépend, en réalité, de la volonté du candidat. A-t-il envie de se préparer à fond ? Il étudiera, se procurera des manuels, demandera conseil, s'inscrira en vue d'obtenir un diplôme spécialisé, étudiera la nuit, étudiera le jour, mangera des fruits, des céréales, fera du sport, ira se coucher tôt. Pour être paré. Au contraire, est-il envieux de ne pas attacher trop d'importance aux épreuves et de voir s'il en

29 - L'article 9, §1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2002 « fixant les principes généraux... », *op. cit.*

30 - Ce diplôme est notamment décerné par la Faculté des Sciences économiques, sociales et politiques de l'Université catholique de Louvain.

31 - Ce diplôme est organisé par la *Solvay Business School*, qui dépend de l'Université libre de Bruxelles.

sort ? Il attendra alors patiemment son heure, en ne changeant rien à ses habitudes.

Entre ces deux extrêmes, il y a autant de méthodes de préparation que de candidats.

11. Qu'en est-il des résultats ? Il ne s'agit pas de s'interroger sur le rapport entre le niveau de préparation et le niveau de réussite qui — eu égard à l'absence de système institutionnalisé de préparation — est incommensurable. Il s'agit de se demander si l'Administration belge est, malgré le contexte, de bon niveau.

A cette question, il n'y a pas de réponse univoque. Il existe, à l'évidence, d'excellents fonctionnaires en Belgique, bien qu'ils ne se soient pas préparés. L'on trouve aussi de mauvais fonctionnaires, bien que ces derniers se soient préparés.

La question est-elle, dès lors, correctement posée ? Ne s'agit-il pas plutôt de savoir si la préparation pourrait améliorer le service rendu par l'Administration ? Une situation largement médiatisée ces derniers mois peut fournir des éléments de réponse.

L'on se trouve à Charleroi, la plus grande ville de Wallonie au sens administratif du terme. Un parti politique est à la tête de la ville depuis plusieurs décennies. Un système s'est mis en place : des marchés publics truqués, des logements sociaux attribués à des amis, des permis délivrés à la hâte, *etcetera*.

L'on se dira : certes, mais est-il question, dans un tel contexte, d'incompétence ? Ne s'agit-il pas plutôt de faits punis pénalement, ce qui peut arriver partout, quel que soit le degré de préparation des acteurs ?

L'on en doute.

Le système institué à Charleroi ne s'est pas construit en un jour. Les dérapages se sont manifestés au fil du temps. Peu à peu, les mandataires politiques ont placé leurs fonctionnaires comme des pions. Tantôt ils les ont choisis bien qu'ils n'aient pas été préparés à la culture administrative. Tantôt ils les ont choisis alors qu'ils ne disposent pas même des connaissances requises en vue d'exercer la fonction. Tantôt, carrément, ils les ont choisis en dépit du bon sens.

Toujours est-il que le résultat est sans appel. Ces fonctionnaires savent qu'ils doivent leur place aux mandataires politiques en cause. Dans ces conditions, ils renvoient l'ascenseur. En votant pour eux. En les aidant. Manuellement. Intellectuellement. Bref, en adoptant un comportement de dépendance partisane. Et le manège tourne. Des fonctionnaires sont très nettement impliqués dans le système et volent en prison. D'autres le sont moins, mais entretiennent un certain niveau de médiocrité.

Même si on convient que la démonstration manque de nuances, l'on peut ainsi établir un lien de causalité entre les mésaventures carolorégiennes et la question de la préparation aux épreuves de recrutement.

12. Que faire, en Belgique, pour que de telles affaires — et toutes les autres qui n'aboutissent pas nécessairement à la commission d'infractions pénales — sinon cessent, du moins diminuent ?

L'on est convaincu que, même si tout ne serait pas résolu de cette manière, il faut encourager l'existence de vrais concours et l'existence de préparations institutionnalisées aux concours.

Encourager les concours est tellement possible qu'en réalité, des concours sont organisés en Belgique. L'on songe, en particulier, à deux catégories de fonctionnaires : les commissaires du gouvernement près le Conseil d'Etat³² et les diplomates³³. Pourquoi exiger les meilleurs à certains postes et se contenter de les espérer aux autres ?

Encourager les concours est une chose. Encourager les préparations aux concours en est une autre. Il existe, à cet égard, de multiples raisons de plaider en faveur d'un système institutionnalisé de préparation.

Se préparer, c'est s'acheminer vers une fonction, c'est s'inscrire dans la logique de cette fonction. Se préparer, c'est, par ailleurs, disposer d'un bagage de connaissances qui est un gage de qualité de service et qui aidera le fonctionnaire au quotidien. Se préparer — ou permettre de se préparer — , c'est encore favoriser l'égalité entre les candidats qui, par essence, n'ont pas, jusqu'alors suivi

32 - V. l'article 71 des lois « sur le Conseil d'Etat », coordonnées le 12 janvier 1973, *op. cit.*

33 - V. les articles 6 et suivants de l'arrêté royal du 25 avril 1956 « *fixant le statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur* », Moniteur belge du 28 avril 1956.

un même itinéraire et qui ne possèdent pas, dans ces conditions, un même bagage. Se préparer est aussi un mérite et, parfois même, un titre qui, dans le cadre de l'examen des titres et mérites, doit être pris en considération. Se préparer, c'est, enfin, pousser chaque candidat à être le meilleur possible en vue de se présenter. Il en résulte une contagion qui appelle chacun des candidats à se dépasser et, par la force des choses, à élever le niveau de ses concurrents, tous soucieux de l'emporter. En finale, non seulement le lauréat est meilleur qu'il l'eût été, s'il n'y avait pas eu de préparation. Mais c'est aussi l'Administration qui y gagne, le citoyen qui y gagne et, en définitive, l'Etat qui y gagne.

13. Certes, il existe des agents contractuels. Et si la Belgique est prophétique en la matière, il n'est pas déraisonnable de penser que la France pourrait voir émerger, demain, des pelotons de contractuels. Que faire de ceux-ci, dans la problématique des préparations aux épreuves, puisqu'ils ne sont pas, pour l'essentiel, sélectionnés au terme d'un concours ?

Il ne faut pas, à notre estime, confondre deux questions.

La question du lien juridique qui unit l'Administration à l'agent est une première question. La préférence pour le statut ou le contrat constitue un débat en soi, qui n'est pas celui auquel la présente contribution a pour objet de répondre.

La question du lien juridique ne doit toutefois pas interférer sur l'autre question, qui a trait aux exigences relatives à la procédure de recrutement. L'on a évoqué, plus haut, l'idée que l'égalité est la règle essentielle à respecter dans le cadre de l'accès aux emplois publics, y compris aux emplois publics contractuels. L'égalité impose la publicité, la comparaison des titres et mérites et, à notre sens, l'organisation d'épreuves de sélection, sous peine de ne pas garantir, à plein, la comparaison des candidats. L'égalité encourage donc, à l'évidence, le système institutionnalisé de préparation qui garantit les mêmes chances à chacun, bien avant l'entame de l'épreuve.

Ainsi, quel que soit l'instrument juridique au moyen duquel l'agent sera, demain, lié à l'Administration, les meilleures raisons plaident en faveur du maintien du système institutionnalisé de préparation là où il existe, à sa consécration là où il fait défaut.

14. En définitive, on plaide pour que le « *jardin à la française du droit administratif* » soit entretenu en France et étendu en Belgique.

Si ce jardin est enviable, c'est notamment dans la mesure où les parterres de fonctionnaires sont cultivés, avant même l'éclosion des bulbes, par des jardiniers de talent. Et les jardiniers, ce sont notamment ceux qui oeuvrent dans les Instituts de préparation à l'Administration générale. Ce n'est pas leur faire une fleur que de l'écrire.