

MÉMORANDUM DU GERFA (JUN 2018)

Fonction publique communale et provinciale à réformer

Sommaire :

I. Introduction

II. Pour une organisation efficace des services publics

A. Un statut légal pour les fonctionnaires

1. Un statut et non des contrats
2. Des principes généraux établis sur une base constitutionnelle
3. Des statuts établis par la loi, le décret ou l'ordonnance
4. La priorité à l'emploi statutaire

B. Un statut unique pour la fonction publique locale et provinciale

C . Le recrutement

1. L'accès à la Fonction publique : la condition de nationalité
2. L'exigence du concours
3. Comment sélectionner les plus compétents ?
4. L'information sur le recrutement

D . La formation

E. La carrière

1. Au niveau A
2. Aux niveaux B et C
3. Aux niveaux D et E

F . Les grades légaux

G . Le personnel enseignant

H. Les pensions

I . Un statut syndical démocratique

J. Région bruxelloise : l'emploi des langues

1. Dans les 19 communes
2. Dans les communes périphériques

III. Pour un service au public

A. Les réformes nécessaires

1. Créer des juridictions administratives
2. Supprimer les cabinets scabinaux
3. Supprimer les voitures de fonction
4. Mettre fin au système du « bourgmestre empêché »
5. Mettre fin au subventionnement des groupes politiques
6. Créer une chambre des comptes régionale
7. Finances communales
8. Vers un meilleur aménagement des compétences

B. Le principe de neutralité

C. Une administration recentrée sur ses missions

D. Une administration accessible au public

1. L'accueil courtois et efficace, un principe de base
2. L'adaptation des heures d'ouverture
3. L'accessibilité des lieux : pour une égalité d'accès
4. Le rétablissement des antennes administratives

E. Une administration respectueuse des droits des citoyens

1. Des actes administratifs motivés
2. Le respect de la publicité
3. Publication

IV. Conclusion

I. Introduction

Comme d'habitude au moment de la confection des listes, les communes sont secouées par des spasmes électoraux qui mettent en avant la lutte pour le pouvoir et qui occultent les problèmes de gestion survenus au cours des six dernières années. Et, pourtant, même s'ils font rarement la une, ils sont nombreux, souvent considérés comme anodins et donc passés sous silence.

Le secteur communal est pourtant très important en raison tant des budgets qu'il gère et dépense que du personnel qu'il emploie ou des missions qu'il assume.

Si le secteur communal est souvent peu analysé, le secteur provincial est lui souvent oublié et vit confortablement à l'abri des critiques, même si sporadiquement son existence est remise en question !

Dans le présent mémorandum, le GERFA porte sa réflexion successivement sur la fonction publique communale et provinciale, les relations avec l'utilisateur et le fonctionnement de l'administration.

Il s'impose maintenant de faire l'état des lieux et de remettre sur le métier les options que le GERFA défend inlassablement pour les services publics en général et dans ce cas pour les services publics des entités locales.

Certes, le GERFA ne limite pas son examen au seul statut du personnel. Il porte également sa réflexion sur le fonctionnement du service public *et des institutions*.

Dans cette optique, le GERFA peut apporter sa capacité d'analyse des causes structurelles des « dysfonctionnements » constatés, ainsi que des propositions précises et concrètes permettant des réformes de fond.

Fort de l'indépendance matérielle et morale de son organisation et de la compétence collective de ses membres présents dans tous les secteurs du service public, le GERFA n'exclut à priori aucun domaine de la vie publique de ses préoccupations, à condition que les positions à prendre soient fondées sur un examen sérieux sanctionné par un débat démocratique.

Trois options de base guident son action :

1. Il faut mettre un terme à la politisation partisane des services publics (ministères, parastataux et pararégionaux, services communaux, enseignement, magistrature, services de police, ASBL subsidiées, etc.) notamment :
 - en réformant les carrières et en mettant en pratique les principes simples que le GERFA a élaborés avec ses membres répartis dans tous les services publics ;
 - en créant des Écoles d'administration et de magistrature axées sur les besoins spécifiques des services publics.
2. Les remèdes aux maux dont souffre le service public ne résident pas dans la privatisation, mais dans sa volonté de se réformer lui-même. Le service public doit viser cette forme supérieure de rentabilité qu'est l'efficacité sociale. Il peut certes apprendre du secteur privé, mais n'a pas de leçon à en recevoir.
3. Pluralisme n'égale pas neutralité. L'État et les services publics sont aujourd'hui, à juste titre, critiqués de toutes parts. On leur reproche leurs structures archaïques, leur gestion déficiente et leur politique budgétaire.

Les agents des services publics eux-mêmes ne sont pas épargnés : leur « image de marque » auprès du citoyen est défavorable. On met en cause non seulement le coût qu'ils représentent pour la collectivité face aux services qu'ils lui rendent, mais encore l'inertie, l'irresponsabilité ambiante, la pénalisation de l'initiative et le cancer proliférant du clientélisme partisan.

Pour le GERFA, ces critiques souvent justifiées trouvent leur origine, non dans la paresse ou l'incompétence supposée de tel ou tel agent, mais dans des structures confiant quasiment tous les leviers de décision à des personnes sélectionnées selon leur allégeance à tel ou tel pilier, parti, syndicat, homme politique local, président de parti, etc., indépendamment du principe d'égalité de tous les citoyens devant les emplois publics (article 10 de la *Constitution*), ainsi que des plus élémentaires vérifications de compétences.

Déjà en 1981, lorsqu'il s'était constitué autour de quelques fonctionnaires de ministères et parastataux, le GERFA était conscient de ce malaise et souhaitait y remédier.

Il s'adresse à présent aux agents des services publics de toutes catégories et de tous niveaux, en ce compris le personnel de l'enseignement, des communes, de l'ordre judiciaire, des forces de police, et ambitionne un rôle de mouvement politique — dans la mesure où il aspire à un meilleur gouvernement de la Cité — qui se veut pluraliste, dans sa composition comme dans ses pratiques.

Le GERFA ne se contente pas de critiquer, mais s'efforce de faire des propositions constructives et pratiques (1).

Depuis plus d'un demi-siècle, le clientélisme partisan, qui confie à des structures privées, intégrées aux partis et aux syndicats traditionnels, la gestion de la chose publique ainsi que des emplois qu'elle procure, n'a fait que se développer et se professionnaliser, suscitant la création et le développement parasitaire d'un ensemble de structures occultes — mais dont l'existence est connue de tous — parallèle aux organes et procédures officiels dans cesse contournés et biaisés.

Par ailleurs, le monde politico-médiatique verrouille les débats et empêche l'émergence de courants qui pourraient remettre en cause ses rentes de situation. Entre une radiotélévision de service public hyperpolitisée, des quotidiens largement subventionnés *et de plus en plus rares*, des partis politiques qui tirent l'essentiel de leurs moyens du budget de l'État et des syndicats soi-disant représentatifs largement alimentés par le trésor public, il est extrêmement difficile de faire passer un discours qui s'attèle à un meilleur gouvernement de la chose publique, donc à la réduction de la perfusion dont bénéficie le système.

II. Pour une organisation efficace des services publics

A. Un statut légal pour les fonctionnaires

1. Un statut et non des contrats

— Le statut établi par la loi ou le règlement est général et s'applique de manière identique à tous les agents se trouvant dans la même situation.

— Tous les citoyens sont égaux devant l'accès aux emplois publics : le recrutement n'est tributaire que de la compétence et des capacités, sanctionnées en principe par la réussite d'un concours.

— Une fois sa nomination à titre définitif acquise lorsqu'il a satisfait à un stage dont la durée est limitée, l'agent a droit à la stabilité de l'emploi : il ne peut être mis fin à ses fonctions que dans les cas prévus par le statut, soit pour des raisons objectives (âge de la retraite, démission offerte, survenance d'une incompatibilité), soit par révocation disciplinaire ou par licenciement pour raison médicale ou d'inaptitude professionnelle, au terme de procédures réglées et contradictoires qui permettent à l'agent de faire valoir ses droits. Il est à noter que même la suppression d'un service public ou de ses missions en tout ou en partie n'entraîne pas la perte de la qualité de fonctionnaire, mais sa « mise en disponibilité par suppression d'emploi », en principe avec maintien du traitement et droit à la réaffectation dans un autre service public.

— L'agent a également un droit à la carrière (promotion) selon des critères objectifs (examen, ancienneté, comparaison des titres et mérites...) et des procédures réglées et contradictoires en cas de désaccord.

Ces conditions ne sont pas des privilèges, mais des garanties liées aux lois du service public, en particulier la continuité, l'universalité et l'accès égal au service, ce qui nécessite la stabilité des fonctions ainsi que l'indépendance et l'impartialité de ceux qui les exercent.

2. Des principes généraux établis sur une base constitutionnelle

Actuellement, le statut des agents est toujours réglé par le pouvoir exécutif (arrêtés), à l'exception des enseignants et de certains corps (magistrature, Conseil d'Etat, Cour des comptes, armée). Il nous semble fondamental que le statut des agents de la fonction publique — comme dans la plupart des pays de l'Union européenne, en Suisse ou aux États-Unis — fasse l'objet d'un véritable débat démocratique et soit donc fixé par la loi.

Beaucoup de Constitutions étrangères attribuent non seulement au législateur cette compétence en matière de fonction publique, mais édictent souvent elles-mêmes des règles qui leur paraissent fondamentales.

Devraient être soumis à révision :

— l'article 107, alinéa 2 (« *Le Roi nomme... aux emplois d'administration générale* »), afin d'y préciser que les principes du statut des fonctionnaires doivent être établis par la loi, le décret ou l'ordonnance.

En effet, l'interprétation actuelle de l'article 107, en faisant dériver de manière illogique le pouvoir de réglementer du pouvoir de nommer, livre le statut de la fonction publique à la discrétion des gouvernements, ce qui crée un climat d'insécurité juridique et contribue indirectement au fléau de la politisation ;

— l'article 10, dont l'alinéa 2 énonce le principe de l'égal accès des Belges aux emplois publics ; ce grand principe peut facilement être bafoué, si deux de ses conditions essentielles : le recrutement par concours et le caractère statutaire des emplois, ne sont pas réalisées. Nous souhaitons donc qu'un alinéa 3 précise que les emplois des administrations publiques sont pourvus par concours et occupés par des personnes nommées à titre définitif et soumises à un statut légal, sauf exceptions établies par la loi.

3. Des statuts établis par la loi, le décret ou l'ordonnance

À défaut d'une loi (fédérale) applicable à tous les services publics (pouvoirs locaux compris) qui permettrait de dégager des principes et des droits communs, notamment l'objectivité du

recrutement et la mobilité (condition nécessaire d'une véritable garantie de l'emploi), le GERFA préconise au moins :

— une loi fédérale pour les principes du statut de l'ensemble de la fonction publique fédérale ;

— un statut commun aux agents des services et des personnes publiques relevant de la compétence de la Communauté française, de la Région wallonne (y compris les pouvoirs locaux) et, sinon de la Région bruxelloise, au moins de la Commission communautaire française, qui garantirait la mobilité entre eux (accord de coopération soumis à l'assentiment des assemblées ou, plus démocratiquement, délégation de la compétence normative aux parlementaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles) ;

4. La priorité à l'emploi statutaire

Il s'impose de prohiber les recrutements sous statut précaire dans les services publics (contractuels, contractuels subventionnés *et intérimaires*) et d'abroger les dispositions légales et réglementaires qui les permettent. Trop souvent en effet, pour de bonnes ou de mauvaises raisons, les autorités administratives privilégient le recrutement contractuel, ce qui ne manque pas d'interférer dans le recrutement définitif ultérieur si l'agent contractuel est lauréat d'un examen.

Le recrutement contractuel dans les communes et provinces a explosé ; en Wallonie, le pourcentage des agents contractuels était supérieur à 50% de l'emploi total; cela signifie que l'objectivité n'est pas garantie et que le droit à la carrière est éludé. *Pire, cela signifie également que la structure des dépenses a été déséquilibrée et que maintenant les communes sont contraintes de licencier des agents, certes mal recrutés ; mais qui n'avaient pas démérité.*

Il faut donner la priorité aux lauréats des concours organisés par l'agence de recrutement et de sélection à créer (cf. infra).

Pour combler les besoins de personnel, il faut enfin organiser efficacement le système de mobilité.

B. Un statut unique pour la fonction publique locale et provinciale

Sous réserve de certains chapitres intégrés dans le code de la démocratie locale (statut des grades légaux, régime disciplinaire, suspension dans l'intérêt du service), chaque commune et chaque province fixent le statut de son personnel, ce qui crée de multiples distorsions et empêche toute création d'un système de mobilité générale. Par ailleurs, peu de communes publient le statut sur leur site, ce qui rend l'accès souvent difficile. Le GERFA préconise l'adoption par décret (ou par ordonnance pour les communes bruxelloises) d'un statut commun pour l'ensemble des agents des communes et provinces qui se conformera aux principes repris dans les rubriques suivantes.

Au minimum, il demande que le statut du personnel soit publié sur le site de la commune ou de la province concernée.

C. Le recrutement

1. L'accès à la Fonction publique : la condition de nationalité

Après le Parlement bruxellois qui avait voté une ordonnance permettant l'accès à la fonction publique bruxelloise aux étrangers non européens ou plus précisément indépendamment de toute condition de nationalité, le Parlement wallon a voté un décret similaire et il semble que l'inscription de l'article 10, alinéa 2 dans la déclaration de révision de la *Constitution* procéderait de la même intention.

Le GERFA, qui avait critiqué fermement l'ordonnance bruxelloise, maintient son opposition à l'abandon de l'exigence de nationalité pour l'accès aux emplois des communes et provinces : il ne voit pas pour quelle raison un habitant qui ne souhaite pas devenir belge ou dont la demande de naturalisation a été rejetée pour des motifs d'ordre public pourrait accéder à l'administration publique. Ce serait, au nom du « politiquement correct », faire preuve de naïveté et de méconnaissance d'une règle fondamentale et universelle du droit public.

2. L'exigence du concours

Le GERFA porte d'abord son attention sur la politique de recrutement du personnel : à cet égard, aucun progrès significatif n'a été observé au cours de cette dernière décennie et le personnel communal et provincial partage avec l'enseignement le triste privilège d'être le corps le plus politisé du pays. Le personnel des administrations locales est en effet généralement recruté par simple examen et non par concours (2), ce qui signifie que le choix final est réservé à l'autorité politique, en l'espèce le conseil communal ou le conseil provincial, en fait les éléments influents du collège communal et du collège provincial. Ce choix est d'autant plus large que les examens sont souvent faciles et n'opèrent que peu de sélection, sans compter qu'ils ne sont pas organisés et surveillés par un organe indépendant de l'autorité de recrutement. Enfin, la publicité donnée aux épreuves est faible et réduit d'autant le nombre de candidatures de valeur. La politique de recrutement est donc le maillon le plus faible de la gestion du personnel des collectivités locales et en fait souvent de véritables officines de placement pour candidats recommandés. A côté de cela, les communes et les provinces, à l'instar des autres services publics, recrutent du personnel contractuel qui échappe aux garanties déjà très faibles de l'examen. Le bilan du recrutement est donc totalement négatif et les communes comme les provinces éludent jusqu'à présent toute remise en cause sérieuse sur ce point du fait de la dispersion, du peu de contestation du personnel souvent très politisé et du manque de volonté des hommes politiques de changer les règles, de peur de perdre leur capacité d'influence... et donc des électeurs captifs.

La politique de recrutement est la clé de voute de la qualité du personnel, de sa compétence et de son indépendance vis-à-vis des groupes de pression. C'est la raison pour laquelle le GERFA réclame avec insistance l'instauration du concours pour le personnel statutaire, qui implique une priorité de recrutement en fonction du classement et qui aura donc pour effet de rendre aux épreuves leur caractère sélectif, permettant de retenir les meilleurs et de priver les hommes politiques du choix des agents. Le GERFA estime d'ailleurs qu'il vaudrait mieux créer un organisme de recrutement à l'échelle régionale qui jouirait d'une indépendance totale quant à son organisation interne, au déroulement des épreuves et à la constitution des jurys. De même, il serait préférable que les concours de recrutement soient organisés sur une base régionale et que les lauréats puissent choisir leur affectation en fonction de leur classement.

Cette réforme permettrait d'abord aux Francophones de ce pays de se doter d'un début d'appareil d'État et donc de renforcer la solidarité entre les diverses entités francophones en leur faisant partager un organisme commun et une philosophie de recrutement commune. Par ailleurs, il s'agit également de donner un signe, de sortir les Francophones de la politisation ambiante et de faire le pari d'une Fédération Wallonie-Bruxelles abandonnant définitivement ses habitudes de lotissement pour en venir à un État moderne et véritablement démocratique, facteur évident d'un renouvellement de mentalité et moteur d'un redéploiement social et économique.

De la qualité du recrutement dans les services publics dépend en grande partie la qualité des services qui sont rendus à l'utilisateur.

Par ailleurs, le recrutement d'agents définitifs engage le service public dans des termes longs (parfois quarante ans pour un agent engagé à 25 ans) et pour des sommes importantes (plus de deux millions d'euros pour un agent de niveau A).

La procédure de recrutement doit donc permettre la sélection des candidats les plus compétents et les mieux adaptés à la fonction tout en respectant le principe d'égalité, sous peine de ne pouvoir disposer des ressources humaines indispensables à un fonctionnement efficace.

3. Comment sélectionner les plus compétents ?

Une fois acquis le principe de la sélection par concours, il s'impose que ceux-ci sélectionnent les meilleurs par des épreuves approfondies. En particulier, le GERFA insiste sur le fait que les épreuves doivent avoir un contenu précis permettant de détecter les connaissances et le savoir-faire correspondant à la fonction à pourvoir ; les épreuves ou tests psychologiques ne peuvent jouer de rôle fondamental dans une procédure de recrutement et peuvent tout au plus servir d'indication générale.

4. L'information sur le recrutement

Le gouvernement VERHOFSTADT I a supprimé l'*Agenda du SPR* qui donnait mensuellement aux candidats à un emploi dans la fonction publique une information claire et précise moyennant le paiement d'une somme modique. Cet agenda publiait également un certain nombre d'avis de recrutement pour les communes. Désormais, le candidat à un emploi public est contraint de consulter le site confus *selor.be* sur lequel il ne trouve plus les informations utiles pour les communes et provinces. Cet agenda du SPR ne coûtait pas très cher et représentait un instrument d'information efficace et fiable. Le GERFA propose donc de rétablir cet outil, en améliorant toutefois les informations qui y sont contenues (notamment sur le programme des examens) mais surtout en étendant son champ d'information à tous les services publics.

Ainsi, à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays, les citoyens candidats à un emploi public disposeront directement de toutes les informations utiles sur tous les recrutements envisagés dans le service public. Il est bien évident que le rétablissement de l'*Agenda* n'implique nullement la suppression du site du SELOR qui doit au contraire être amélioré.

A défaut d'obtenir le rétablissement de l'*Agenda* pour l'ensemble de la fonction publique, le GERFA réclame l'édition d'un instrument équivalent et la création d'un site Internet pour les entités fédérées francophones, les communes et les provinces et l'administration bruxelloise.

Il préconise dès lors l'instauration d'un agenda électronique qui peut être consulté par tout un chacun, sans formalité à partir d'un site commun à l'ensemble des entités francophones, des communes et provinces wallonnes et bruxelloises.

D. La formation

Le déficit de formation professionnelle des agents des services publics est énorme. Malgré les moyens importants qui y ont été consacrés, on ne peut s'empêcher de constater qu'on n'est jamais sorti d'un certain bricolage ambiant, fortement teinté de tourisme, faute pour l'autorité d'avoir déterminé ses objectifs et un plan d'action.

Pourtant, la formation des agents doit être une préoccupation stratégique pour tous ceux qui gèrent des services publics.

Cette formation a pour but de donner aux agents les ressources nécessaires pour assumer efficacement leurs missions ; la formation doit également rappeler aux agents les règles essentielles d'un État de droit, qui implique notamment le respect constant des principes de bonne administration et de bonne foi dans les relations avec l'utilisateur.

Au-delà des matières techniques, il s'impose également de donner une formation précise sur la déontologie.

Le GERFA propose donc la création d'une véritable École d'Administration qui sera chargée

1° de la délivrance des brevets dans le cadre du système du BARÈME-PLAN ;

2° de la formation des futurs administrateurs dans le cadre de la CARRIÈRE PROGRAMMÉE ;

3° de la délivrance des brevets de directeur de la formation (responsable de la formation dans un ministère ou un organisme public, une ville, une province ou une association de communes).

A côté de ces missions statutaires, l'École d'Administration assume également des missions de coordination ou d'exécution

1° en matière de préparation aux examens de carrière ;

2° en matière de formation professionnelle.

Le GERFA estime que la formation des fonctionnaires relève de la compétence des Communautés : il demande dès lors la création de trois écoles d'administration (francophone, germanophone et néerlandophone) pour tous les fonctionnaires fédéraux, régionaux, communautaires, ainsi que pour ceux des services publics locaux (communes, provinces, etc.). Par leur capacité de sélection objective des futurs fonctionnaires généraux ainsi que par leur capacité à insuffler une véritable culture de service public, ces écoles doivent devenir la clé de voute de la réforme.

L'« école d'administration » créée par l'accord de coopération conclu le 10 novembre 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne, répond en partie aux exigences émises

par le GERFA (établissement indépendant, ouvert à tous les fonctionnaires francophones, assumant une politique globale de formation qui implique des programmes spécifiques adaptés aux besoins de l'administration).

Du côté des points positifs, on peut retenir :

- le caractère complet de ses missions ;
- ses compétences à la fois en Wallonie et en Communauté française ;
- son extension aux fonctions légales des communes et des provinces (directeur général, directeur financier, ...)
- sa participation à la formation des chefs d'administration et à l'objectivation de leur désignation par mandat.

Du côté des points négatifs, on peut retenir :

- la politisation extrême de ses organes ;
- son abdication partielle par la sous-traitance ;
- la formation à horaire décalé pour les certificats de « management ».

L'Ecole d'administration créée par l'accord de coopération du 16 novembre 2011 est ouverte aux cadres du secteur privé. Le GERFA estime quant à lui que l'accès de l'Ecole doit être réservée aux fonctionnaires, conformément à son option en faveur d'une fonction publique de carrière.

On peut également regretter que Bruxelles ou du moins la COCOF n'y soient pas associées à part entière, mais la responsabilité, semble-t-il, n'en incombe pas aux auteurs du projet et la porte reste ouverte, notamment au sein du collègue scientifique.

En outre, si la nouvelle école sera compétente pour la délivrance des certificats de « management » pour les grades légaux des communes et provinces, elle n'assume aucune autre compétence pour la formation des agents communaux et provinciaux.

Les missions de l'Ecole doivent donc être étendues aux institutions locales à la fois pour la formation de base et pour la délivrance du certificat de « management ».

E. La carrière

1. Au niveau A

Le GERFA réclame résolument un autre type de carrière pour les agents publics. En effet, les techniques anciennes de promotion ne permettaient pas de sélectionner des hauts fonctionnaires toujours compétents et imposaient à tous les degrés de la hiérarchie une politisation intense. Quant au système de mandat dans sa première phase, il n'a fait que renforcer encore la politisation des hauts fonctionnaires, tout en augmentant substantiellement leurs revenus !

Le système de mandat dans une deuxième phase ne pourra fonctionner correctement s'il n'est pas lié à l'obtention d'un véritable brevet décerné par une véritable école d'administration (voir C.).

Le GERFA propose un nouveau système qui a pour objectif, d'une part, de dépolitiser les grades moyens et, d'autre part, d'imposer aux futurs fonctionnaires de direction des conditions de compétence minimales.

Pour les grades moyens, le GERFA préconise l'adoption d'une nouvelle technique : le **barème-plan**. Le fonctionnaire ne changerait plus de grade, mais après des laps de temps déterminés, il changerait d'échelle barémique.

Il faut noter que cette réforme n'entraînera pas de frais supplémentaires, puisqu'il suffit de projeter les proportions actuelles des échelles sur les longueurs des paramètres de changement d'échelles barémiques.

Il est évident cependant que cette carrière ne devrait pas être totalement automatique. Pour pouvoir bénéficier des différents barèmes, l'agent devrait réunir une série de conditions objectives telles que présentation et défense d'un mémoire, obtention de différents brevets, etc., en rapport avec le travail effectué.

Cette réforme a pour conséquences principales de « départisaner » les fonctionnaires moyens, de supprimer les systèmes de quotas par parti et de retourner à des règles simples et automatiques.

Pour les chefs d'administration dans les grandes villes et les provinces ainsi que pour les grades légaux, le projet du GERFA a pour but essentiel de concilier compétence et choix politique. Il est le fait d'un double constat, d'une part que l'autorité politique veut choisir ses fonctionnaires généraux, d'autre part qu'il faut limiter ce choix à des agents compétents.

Il s'impose de créer une réelle carrière pour les fonctionnaires généraux basée sur trois axes :

- 1° un concours ;
- 2° une période de formation ;
- 3° des mandats de direction.

Tout agent de niveau A comptant 6 années d'ancienneté (2) pourrait présenter un concours de capacité d'un haut niveau d'exigence.

Après ce concours, le lauréat doit suivre une année de formation organisée en Belgique par l'École d'Administration. Au terme de cette année et après réussite d'un examen, le candidat est revêtu du grade d'administrateur. C'est uniquement parmi les administrateurs que l'autorité politique peut choisir ses fonctionnaires généraux pour des mandats limités et renouvelables, à l'issue desquels ils retrouvent leur grade d'origine.

Avantages du système :

- 1° le choix est limité à des agents qui ont acquis un minimum de compétence ;

2° par le mécanisme des mandats, les fonctions ne sont pas monopolisées pour des termes de 20 ans et plus ;

3° une collaboration plus étroite entre les fonctionnaires dirigeants et l'autorité politique permet une réduction drastique des effectifs des cabinets.

2. Aux niveaux B et C

Trois principes doivent être respectés dans la réforme de la carrière à ces niveaux.

D'abord, il y a lieu de garantir le passage au niveau supérieur par un concours d'accession organisé par le Secrétariat permanent de Recrutement (actuellement SELOR) et basé sur des matières utiles à la fonction.

Ensuite, un système de barème-plan doit être instauré, du barème de base aux barèmes intermédiaires.

Enfin, un examen « haut de gamme » permettant l'accès au dernier grade du niveau (grade de commandement ou de spécialisation) doit être organisé ; cet examen permettrait de sélectionner les véritables chefs de bureau dont le service public a besoin.

3. Aux niveaux D et E

Deux principes doivent être prévus dans la réforme de la carrière à ce niveau.

D'une part, il y a lieu de garantir le passage au niveau supérieur par un concours d'accession organisé par le Secrétariat permanent de Recrutement (SELOR) et basé sur des matières utiles à la fonction.

D'autre part, un système de barème-plan doit être instauré pour l'ensemble du niveau.

F. Les grades légaux

Pour les fonctions de directeur général en Wallonie ou de secrétaire communal, de directeur général ou de secrétaire du CPAS et de greffier provincial, à l'instar des autres fonctions administratives dirigeantes, le GERFA préconise également le recours au mandat. Cela signifie que toutes ces fonctions sont ouvertes aux agents des services publics détenteurs du brevet d'administrateur. L'Ecole d'administration permet la délivrance des certificats de management pour les seuls grades légaux de Wallonie (directeur général, directeur financier, receveur régional, greffier provincial, receveur provincial) et n'est pas compétente pour les grades légaux des communes de la Région bruxelloise.

Par contre, les directeurs financiers en Wallonie et les receveurs doivent être nommés à titre définitif pour garantir leur indépendance ; ils seront placés sous le contrôle de la chambre régionale des comptes (cf. III, A, 6).

G. Personnel de l'enseignement

Le recrutement des enseignants des écoles communales et provinciales devrait être organisé également par voie de concours et selon les mêmes principes que ceux que nous proposons pour le recrutement des agents des administrations locales et régionales.

Le statut du personnel enseignant relève du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné et n'entre pas dans les prérogatives directes des communes qui disposent toutefois de tous les droits relatifs à leur qualité d'employeur, dont le droit de conclure des contrats d'emploi et le droit de nommer. Dans ce cadre, les communes sont donc soumises au décret du 6 juin 1994 qui fixe le statut du personnel temporaire et qui impose aux enseignants la succession de contrats à durée déterminée, courant de septembre à fin juin.

Chaque année, la commune doit conclure de nouveaux contrats et chaque année, en juin, elle doit délivrer les C4 pour les enseignants en fin de contrat qui seront de nouveau engagés pour la plupart en septembre. Alors que la loi sur les contrats de travail du 3 juillet 1978 dispose que, après quatre contrats à durée déterminée (art.10bis) ou après plusieurs contrats successifs sans qu'il y ait une interruption attribuable au travailleur (art.10), le travailleur bénéficie d'un contrat à durée indéterminée, dans l'enseignement, les professeurs et les membres des équipes administratives (éducateurs, économes) accumulent les contrats à durée déterminée sans pour autant bénéficier d'un CDI.

Le GERFA souhaite mettre fin à ce système et permettre aux enseignants temporaires et aux membres temporaires du personnel administratif de bénéficier d'un CDI dans les mêmes conditions que les travailleurs soumis à la loi sur le contrat de travail.

* [Art. 10](#). Lorsque les parties ont conclu plusieurs contrats de travail successifs pour une durée déterminée sans qu'il y ait entre eux une interruption attribuable au travailleur, elles sont censées avoir conclu un contrat pour une durée indéterminée, sauf si l'employeur prouve que ces contrats étaient justifiés par la nature du travail ou par d'autres raisons légitimes. (...)

* [Art. 10bis](#). < § 1er. Par dérogation à l'article 10, des contrats successifs peuvent être conclus pour une durée déterminée, dans les conditions prévues aux § 2 et § 3 du présent article.

§ 2. Il peut être conclu au maximum quatre contrats pour une durée déterminée qui ne peut, chaque fois, être inférieure à trois mois sans que la durée totale de ces contrats successifs ne puisse dépasser deux ans.

H. Pensions

L'équilibre financier de l'ONSS-APL est compromis à la fois par le nombre croissant d'agents statutaires retraités et le recours systématique à la contractualisation qui réduit le volume de cotisations en limitant les augmentations barémiques dues aux promotions.

Le GERFA défend le système de la pension publique par répartition ; il estime dès lors que priorité doit être donnée au recrutement statutaire et à la pension publique.

Le GERFA s'oppose à l'instauration d'un deuxième pilier pour le paiement des pensions des agents contractuels.

Outre que ce deuxième pilier sera à charge presque totalement de l'Etat et créera des discriminations entre agents contractuels du secteur privé et du secteur public, il hypothèque l'avenir du système de répartition qui est la meilleure garantie de financement des pensions.

I. Un statut syndical démocratique

Le statut syndical de 1974 a entériné la suppression des élections sociales dans la fonction publique, prévues par le statut syndical de 1955, mais non organisées depuis 1959. Aux dires d'un parti politique, il y a d'autres critères de représentativité que les élections ! Cette position est indéfendable : pour nous, le seul critère de représentativité reste les élections libres.

Le gouvernement VERHOFSTADT I a encore renforcé ce qu'il faut bien appeler le syndicalisme d'État, en accordant au syndicat libéral la représentativité automatique dans les comités de secteur (ministères et parastataux, Régions et Communautés), et les comités particuliers (provinces et communes) par le fait même qu'il était représentatif dans les comités supérieurs A, B et C (A : ensemble de la fonction publique, sauf police, armée et entreprises publiques autonomes ; B : fonction publique de l'État fédéral et des Communautés et Régions ; C : fonction publique locale).

Or, pour être représentatif dans les comités A, B et C, il faut nécessairement être désigné au Conseil national du Travail, prérogative qui dépend du seul gouvernement... et des partis au pouvoir.

En procédant de la sorte, le gouvernement VERHOFSTADT a fait sauter le dernier critère « objectif » de représentativité — à savoir dépasser le seuil des 10% d'affiliés dans un secteur déterminé — et a accordé ainsi un monopole de droit aux trois syndicats liés aux trois formations politiques traditionnelles. La « pilarisation » de la vie syndicale est donc complète.

Le GERFA réclame donc l'introduction d'élections libres pour la désignation des représentants du personnel aussi bien dans les services soumis au statut général que dans la police intégrée (fédérale et locale). Tout autre système a pour effet de mettre en échec la démocratie.

Le GERFA estime en outre que le syndicalisme, pour être vraiment crédible, doit préserver son indépendance vis-à-vis de l'autorité : il est donc opposé à toute forme de subsidiation, ainsi qu'à la retenue à la source des cotisations syndicales (S.N.C.B., par exemple) et à l'octroi d'une « prime syndicale » qui contreviennent à la liberté d'association, tant dans son principe (la liberté d'association implique aussi le droit de ne pas s'associer) que dans son application (ces avantages sont réservés à certains syndicats).

Toute distinction entre organisations syndicales fondée sur d'autres critères que les élections, en particulier sur la représentation au Conseil national du Travail, est en effet discriminatoire.

Le GERFA s'élève en particulier contre la dispense, accordée aux seules organisations dites représentatives, du remboursement du traitement des délégués permanents à l'autorité.

Il réclame le droit pour toutes les organisations syndicales agréées, d'envoyer des observateurs aux concours et examens, ainsi que le droit d'assurer la défense en justice, en particulier au Conseil d'État, de leurs affiliés (comme les syndicats de salariés devant les tribunaux du travail).

J. Région bruxelloise : l'emploi des langues

1. Dans les 19 communes

Contrairement à l'administration fédérale (*sauf pour les emplois conférés par mandat soumis au bilinguisme fonctionnel et pour les fonctions qui garantissent l'unité de jurisprudence*) et à l'administration de la Région bruxelloise qui sont soumises au principe du bilinguisme des services et de l'unilinguisme des agents, les communes de la Région bruxelloise sont soumises au bilinguisme généralisé. Cela signifie que tous les agents — francophones comme néerlandophones — doivent faire preuve de la connaissance de l'autre langue ; en outre, les emplois à partir du rang de directeur sont répartis paritément, et 25% des autres emplois sont réservés à des agents de langue néerlandaise. Pour les agents statutaires, la connaissance de l'autre langue est une condition de nomination.

Cette exigence est tout à fait inutile et disproportionnée dans une Région où 90% des habitants utilisent la langue française ; par ailleurs, elle empêche de nombreux Francophones d'accéder effectivement aux emplois de l'administration communale, sans compter que la règle de la parité aux emplois de direction avantage les agents néerlandophones moins nombreux dans les cadres subalternes. De plus, ce bilinguisme généralisé fait peser sur les communes des charges excessives et réduit l'efficacité des services par la bureaucratie inutile qu'il impose.

Il y a donc lieu, à l'instar de l'État fédéral et de l'administration bruxelloise, d'exiger l'application de la règle du bilinguisme des services et de l'unilinguisme des agents.

Cela implique qu'il y a lieu de répartir les emplois en fonction du volume des affaires respectivement traitées en français et en néerlandais. On devrait dans la plupart des communes arriver à une répartition 80 F - 20 N ; l'exigence de la connaissance de l'autre langue comme condition de nomination serait évidemment supprimée.

En ce qui concerne les emplois de direction, la règle de la parité devrait être également supprimée et remplacée par la règle du volume des affaires.

2. Dans les communes périphériques

Les limites de la Région bruxelloise ont été fixées arbitrairement en 1962, sans consultation des populations, ce qui entraîne à terme l'abandon des 120.000 Francophones de la périphérie et prive Bruxelles d'importantes recettes fiscales.

L'insistance mise par le Gouvernement flamand sur le dogme de l'homogénéité linguistique, de même que la revendication de scission de l'arrondissement électoral et judiciaire de Bruxelles-Hal-Vilvorde, dont le véritable enjeu est la transformation de simples limites administratives en frontières d'État, contraignent à poser le problème en termes de territoire.

L'alternative était simple :

- ou le rattachement à la région bilingue de Bruxelles des communes et quartiers dont les habitants se prononcent majoritairement dans ce sens, ce qui ne peut qu'améliorer la position de la minorité flamande à Bruxelles ;
- ou le grignotage lent et progressif des droits linguistiques et culturels jusqu'à l'extinction totale, et la paralysie par la tutelle flamande de l'autorité communale démocratiquement élue,

et ceci dans tous les domaines, même non communautaires (urbanisme, logement, travaux subsidiés), et au détriment de toute la population locale, qu'elle soit d'expression française ou néerlandaise.

Force est de constater que c'est la deuxième hypothèse qui malheureusement a prévalu puisque huit partis (les six du gouvernement DI RUPO soutenus par les écologistes) ont voté la scission de l'arrondissement électoral tout en préservant les droits électoraux des habitants des six communes à facilités.

Le GERFA souhaite donc qu'au moins les six communes à facilités soient réunies à la région bruxelloise et que les règles qu'il préconise en matière d'emploi des langues dans les administrations communales bruxelloises y soient intégralement appliquées, *alors qu'elles sont considérées comme faisant partie de la Région flamande et qu'elles sont astreintes à utiliser le néerlandais dans leurs relations internes et dans leurs relations avec l'autorité de tutelle et les tribunaux administratifs.*

Il faut modifier les règles de nomination des bourgmestres, retirer le pouvoir de nomination aux gouvernements et l'attribuer directement aux conseils communaux ; il faut dès lors modifier l'article 162 de la Constitution en y insérant un alinéa prévoyant cette compétence.

III. Pour un service au public

A. Les réformes nécessaires

1. Les juridictions administratives

La prise de conscience par le citoyen de ses droits a entraîné une augmentation du volume du contentieux administratif qui se trouve dès lors confronté à un double défi :

- absorber et régler une masse de litiges toujours plus importante ;
- rendre la justice dans un délai raisonnable.

Par ailleurs, le citoyen qui veut contester un règlement ou un acte communal ou provincial ou une décision individuelle doit s'adresser au Conseil d'État à Bruxelles. Cette procédure est lourde, lente et de plus en plus couteuse (*200 euros de frais d'enregistrement de la requête et le risque d'être condamné à une indemnité de procédure de 700 euros si la requête est rejetée*).

Pour résoudre ce problème, le GERFA propose la création d'un système cohérent de juridictions administratives.

Afin de réduire l'encombrement du Conseil d'État, il propose de limiter sa compétence de juridiction aux actes réglementaires émanant des autorités administratives fédérales, communautaires et régionales et aux recours en cassation dirigés contre les décisions des juridictions administratives du 1er degré.

Par ailleurs, il propose la création de juridictions administratives du 1er degré (une par province et dans la Région bruxelloise) compétentes en matière de recours contre les actes individuels et contre les actes réglementaires des autorités locales, à l'exception des litiges relatifs aux communes à statut spécial, qui doivent relever de chambres bilingues du Conseil d'État.

Cette réforme devrait avoir des effets importants sur la gestion du contentieux, et permettrait de rapprocher le citoyen de son juge et surtout de mieux faire valoir ses droits. Elle rendrait superflue la tutelle, qui serait remplacée par le contrôle juridictionnel exercé par les tribunaux administratifs (comme en France ou en Suisse).

La création des tribunaux administratifs ne doit pas être le prétexte pour procéder à de nouvelles nominations politiques.

Là aussi, un travail doit être fait pour dépolitiser les nominations au Conseil d'État et la piste suivie par le pouvoir judiciaire mérite sûrement d'être analysée. Certains rétorqueront que la politisation des magistrats n'a pas d'influence sur leur façon de juger. Si, pour la plupart, ce principe est vrai, d'autres jugent parfois politiquement, surtout quand l'intérêt de leurs protecteurs est en jeu ou quand le requérant déplaît.

2. La suppression des cabinets (secrétariats) des bourgmestres, échevins et députés provinciaux

Depuis plusieurs législatures, le nombre et le volume des cabinets (*appelés pudiquement secrétariats*) des échevins des grandes villes ne cessent d'augmenter. Le GERFA considère que ces structures parasites doivent être démantelées, d'autant qu'elles renforcent encore le clientélisme direct en accordant des avantages indus à des agents communaux soit directement sous forme de primes ou d'autres avantages, soit indirectement sous forme de promotions diverses. De plus, ces cabinets renforcent encore le clientélisme en accréditant l'idée que le passage par le cabinet de l'échevin est nécessaire pour obtenir tel ou tel service.

De plus, le statut des membres de ces secrétariats est fixé par chaque conseil communal.

Il faut donc, à défaut de supprimer ces secrétariats, fixer par décret le statut de leurs membres, en ce qui concerne en particulier leur nombre, leurs rémunérations et leurs modalités de recrutement.

3. La suppression des voitures de fonction

Dans de nombreux dossiers qui ont agité l'actualité récente, on a vu que les autorités (communes, intercommunales, provinces) abusaient des voitures de fonction.

Dans la plupart des cas, ces voitures ne constituent en fait qu'un avantage indu octroyé aux clients par le maître des lieux, ce qui a pour effet de renforcer encore le clientélisme et l'arbitraire ambiant, au détriment des finances provinciales et communales. Le GERFA considère que, sauf exception dument justifiée par des raisons de service, le recours à des véhicules de fonction doit être proscrit et le recours à des véhicules de service doit être la règle.

Dans le même ordre d'idées, les échevins ne doivent pas disposer de voitures de fonction avec chauffeur, à l'instar de ce qui se fait notamment à Bruxelles à grande échelle.

4. Mettre fin au système du député provincial empêché, du « bourgmestre empêché », de l'échevin empêché et de l'administrateur d'intercommunale empêché

... qui permet à un ministre en fonction de continuer à diriger de fait la commune, etc.

5. Mettre fin au subventionnement des groupes politiques par les communes et les provinces

Dans certaines communes (comme à Charleroi), le conseil communal a octroyé un subside de fonctionnement aux groupes politiques représentés au conseil communal.

Cette initiative doit être condamnée, car elle contribue à renforcer la politisation ambiante ; par ailleurs, elle aboutit à prélever des moyens budgétaires au profit des partis politiques -qui perçoivent déjà des subventions- au détriment des missions de la commune.

Il faut revaloriser le rôle des conseillers communaux, notamment en mettant à leur disposition un local de réunion et des moyens de communication (téléphone, Internet, etc.).

6. La création d'une chambre des comptes régionale

Cette institution remplirait au niveau régional le rôle de la Cour des comptes, en vue d'un contrôle systématique des finances des provinces, des communes, des intercommunales et des A.S.B.L. subventionnées et devrait bénéficier des mêmes garanties d'indépendance et de compétence que celle-ci.

7. Finances communales

Le Fonds des communes de la Région wallonne organise la solidarité au profit des communes, notamment celles qui ont des charges particulières ou des revenus moins élevés ; parmi les critères de répartition, figurent le rendement du centime additionnel à l'impôt sur les personnes physiques et au précompte immobilier, mais également le taux de ces impôts, en manière telle que les communes qui taxent davantage augmentent leurs quote-part dans le Fonds. Le GERFA estime que ce dernier critère devrait être abandonné, car il n'est pas un incitant à la bonne gestion et conduit, le cas échéant, à pénaliser les contribuables des communes les plus pauvres. Il y a lieu de revenir au plafonnement des taux d'imposition et, en particulier, à un taux unique pour la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques.

Le GERFA rappelle que les communes doivent veiller à maintenir ou rétablir l'équilibre du budget des dépenses ordinaires : il s'agit d'ailleurs d'une obligation légale et de la meilleure manière de garantir l'autonomie communale.

En contrepartie, les autorités supérieures doivent éviter de reporter sur les pouvoirs locaux une partie des tâches qui leur incombent sans transférer en temps utile les moyens correspondants.

Il faut également réduire le nombre d'échevins des grandes villes et des villes moyennes. Une équipe de quatre-cinq échevins est amplement suffisante.

Le GERFA répète son opposition à la privatisation, même partielle, de BELFIUS acquise par l'État belge (donc par l'ensemble des citoyens) pour quatre milliards d'euros, et se réjouit des motions votées par de nombreux conseils communaux contre le projet du gouvernement. Cependant, cet investissement n'a de sens que si BELFIUS devient une véritable banque de service public, qui renoue prioritairement avec les missions et les compétences de son aïeul, le Crédit communal : redevenir la banque privilégiée des institutions locales, métier dans lequel il excellait, ce qui implique qu'elle puisse financer leurs projets et que les dettes des communes ne soient pas exportées ou titrisées, mais logées et bien identifiées dans l'actif de la banque et financées par les dépôts des citoyens du pays.

8. Vers un meilleur aménagement des compétences

Les pouvoirs locaux doivent se garder d'initiatives qui concurrencent d'autres pouvoirs locaux.

En matière d'enseignement, le GERFA est opposé à toute régionalisation, mais estime nécessaire de mettre fin à la concurrence de réseaux publics en répartissant de manière exclusive les compétences de pouvoir organisateur entre les niveaux de pouvoir : l'enseignement préscolaire et primaire aux communes, l'enseignement secondaire aux provinces et à la Commission communautaire française (COCOF) et l'enseignement supérieur à la Communauté (Fédération Wallonie-Bruxelles), sans porter atteinte aux compétences normatives et de contrôle de la Fédération sur l'ensemble du système éducatif.

Quant aux intercommunales, elles constituent de superstructures couteuses et éloignées du citoyen : la réforme réalisée en Wallonie, dans le but louable de les rendre plus démocratiques, moins couteuses et plus transparentes, rend aussi leur fonctionnement plus complexe et plus bureaucratique. Pour le GERFA, il faut réduire autant que possible le nombre des intercommunales et transférer aux Régions les missions qui ne sont pas d'intérêt local, notamment les réseaux de distribution d'énergie et de production et de distribution d'eau, pour un meilleur service au public et une réelle égalité entre tous les usagers. *Dans d'autres cas, une régie provinciale serait plus adaptée et éviterait les couts parasites comme on a pu le constater dans l'affaire PUBLIFIN.*

Pour éviter ou réduire la perception de l'impôt des personnes physiques sur leurs rémunérations, certains mandataires d'intercommunales ont créé des sociétés. Pour interdire ce genre de pratique, il ne suffit pas de la dénoncer car elle n'est pas illégale en soi. Il faut donc prévoir expressément que les émoluments publics ne peuvent être versés qu'aux personnes physiques bénéficiaires. A défaut, le système continuera de plus belle et les mandataires ingénieux continueront leurs petits montages avantageux visant à éviter la perception juste de l'impôt sur les personnes physiques.

A l'heure où l'on s'interroge sur l'avenir des provinces, le GERFA estime qu'elles ont toujours un rôle à jouer dans des matières déterminées.

- Les services de lutte contre l'incendie devraient être organisés à ce niveau, compte tenu des compétences du gouverneur en matière de coordination de la sécurité, plutôt que de créer, comme le prévoit la réforme en cours d'exécution, de nouveaux organismes intercommunaux à l'image des zones de police.

- Le gouverneur, à l'image du préfet en France, devrait être un fonctionnaire mandaté et breveté de l'école d'administration et pourrait jouer un rôle plus actif d'animation et de coordination des services déconcentrés de l'Etat fédéral et de la Région.
- La province peut également être substituée à certaines intercommunales et verrait son rôle de pouvoir organisateur dans l'enseignement rationalisé (voir plus haut).

B. Le principe de neutralité

L'Etat et les services publics, en ce compris les communes, les provinces et l'enseignement public, doivent respecter le principe de neutralité et d'impartialité et interdire tout signe ou tout comportement qui porterait atteinte à ces principes. En conséquence, le GERFA estime que le port du voile (foulard), comme de tout signe ostensible d'appartenance politique, philosophique ou religieuse, doit être formellement interdit dans les services publics et qu'il n'y a pas lieu d'être tolérant quand la neutralité et l'impartialité sont en jeu. *Le GERFA estime également que cette interdiction doit s'appliquer à l'ensemble du personnel et qu'il n'y pas lieu de faire de distinction artificielle suivant que les membres du personnel sont en contact ou non avec le public.*

La diversité –qui n'est pas une fin en soi pour le service public- est avant tout assumée par l'organisation de concours sérieux qui permettent à tous les Belges d'entrer dans la fonction publique. C'est d'ailleurs le concours qui assure à la fois la meilleure objectivité, la meilleure diversité et la promotion des plus compétents, quelles que soient leur origine ethnique ou leur conviction religieuse.

Un vrai Etat neutre, à défaut d'être laïque, ne se marchande pas !

C. Une administration recentrée sur ses missions

Dans les grandes villes, de nombreuses missions de service public ont été cédées à des ASBL, souvent irrégulièrement ; ainsi, à la ville de Bruxelles, pas moins de 69 ASBL gravitent autour de l'administration de la ville et gèrent des compétences stratégiques comme par l'exemple l'informatique des services communaux. Ces ASBL échappent pour une large part aux contrôles comptables et financiers de la commune et permettent l'instauration et la pérennisation d'une politisation ambiante par la distribution des mandats, par l'attribution des marchés et des fournitures et par la possibilité d'engager des personnes recommandées par les partis au pouvoir. La multiplication des ASBL délègue le contrôle démocratique et prive les autorités élues de leur capacité de décision.

Il faut mettre fin à ce système parasitaire ou en tout cas le limiter strictement et ramener les compétences cédées dans le giron des autorités communales et provinciales.

D. Une administration accessible au public

L'accessibilité du service public doit s'entendre dans un sens large. L'accueil téléphonique ou dans les locaux du service concerné est primordial, mais n'en demeure pas moins une condi-

tion minimale de l'accessibilité si on la considère du point de vue de l'« égalité d'accès ». L'accessibilité commence bien avant le contact direct entre un usager et un service public quelconque et doit donc s'entendre comme la possibilité pour l'usager d'être le mieux servi quels que soient ses horaires de travail, son mode de déplacement ou sa mobilité.

Dans cet esprit, il convient d'encourager le recours aux méthodes modernes de transmission des documents sans déplacement de l'usager et dans le respect de la vie privée, ainsi qu'une simplification radicale des formalités, en partant du principe que les administrations doivent, lorsqu'il leur appartient de les établir, échanger directement entre elles les documents requis pour la constitution des dossiers au lieu d'astreindre les usagers à de multiples démarches.

A cet égard, on ne peut dire que les progrès aient été significatifs. C'est pourquoi le GERFA préconise le guichet unique qui permet au citoyen d'adresser sa demande à sa commune, qui se charge alors de demander avec célérité les actes ou les renseignements aux autres autorités. Il est inadmissible qu'une personne domiciliée à Namur doive encore se rendre dans sa commune d'origine pour obtenir un extrait d'acte de naissance, d'autant que la commune a accès aux informations du registre national, comme il est inadmissible que la délivrance de certains documents impose deux ou trois passages ou encore qu'un simple certificat impose de faire la file à deux ou trois guichets différents de la même commune.

Il y a lieu également de s'interroger sur la perception de petits droits divers pour la délivrance de certaines pièces : ces taxes coutent souvent plus cher qu'elles ne rapportent et ralentissent inutilement l'exécution des formalités administratives ; enfin, leur montant arbitraire est souvent dénoncé puisqu'il varie en fonction des communes sans justification précise, mais essentiellement pour des raisons historiques ou budgétaires.

Pour éviter la comptabilité d'espèces et les risques de fraude ou de vol (comme à Molenbeek), les communes doivent être dotées de terminaux de paiement permettant aux citoyens de payer les redevances prévues au moyen de leur carte bancaire. À l'instar de ce qui se fait au greffe du tribunal du commerce ou au Conseil d'État, il faut également permettre le paiement par virement bancaire.

Enfin, chaque commune, province ou intercommunale disposera de son site internet ; ce site doit être convivial, régulièrement mis à jour et donner aux usagers le maximum d'informations sur le fonctionnement des services, les procédures à suivre, etc. Dans la mesure du possible, un échange interactif avec les services de la commune doit être ouvert et les formulaires de demande doivent être téléchargeables (primes, subsides, etc.) tout en veillant à ne pas réduire les modes traditionnels à l'administration.

1. L'accueil courtois et efficace, un principe de base

Qu'il se rende sur place ou cherche à obtenir un renseignement par téléphone, l'usager des services publics est en droit de recevoir un accueil correct et aimable et d'être orienté efficacement vers le service ad hoc, le cas échéant.

Cela suppose, pour les agents préposés à l'accueil et aux renseignements, une formation appropriée à l'accueil téléphonique, à la communication et/ou à la gestion des plaintes mais aussi une bonne information sur les missions des différents services, les déménagements de ceux-ci, et ce afin d'éviter que l'interlocuteur ou le visiteur ne se retrouve, après un « jeu de piste » fastidieux, à la case départ.

Cela suppose également que, à toute demande écrite d'un usager, un accusé de réception lui soit adressé.

2. L'adaptation des heures d'ouverture

Pour répondre aux besoins de la population, les services devraient être accessibles en dehors des heures habituelles de travail. Il serait opportun, là où cela ne se fait pas encore, de prévoir une permanence pendant les heures de table, de midi à deux heures, ainsi que des « nocturnes » certains jours, jusqu'à 19 heures par exemple, ainsi qu'une ouverture le samedi matin.

De telles mesures, pour être efficaces, ne doivent toutefois pas être appliquées de manière automatique et uniforme, doivent tenir compte des impératifs de sécurité et devraient être précédées d'une consultation des usagers.

3. L'accessibilité des lieux : pour une égalité d'accès

L'administration doit tenir compte de tous les publics auxquels elle s'adresse. Ainsi, les citoyens ou les usagers doivent pouvoir s'y rendre facilement via les transports en commun. De la même façon, les lieux devraient être rendus accessibles aux personnes à mobilité réduite ou malvoyantes.

De même, les parkings des services publics doivent être accessibles aux citoyens qui se rendent dans une administration, moyennant évidemment demande préalable.

4. Le rétablissement des antennes administratives

Après la fusion des communes, de nombreuses maisons communales ont été fermées. Cela a pour conséquence principale que les usagers sont parfois éloignés d'une dizaine de kilomètres des centres administratifs. Dans la mesure du possible, il y a lieu de rétablir des antennes administratives dans les anciennes maisons communales. A l'heure de l'informatique et des réseaux, cela ne doit pas constituer de difficultés insurmontables. Par ailleurs, ces antennes administratives doivent être en mesure de rendre tous les services rendus par les communes en ce qui concerne la délivrance des actes, extraits, etc.

E. Une administration respectueuse des droits des citoyens, tant usagers qu'agents

Afin de restaurer la confiance entre l'autorité et le citoyen, il s'impose de renforcer plusieurs normes.

1. Des actes administratifs motivés

Certes, la *loi du 29 juillet 1991* impose que les actes soient motivés en fait et en droit. Cette exigence légale doit cependant être mieux suivie dans son esprit. En particulier, les motivations stéréotypées ou non adéquates doivent être prohibées, de telle façon que le citoyen destinataire de l'acte connaisse directement ses motifs réels.

2. Le respect de la publicité

Si l'article 32 de la *Constitution* a établi le principe de la publicité des actes administratifs, il en a malheureusement délégué l'exécution à l'État fédéral et aux entités fédérées. Le citoyen se trouve donc confronté à une difficulté majeure : quelle est la loi, le décret ou l'ordonnance qui est applicable à sa demande de publicité ? Il ne faut pas que la publicité, qui constitue une avancée pour les droits des citoyens, se mue en piège juridique et qu'il faille consulter des juristes pour connaître le droit applicable et la procédure à suivre pour l'obtention d'un acte administratif.

Il s'impose donc, qu'à l'instar de la motivation, un régime unique de publicité soit établi qui concerne l'ensemble des actes administratifs des autorités administratives et qu'une seule commission (mais deux sections linguistiques) d'accès aux documents administratifs soit compétente en cas de litige.

A défaut de pouvoir imposer un régime unique, ces commissions doivent disposer d'un pouvoir de décision (et non d'un simple pouvoir d'avis) et pouvoir ordonner à l'autorité administrative la communication des pièces demandées.

Par ailleurs, un régime unique de publicité doit être instauré pour la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Enfin, il y a lieu de donner les moyens suffisants à ces commissions pour qu'elles puissent rendre leurs avis (leurs décisions) à bref délai, sous peine de rendre leur saisine inutile.

Le principe de publicité, pour ne pas être une obligation purement formelle, a pour corollaires :

- l'accessibilité réelle à l'information sans formalités ni cout dissuasifs ;
- la lisibilité des documents ;
- l'information claire et complète des usagers sur leurs droits et les voies de recours et de réclamation qui leur sont ouvertes.

3. Publication

Actuellement, c'est toujours l'affichage qui constitue la procédure principale *et légale* de publicité des textes règlementaires adoptés par les communes, tandis que les textes provinciaux sont repris dans le bulletin provincial.

Cette publicité n'est plus guère utile et efficace. Peu de citoyens se rendent en effet à l'administration communale pour y lire, placardés sur la façade, les textes règlementaires d'autant que cette lecture n'est guère confortable et que les textes demandent une attention soutenue. Il est donc clair que la publicité doit être revue et améliorée.

Le bulletin communal, quand il existe, ne doit pas servir uniquement à faire la propagande — souvent de mauvais gout — des autorités communales ; il doit au contraire assumer un rôle de publicité en publiant et en expliquant les principaux règlements communaux ; par ailleurs,

il doit également rendre compte de manière objective des délibérations du conseil communal. Dans un stade ultérieur, l'obligation de publication des textes règlementaires dans les bulletins communaux et sur le site internet devra être inscrite dans la loi communale.

Chaque commune et chaque province doivent dès lors disposer d'un site Internet facilement accessible sur lequel tous les documents administratifs seront accessibles par date et par objet. Cette mesure permettrait d'éviter à la fois les nombreuses demandes de publicité et la réticence des autorités communales à transmettre les documents demandés. Cette mesure de publicité doit donc coexister avec l'affichage et doit avoir le même effet.

Les sites doivent également reprendre in extenso l'ensemble des procès verbaux des séances publiques reprenant tous les points traités et toutes les interventions des conseillers communaux et provinciaux et des membres du collège.

Les sites doivent être conçus à partir du même canevas afin que la recherche de documents soit standardisée et que l'utilisateur ne doive pas constamment rechercher les chemins d'accès.

Conclusion

Que l'action de l'administration publique soit étroitement soumise au contrôle du pouvoir politique est normal dans un État démocratique, où le pouvoir est en principe exercé par les représentants élus du peuple et non par des technocrates. L'administration doit appliquer avec loyauté et dans le respect des lois les décisions prises par les exécutifs, dont elle constitue en quelque sorte le « bras armé ».

Toutefois, ce contrôle démocratique ne peut s'exercer efficacement s'il y a confusion entre les pouvoirs. Or, telle est bien la situation actuelle. En plaçant leurs affidés à tous les niveaux des services publics, les partis politiques ont fait de la fonction administrative leur chasse gardée. Ils ont ainsi contribué à mettre en place un système où la ligne de démarcation entre le politique et l'administratif est devenue de moins en moins visible, ce qui, paradoxalement, rend en fait illusoire le contrôle du second par le premier. Le fonctionnaire dit « politisé », devrait plutôt être qualifié de « politicien fonctionnarisé » qui, à titre bien sûr officieux, occupe au nom de sa formation politique un emploi public, souvent à titre définitif.

Outre son déficit démocratique, la confusion entre les sphères politique et administrative a un autre effet pervers : elle compromet gravement le rôle de conseil et d'assistance que l'administration doit jouer auprès du pouvoir politique dans la réalisation de ses objectifs. Cette mission d'expertise devient en effet problématique à partir du moment où les chefs d'administration agissent eux-mêmes en « politiques » plutôt qu'en techniciens.

Le citoyen-électeur-contribuable est dès lors confronté à un système politico-administratif sur lequel il n'a plus guère de prise et que les gouvernements régionaux et communautaires ont considérablement renforcé en désignant à la tête des administrations régionales et communautaires des mandataires hyperpolitisés et en recrutant des milliers de contractuels.

Les réformes proposées par le GERFA ne visent donc pas uniquement à améliorer le fonctionnement de l'administration au sens strict.

Leur enjeu est beaucoup plus fondamental : l'exercice de la démocratie elle-même.

(1) Voir le site www.gerfa.be

(2) Le greffier provincial et le receveur provincial sont recrutés par concours (art. 2212-56 et 62 du *code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation*).