

QUELLE FONCTION PUBLIQUE POUR QUEL ETAT ?

I. INTRODUCTION

II. QUEL ETAT ?

A. Une ligne cohérente et ferme depuis vingt ans

B. Les limites des réformes institutionnelles

C. Bruxelles et la scission de l'arrondissement de B.H.V.

D. La Fédération Wallonie-Bruxelles

III. QUELLE FONCTION PUBLIQUE ?

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

5. La dépolitisation commence par le sommet

B. Le recrutement

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

2. Principe d'égalité : le concours

3. Comment sélectionner les plus compétents ?

C. La formation

D. La carrière

1. Au niveau A

2. Aux niveaux B et C

3. Au niveau D

E. Un statut syndical démocratique

F. Emploi des langues

G. Pensions

IV MESURES URGENTES

A. Les « tops managers »

B. Les structures

C. La réduction des cabinets

D. Les appellations

V. POUR UN SERVICE AU PUBLIC

A. Le principe de neutralité du service public

B. 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. Une information accessible et transparente

4.1. L'information sur le recrutement.

4.2. L'information légale

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

1. Des actes administratifs motivés

2. Le respect de la publicité

D. La Poste

VI. LES AUTRES REFORMES NECESSAIRES

A. Le référendum

B. La Cour constitutionnelle

C. Les juridictions administratives

D. Le pouvoir judiciaire

1. La réduction de l'arriéré judiciaire

2. Le Conseil supérieur de la Justice

3. La suppression de la troisième voie

4. Un meilleur accès du justiciable et de meilleures conditions de travail pour le personnel

CONCLUSION

QUELLE FONCTION PUBLIQUE POUR QUEL ETAT ?

I. INTRODUCTION

La crise politique ouverte en 2007 a plongé les Wallons et les Bruxellois dans l'inquiétude et le désarroi ; il faut croire qu'elle aura contribué aussi à leur ouvrir les yeux et à dissiper peu à peu leurs illusions.

Les partis francophones ont eu raison de dire non à l'inacceptable. Cette position n'a pu être tenue que grâce à la solidarité entre Wallons et Bruxellois, d'accord sur l'essentiel au-delà des querelles subalternes.

Cette crise larvée n'en a pas moins consumé quatre gouvernements en trois ans (VERHOFSTADT III, LETERME I, VAN ROMPUY, LETERME II) et condamné le régime à l'immobilisme -particulièrement en matière de fonction publique- et à l'impuissance : en témoigne la crise économique et financière, qui a définitivement emporté les structures de propriété et les centres de pouvoir du capitalisme « national », parachevant dans le secteur financier le démantèlement réalisé dans l'industrie par la vente de la Société générale en 1988, à une époque où le pays, déchiré par le conflit des nationalités, était déjà dirigé par un gouvernement qui expédiait les affaires courantes.

De réforme en réforme, le régime est présentement à bout de souffle : le fédéralisme est un échec, les termes d'un nouveau compromis restent introuvables et il est permis de s'interroger sur la plus-value qu'apporte encore un Etat fédéral sans base matérielle et en déficit de capital symbolique, amaigri, endetté et aboulique, et qui minorise inexorablement les Francophones.

Pour le GERFA, il ne faut pas céder à une nostalgie qui n'est plus de saison et s'enrouler frileusement dans les plis d'un drapeau usé jusqu'à la trame, encore moins succomber au populisme : loin d'opposer le peuple à ses élus, nous devons encourager les nôtres à la résistance et leur indiquer clairement notre volonté de les voir déga-

ger un cadre politique propre à maintenir une union étroite entre la Wallonie et Bruxelles, qui traduit la convergence de leurs intérêts et leur communauté de destin.

Comment servir un Etat à l'avenir incertain et en panne de projet collectif ? Le GERFA, qui ne peut adhérer à l'utopie d'une administration sans Etat, a donc choisi de placer son mémorandum de 2010 sous le signe d'une interrogation existentielle qui est un préalable à toute réflexion sur la gestion et l'avenir de nos services publics.

*
* *
*

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, A.S.B.L. subsidiées, etc.) au moyen de:
 - réformes des carrières mettant en pratique les principes simples que le GERFA a élaborés avec ses membres répartis dans tous les services publics ;
 - création d'Écoles d'administration, de magistrature, etc.
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 ap-

prendre 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., en faisant fi du principe d'égalité de tous les citoyens devant les emplois publics (article 10 de la Constitution) et des plus élémentaires vérifications de compétences, ainsi que dans des réformes bureaucratiques et complexes qui empêchent un fonctionnement efficace des structures administratives et qui entraînent une suradministration inutile, voire parasitaire et le recours à de multiples consultants privés voulant imprimer au service public une culture et un fonctionnement inadéquats.

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.

II. QUEL ETAT ?

A. Une ligne cohérente et ferme depuis vingt ans

Depuis 1988, le GERFA est un observateur attentif et critique des réformes institutionnelles.

- En ce qui concerne la périphérie bruxelloise, le GERFA affirmait dès avril 1988 que « l'insistance mise par la Communauté flamande sur le dogme de l'homogénéité linguistique contraint à poser le problème en termes de territoire. L'alternative est simple :

ou le rattachement à la région bilingue de Bruxelles des communes et quartiers dont les habitants se prononcent majoritairement dans ce sens ;

ou le grignotage lent et progressif des droits culturels et linguistiques 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, et au détriment de toute la population locale, qu'elle soit d'expression française ou néerlandaise ».

- Le GERFA a souligné à de multiples reprises que la mauvaise négociation des lois de financement de 1989 et de 1993, notamment en ce qui concerne l'enseignement et la Région bruxelloise, plaçait les Francophones dans une position défavorable qui devait conduire aux accords désavantageux du Lambermont et du Lombard en 2001.

- Lors de sa conférence de presse du 13 octobre 2004, le GERFA a montré que l'enjeu réel de la scission des arrondissements administratif et judiciaire de Bruxelles-Hal-Vilvorde était la consolidation définitive des limites administratives de la Flandre en frontières d'Etat protégées par le droit in-

ternational en cas de scission du pays.

- En mars 2008, le GERFA, associé à la Ligue wallonne de la Région de Bruxelles et à Bruxelles Métropole Francophone (B.M.F.), a lancé l'appel « Maintenant ou jamais ! Solidarité Bruxelles-Périphérie Wallonie », qui affirme que l'avenir est dans une union étroite entre la Région de Bruxelles –élargie aux communes de la périphérie dont les habitants le souhaitent- et la Wallonie, sous la forme d'une Fédération commune qui respecte la personnalité de chacune de ses composantes et qui sera libre de développer et d'approfondir ses liens naturels avec la France.

B. Les limites des réformes institutionnelles

Une majorité flamande semble acquise à une réforme de l'Etat qu'elle qualifie de confédérale : cette épithète, pour abusive qu'elle soit -la confédération désigne une union d'Etats souverains liés par un traité et suppose la proclamation préalable de leur indépendance, alors que l'Etat fédéral organise par la Constitution l'autonomie de ses composantes-, recouvre en réalité une dévolution extrême des compétences qui transformerait l'Etat belge en coquille vide. Les Francophones qui voudraient sauver le pays à ce prix sacrifieraient la réalité à l'apparence ; ils ne voient pas qu'ils permettraient à la Flandre de garder le contrôle de Bruxelles, d'ailleurs entièrement enclavée et sans lien territorial avec la Wallonie en cas de scission de Bruxelles-Hal-Vilvorde, de conserver les avantages de la Belgique tout en en répudiant les charges et de continuer à disposer d'un vecteur commode pour son affirmation internationale, bref d'avoir deux Etats à son service : le sien et la Belgique.

Aujourd'hui déjà, la valeur ajoutée de la Belgique pour la Wallonie et Bruxelles est résiduelle : une analyse un peu fouillée de la politique fédérale pour l'emploi révèle en mai 2010 que la répartition des allocations est presque proportionnelle à la population des régions, en dépit d'un taux de chômage plus élevé en Wallonie et à Bruxelles, et est donc fondée sur un principe de « juste retour » plutôt que

de solidarité; sous un gouvernement fédéral dirigé depuis quarante ans par un Premier ministre flamand, tous les ministères d'autorité -Justice, Intérieur, Défense, Affaires étrangères, Fonction publique- sauf un, les Finances, toutes les fonctions de représentation internationale, sauf la Coopération au Développement, les grandes ambassades, -sauf celle de France- sont monopolisées par la Flandre ; dans la plupart des ministères fédéraux et dans les organismes d'intérêt public, le pouvoir a souvent basculé et les fonctions névralgiques -personnel, budget-, sont aux mains de fonctionnaires flamands.

Quant à Bruxelles, elle subit la gestion quasi paritaire de la Région, la représentation flamande automatique au Parlement qui fait fi du principe démocratique « un homme, une voix », le bilinguisme obligatoire des agents dans les communes et la parité des emplois de direction dans l'administration régionale, la flamandisation des services déconcentrés de l'Etat et un sous-financement chronique dû au fait qu'une part importante des revenus qui y sont produits sont taxés ailleurs.

Une scission éventuelle de la sécurité sociale, prévue dans les résolutions adoptées à une large majorité par le Parlement flamand en 1999, qui remettrait en cause la principale forme de solidarité caractéristique d'un Etat moderne et qui placerait les Communautés en position de concurrence à Bruxelles, constituerait une cause péremptoire de divorce, car plus rien ne devrait dès lors retenir les Francophones.

C. Bruxelles et la scission de l'arrondissement de B.H.V.

La scission ne vise pas seulement à priver des dizaines de milliers de Francophones du droit de voter pour les candidats de leur choix et d'avoir accès à la justice dans leur langue, mais surtout à étouffer progressivement les communes à facilités, enclaver totalement la Région bruxelloise dans le futur Etat flamand et la couper de la Wallonie.

Il ne peut donc être question de sacrifier la démocratie, l'exercice de libertés fondamentales et le destin de la Fédération Wallonie-Bruxelles contre des avantages financiers, dont rien ne garantit

d'ailleurs le caractère définitif et irrévocable.

Selon le ministre-président bruxellois, la Région aurait besoin de 500 millions d'euros par an !

Outre que le devoir d'État des gouvernants francophones est en premier lieu de gérer avec rigueur leurs propres affaires pour éviter d'apparaître en position de demandeurs, le GERFA prétend que les ressources dont la Région a besoin existent bel et bien, mais sont le prix à mériter de la fermeté francophone, bien plus sûrement que la contrepartie d'un renoncement honteux.

1) Prendre au mot la revendication flamande d'autonomie fiscale et donc imputer le précompte professionnel à la Région du lieu de travail, et non à celle de la résidence du travailleur, permettrait de rapatrier 472 millions d'euros qui « filent de Bruxelles vers la Flandre en impôt des personnes physiques » (Charles PICQUÉ lui-même, dans *Le Vif/L'Express*, 14 mars 2008).

2) Mettre fin aux surcoûts politiques et administratifs du « modèle bruxellois » (bilinguisme généralisé et multiplication des organes et des mandats) permettrait d'économiser 120 millions d'euros par an, selon une étude commandée par le ministre bruxellois du Budget Guy VANHENGEL en 2004.

3) Enfin, pour mémoire, selon une étude du F.D.F. de juin 2008, l'élargissement de la Région bruxelloise aux six communes à facilités rapporterait, au seul titre des impôts régionaux, 56 millions d'euros.

Les Francophones ne doivent pas accepter en compensation d'une éventuelle scission des mesures qui, telles que le refinancement, la simplification des institutions bruxelloises ou l'adaptation à la réalité démographique des règles sur l'emploi des langues en matières administratives, ne dépendront en définitive que d'eux-mêmes.

Par ailleurs, l'octroi d'un droit d'inscription qui permettait aux Francophones de Hal-Vilvorde de voter à Bruxelles n'est pas davantage acceptable :

- ce système remet en question le secret du vote ;
- il impose des tracasseries administratives inutiles aux citoyens et s'éteindra de ce fait progressivement, comme le montre la réduction

constante du nombre d'électeurs votant à Aubel plutôt qu'à Fourons ;

- enfin et surtout, il amoindrirait le poids électoral des Francophones à Hal-Vilvorde sans l'accroître à Bruxelles, puisque le nombre de sièges à attribuer est fonction du nombre des habitants et non des électeurs d'une circonscription ; à ce titre, il rompt d'ailleurs le lien entre le vote et la représentation et pourrait donc être jugé inconstitutionnel, comme l'a été le système tarabiscoté des listes communes entre Hal-Vilvorde et Louvain imaginé par VERHOFSTADT en 2002.

Enfin, si l'enjeu réel du débat était le respect de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, pourquoi ne pas scinder l'arrondissement électoral pour la Chambre seulement et en réunissant les six communes à facilités à la circonscription de Bruxelles, puisque la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde « peut se justifier par le fait que les communes périphériques dotées d'un régime spécifique concernant l'emploi des langues... sont toutes situées dans l'arrondissement de Hal-Vilvorde » (arrêt n° 90/94 du 22 décembre 1994, B5.10), et maintenir le statu quo en ce qui concerne l'arrondissement judiciaire, l'élection du Sénat et l'élection du Parlement européen ?

Sachant que tel n'est pas l'objectif réel de la Flandre, le GERFA estime que les partis francophones ne peuvent accepter la scission sans la réunion préalable à la Région bruxelloise des communes dont les habitants en auront exprimé la volonté par référendum, et sans continuité territoriale avec la Wallonie.

D. La Fédération Wallonie-Bruxelles

Tandis que l'Etat fédéral étale son impuissance et ses divisions, la Communauté et les Régions sont gouvernées et constituent des pôles précieux de stabilité.

Le GERFA tient à saluer une évolution positive qui s'inscrit dans le droit fil de la déclaration DEMOTTE-PICQUE de 2008 et qui doit être pérennisée : le gouvernement de la Communauté française, matrice de la future Fédération Wallonie-Bruxelles,

est composé majoritairement de ministres régionaux. Pour renforcer la communauté de destin entre la Wallonie et Bruxelles et la synergie des politiques, le GERFA préconise que le dispositif suivant soit dorénavant la règle :

- le ministre-président de la Wallonie dirige le gouvernement de la Communauté française -ce qui est présentement le cas- ;

- la vice-présidence est assurée par un ministre régional bruxellois ;

- les compétences stratégiques et transversales (finances, fonction publique, relations internationales, recherche scientifique, formation professionnelle/emploi) sont exercées par le même ministre à la Région wallonne et à la Communauté française sans recours à des cabinets supplémentaires ;

- en matière de fonction publique, il faut tendre vers un seul statut du personnel et créer une Ecole d'administration et une agence de recrutement communes.

A terme et si nécessaire, la Fédération Wallonie-Bruxelles doit constituer un territoire fiscal unique, et c'est à elle qu'il revient de gérer les fonctions d'autorité et de solidarité caractéristiques d'un Etat moderne.

III. QUELLE FONCTION PUBLIQUE ?

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'incapacité 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). 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 règlement du pouvoir de nommer, livre le statut de la fonction publique à la discrétion du gouvernement, 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 Communauté) ;

– une concertation, au sein de la Conférence interministérielle de la Fonction publique, sur les modalités

techniques d'équivalence des grades et des échelles barémiques entre l'État fédéral et les Communautés et Régions, si l'on veut éviter un cloisonnement absolument étanche.

4. La priorité à l'emploi statutaire

Il s'impose de prohiber les recrutements sous statut précaire dans les services publics (contractuels et contractuels subventionnés) 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.

Il faut donner la priorité aux lauréats des concours organisés par le Secrétariat permanent de Recrutement (SE-LOR) et qui attendent dans les réserves de recrutement.

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

5. La dépolitisation commence par le sommet

Au cours des dernières années, de nombreux dysfonctionnements sont apparus dans le recrutement, puisque le système des mandats permet la politisation systématique de la haute fonction publique communautaire et wallonne.

B. Le recrutement

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 sur le long terme (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

tant le principe d'égalité, sous peine de ne pouvoir disposer des ressources humaines indispensables à un fonctionnement efficace.

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 est saisi d'une initiative 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, d'autant moins justifié que les conditions d'octroi de celle-ci ont été assouplies : 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. Principe d'égalité : le concours

Seul le concours (qui implique un classement auquel l'autorité ne peut déroger, contrairement à l'examen, où elle choisit à son gré parmi les candidats ayant réussi), ouvert à tous les candidats réunissant les conditions (réglementaires) prévues, est capable d'atteindre cet objectif.

Parmi les conditions prévues, figure évidemment le diplôme ; le GERFA est donc opposé à la délivrance par SELOR -qui empiète sur la compétence des Communautés en matière de certification des connaissances et des qualifications- de la carte équivalente au diplôme.

Cela implique un appel public aux candidats publié au Moniteur belge et par les moyens de communication les plus appropriés. Encore faut-il que ces concours soient organisés sérieusement. Pour ce faire, il est nécessaire :

– que les concours soient organisés par un organisme public indépendant de l'autorité administrative qui recrute (voir 3) ;

– que les jurys de sélection soient composés de personnes extérieures à l'administration qui recrute ou en tout cas que les membres de l'administration qui recrute n'y soient pas majoritaires.

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.

L'ensemble des services publics, donc y compris les communes, les provinces, l'enseignement, etc., doivent être soumis au principe de concours et une agence de recrutement pour ces services publics doit donc être créée.

Cela étant précisé, il est possible que les politiques, plutôt que d'étendre les compétences déjà limitées du SELOR (qui organise les examens de recrutement pour les ministères et organismes publics fédéraux, communautaires et régionaux), les restreignent encore et prennent donc une direction opposée à ce que le GERFA préconise.

C'est d'ailleurs ce qui s'est produit depuis 2001, puisque le gouvernement fédéral a remplacé le système du concours par le système de l'examen. Du reste, le GERFA ne manque pas de s'interroger sur la dérive idéologique et les dysfonctionnements préoccupants de SELOR.

Pour autant que faire se peut, cet organisme doit être réformé dans le sens que nous préconisons ci-dessus ; il doit en effet être à même de sélectionner sur des bases sérieuses

et le concours de recrutement doit être rétabli.

Par ailleurs, un collège de trois membres doit assurer sa direction afin que les deux Communautés puissent faire entendre leur voix et leurs opinions.

Pour les Régions et les Communautés, le GERFA souhaite la suppression de l'obligation de passer par le S.P.R. pour le recrutement des agents définitifs, et propose donc la création, au niveau de la Fédération Wallonie-Bruxelles, d'une agence de recrutement indépendante, compétente pour tous les pouvoirs publics francophones.

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 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.

C. 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'était 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. Maintenant, la tendance est inversée et on voit se créer de véritables bureaucraties de formation, lourdes et complexes, adossées elles-mêmes à de multiples exigences d'examens ou de tests établis dans le cadre de la carrière.

La formation des agents, si elle est devenue une préoccupation constante pour tous ceux qui gèrent des services publics, est toutefois de plus en plus déconnectée des exigences de fonctionnement du service public et

du service à l'utilisateur. La multiplication des épreuves pour différentes fonctions devient donc une fin en soi et donne l'illusion que la promotion est subordonnée à des critères efficaces, alors qu'elle ne consiste souvent qu'en parcours du combattant peu approprié pour sélectionner les plus aptes à la fonction à pourvoir.

La formation a pour but de donner aux agents les ressources nécessaires pour assumer efficacement leurs missions ; elle 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.

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).

À 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.

Dans sa déclaration de politique régionale de juillet 2009, le Gouvernement wallon défend la création d'une école d'administration commune à la Région wallonne, à la Communauté française et à la Cocof. Cela paraissait un pas dans la bonne direction. Malheureusement, l'école, telle que préconisée par le gouvernement wallon sous l'impulsion de J.-M. NOLLET, ne s'inscrit pas dans le schéma du GERFA, car la sélection sera confiée à SELOR, ce qui la dévaluera rapidement ; de plus, NOLLET défend le lien entre le gouvernement et la durée des mandats, ce qui est non seulement difficile à réaliser mais qui renforcera encore la politisation ; enfin, la réforme ne verra le jour qu'en 2014 alors que le nouveau système devait s'intégrer rapidement et progressivement dans l'administration en fonction des mandats vacants.

D. 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 plan COPERNIC et au système de mandat mis en œuvre jusqu'à présent en Région wallonne et en Communauté française, il n'ont fait que renforcer encore la politisation des hauts fonctionnaires, tout en augmentant substantiellement leurs revenus !

Le GERFA propose un système qui a pour objectif, d'une part, de dépolitiser les grades moyens du niveau A, et, d'autre part, d'imposer aux futurs fonctionnaires généraux 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.

Ainsi, si l'on se réfère aux dénominations des classes en usage dans l'ad-

ministration fédérale, le fonctionnaire commencerait sa carrière au barème A11, après 4 ans, il passerait au barème A21, après 6 nouvelles années, il passerait au barème A22, après 6 nouvelles années au barème A31 et après 6 dernières années au rang A32, tout en portant son titre d'origine (par exemple : attaché).

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.

Le GERFA ne défend donc pas le système de formations certifiées imposées à tous et dont le programme est trop éloigné du parcours professionnel ; de toute manière, le GERFA préconise le rétablissement systématique du lien entre la carrière et les exigences de la fonction.

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 fonctionnaires généraux (chefs d'administration ou adjoints de chefs d'administration), 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 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 (barème A31). 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 ministériels.

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 l'agence indépendante de recrutement (voir II, B, 2) 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. Au niveau D

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 l'agence indépendante de recrutement compétente 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.

E. 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 a encore renforcé ce qu'il faut bien appeler le syndicalisme d'Etat, 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'Etat 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. 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 subordination, 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 contrevient 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 (plus de 70 bénéficiaires, soit un montant de trois millions d'euros !).

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'Etat, de leurs affiliés (comme les syndicats de salariés devant les tribunaux du travail).

F. Emploi des langues dans les services centraux de l'administration fédérale

Il ne fait de doute pour personne que l'administration se flamandise à marche forcée. A un moment où le nord du pays réclame de nouvelles compétences ou stigmatise les transferts Nord-Sud, il paraît intéressant de décrire le mécanisme de la flamandisation des services publics et de montrer par là que le nord du pays est, quoi qu'il en dise, fortement intéressé

par la conservation et le renforcement des leviers de pouvoir fédéraux.

1. Rappel des principes

Jusqu'au vote de la loi du 12 juin 2002, la règle en vigueur dans les services centraux était « l'unilinguisme des agents et le bilinguisme des services ».

En clair, cela signifiait que les agents pouvaient être unilingues et qu'ils ne devaient donc pas faire la preuve de la connaissance de l'autre langue, que ce soit lors des concours de recrutement ou au cours de la carrière.

Quant au bilinguisme des services, il signifiait que tout service devait être constitué de façon telle qu'il puisse répondre dans la langue de l'utilisateur.

Quant au nombre d'emplois, il était réparti en fonction de la règle de la parité, d'une part, et en fonction du calcul du volume des affaires, d'autre part. Ainsi, à partir du grade de directeur (rang 13), les emplois sont répartis paritairement entre le cadre français et le cadre néerlandais. En dessous du grade de directeur, les emplois sont répartis en fonction du volume des affaires, c'est-à-dire en fonction de l'importance et du nombre de dossiers traités respectivement en français et en néerlandais.

Comme l'application stricte du principe de l'unilinguisme des agents et du bilinguisme des services pouvait bloquer la marche des services, la loi prévoyait deux aménagements importants.

Ainsi, à partir du grade de directeur, un cadre bilingue reprenant 20% du total des emplois était prévu ; ce cadre bilingue, lui-même composé paritairement, était ouvert aux agents qui avaient fait la preuve de la connaissance approfondie de l'autre langue. Par ailleurs, quand un chef d'administration était unilingue, il lui était adjoint un adjoint bilingue de l'autre rôle linguistique.

Ce système mis en place par les lois coordonnées de '66 donnait entièrement satisfaction, dans la mesure où il permettait de servir l'utilisateur dans la langue de son choix et où il permettait

à un agent unilingue de faire une carrière normale, indépendamment de toute exigence linguistique réglementaire.

On pouvait noter cependant que le cadre bilingue réservé aux agents du rôle français n'était jamais complet et que la règle du volume des affaires était souvent appliquée à l'avantage des Flamands. Par ailleurs, les lois linguistiques étaient largement inappliquées dans des grands parastataux comme l'ancienne Régie des Voies aériennes (à peine 1/3 des emplois francophones) ou la défunte Régie des Transports maritimes (1 emploi francophone sur 1.500 !).

Même si le bilan de l'application de la loi n'était pas excellent, elle garantissait néanmoins le droit des Francophones et un certain équilibre entre plusieurs exigences.

2. La réforme VAN DEN BOSSCHE

Le GERFA avait constaté, dès 2000, que de nombreux services fédéraux lançaient des appels aux candidats en dérogation aux principes de recrutement et de carrière de la fonction publique, en passant par des chasseurs de tête plutôt que par le Secrétariat permanent de Recrutement ; ces avis contenaient fréquemment des exigences plus ou moins explicites de bilinguisme.

La loi était d'ailleurs doublement tournée : la vérification de la connaissance de la seconde langue, quant elle est requise, est en effet une prérogative du S.P.R.

Peut-être s'agissait-il de ballons d'essai, car peu après VAN DEN BOSSCHE mit fin à l'unilinguisme des agents aux grades supérieurs et le remplace par le bilinguisme fonctionnel.

En résumé, tout fonctionnaire chargé d'une fonction de management ou d'une fonction d'évaluateur devra à l'avenir être bilingue et prouver la connaissance de l'autre langue. Il ne s'agit pas d'une connaissance élémentaire, mais d'une connaissance relativement poussée permettant, entre autres, de mener une conversation courante et de conduire un entre-

tien d'évaluation (voir art. 43ter, § 7 des lois coordonnées).

L'instauration du bilinguisme fonctionnel sonne le glas de la carrière pour les agents francophones qui ne maîtrisent pas la langue néerlandaise ou qui ne sont pas intéressés par son apprentissage.

A terme, cela signifie que les Francophones non « bilingues », qui représentent la grande majorité -et la quasi-totalité des Wallons-, ne détiendront plus aucun poste de direction dans les administrations fédérales qui seront désormais réservés à des Flamands, plus ou moins bilingues (mais de moins en moins bon bilingues), avec pour conséquence directe que la langue néerlandaise s'imposera de plus en plus comme la langue de travail au sein de l'administration fédérale.

Quant aux rares Francophones bilingues, souvent subtilement poussés par les Flamands pour satisfaire aux exigences formelles des lois sur l'emploi des langues, ils n'ont souvent comme principale qualité que d'être bilingue au détriment des aptitudes et des compétences intrinsèques indispensables à la gestion de la chose publique, et sont relégués dès lors à des postes dans pouvoir réel.

Heureusement, l'art. 43ter, § 7 des lois sur l'emploi des langues était subordonné à l'entrée en vigueur d'un arrêté royal délibéré en conseil des ministres mettant en place l'examen et le programme susceptibles de vérifier le bilinguisme fonctionnel.

Faute d'accord en conseil des ministres, cet arrêté royal n'a jamais été pris de telle sorte que le bilinguisme fonctionnel n'est donc pas entré en vigueur.

Il n'empêche que les ministres francophones doivent être particulièrement vigilants sur ce point et refuser tout arrêté qui contribuerait à exécuter l'art. 43, § 7 et donc à concrétiser le bilinguisme « fonctionnel ».

Le GERFA demande également le rétablissement des cadres organiques, sans lesquels il est extrêmement difficile de contrôler les cadres linguis-

tiques qui sont exprimés en pourcentages ; le GERFA réclame d'ailleurs la suppression de ce mode de calcul et son remplacement par l'indication du nombre d'emplois effectifs réservés au cadre linguistique français et au cadre linguistique néerlandais.

Dans la foulée, VAN DEN BOSSCHE a mis fin aux béquilles du système, à savoir le cadre bilingue et surtout l'ad-joint bilingue.

La suppression de ce dernier n'est ja-mais entrée en vigueur, les succes-seurs francophones de VAN DEN BOSSCHE s'étant bien gardés d'adopter l'arrêté royal d'exécution re-latif à la connaissance fonctionnelle de la deuxième langue.

Dans la mesure où le GERFA de-mande la suppression du système ac-tuel des mandats, il obtient automati-quement la suppression du bilin-guisme fonctionnel de management. Pour la fonction d'évaluateur, il de-mande également la suppression du bilinguisme fonctionnel et dans la fou-lée, l'abrogation de l'art. 43ter, § 7 nouveau et le rétablissement du prin-cipe de l'unilinguisme des agents et du bilinguisme des services.

Au delà, le GERFA souhaite le main-tien de l'adjoint bilingue, gardien de l'unité de jurisprudence, et souhaite l'établissement d'une prime de bilin-guisme substantielle pour un pourcen-tage limité d'agents par service (+/- 20%), cette prime mensuelle étant su-bordonnée à la réussite de l'examen organisé par SELOR. Cette double mesure permettait aux services concernés de respecter le principe du bilinguisme des services.

G. Pensions

1. Principes

1.1. Gestion des pensions du secteur public

Le GERFA condamne la suppression de l'autonomie de gestion de la C.V.O. (Caisse des Veuves et Orphe-lins).

Alors que cette Caisse avait toujours été largement en boni, le fait pour l'Etat de pouvoir utiliser ses actifs pour réduire ses propres engage-

ments en matière de pensions de re-traites a une double conséquence :

- il induit un processus pervers, l'Etat réduisant systématiquement les avan-tages dus aux veuves pour diminuer ses propres obligations en matière de pensions de retraites ;
- il fait apparaître que les pensions de retraite du secteur public ne sont plus gratuites comme le croit encore le pu-blic, puisque la cotisation des agents à la C.V.O. (7,5% du traitement non plafonné), équivalente à la cotisation des travailleurs salariés, sert à la fois au financement pensions de retraites et survies.

1.2. Pas de deuxième pilier

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 finance-ment des pensions.

1.3. Calcul de la pension de retraite

Le GERFA reste attaché au principe du calcul de la pension sur la base de la rémunération moyenne des cinq dernières années de la carrière et à sa limitation à 45/60 de cette rémuné-ration de base.

Il est favorable à l'incorporation dans la rémunération qui sert de base au calcul des pensions, du pécule de va-cances et de l'allocation de program-mation sociale et de toute prime géné-rale accordée aux agents en fonction de leur statut.

1.4. Liaison au bien-être

Le GERFA est attaché au principe de la péréquation des pensions et à sa mise en œuvre effective (loi du 9 juillet 1969) : elles doivent évoluer dans la même mesure que les traitements des agents en activité. A cet effet, les majorations barémiques (augmenta-tions hors index) des traitements des agents en activité doivent être réper-cutées intégralement dans le montant des pensions.

1.5. Pécule de vacances

Tant que le pécule de vacances n'est pas incorporé dans la rémunération qui sert de base au calcul des pen-sions, le GERFA demande que le bé-néfice d'un pécule de vacances soit étendu à tous les pensionnés des ser-vices publics.

L'instauration de la prime COPERNIC, qui a eu pour résultat de porter le pé-cule à 92% du traitement mensuel brut, n'a fait que renforcer encore la différence entre les actifs et les pen-sionnés.

1.6. Pensions de survie

Le GERFA revendique ;

- la révision des règles de limitation du cumul d'une pension de survie et d'une pension de retraite (A.R. n° 30 du 30 mars 1982) ;

- l'octroi d'un taux préférentiel de pen-sion de survie aux conjoints survi-vants des agents qui ont été, dans l'exercice de leur fonction, victimes d'actes de violence ;

- le maintien intégral des droits à la pension de survie du conjoint survi-vant d'un agent précédemment divor-cé.

2. COPERNIC et les pensions

2.1. Quant aux primes

Le plan COPERNIC favorise l'attribu-tion de primes de développement de compétences pour des termes limités. Certes, le schéma de carrière prévoit souvent que la prime est intégrée dans le traitement de base dès que l'agent a réussi à plusieurs reprises la mesure de compétences prévue. Il n'empêche que de nombreux agents seront admis à la pension alors qu'ils bénéficient de primes temporaires, qui, sauf changement de législation, n'entreront pas en ligne de compte dans le calcul de la pension.

Ainsi, la perte, pour un fonctionnaire percevant une prime brute annuelle de 2.000 euros au cours de ses cinq dernières années de carrière, pourrait se monter, sur la base d'une carrière

complète, à près de 1.500 euros sur le montant annuel brut de sa pension.

2.2. Quant au pécule de vacances

Le ministre VAN DEN BOSSCHE s'est fait le chantre de l'augmentation du pécule de vacances qui devrait atteindre le montant payé dans le secteur privé, soit 92% du traitement mensuel brut. En focalisant la principale augmentation sur le pécule de vacances, le gouvernement a fait coup double ; il a, grâce à la promesse de cette augmentation, obtenu l'accord des syndicats sur l'ensemble du plan COPERNIC et il a enfoncé un coin dans la philosophie de la péréquation, puisque les pensionnés du secteur public ne perçoivent pas de pécule de vacances et qu'ils sont donc les oubliés de cette augmentations substantielle.

Si le gouvernement voulait majorer la prime de fin d'année et la porter au niveau d'un treizième mois, les pensionnés en seraient également exclus.

2.3. Conclusion

La réforme COPERNIC touche les pensions actuelles et futures et risque bien de porter un coup fatal tant au principe de la péréquation, en multipliant les avantages périphériques auxquels les pensionnés n'ont pas droit, qu'au principe de la pension comme « traitement différé ». Une raison de plus de sortir de COPERNIC !

IV. MESURES URGENTES

A. Les « top managers »

L'opération COPERNIC a manqué son but principal, à savoir la dépolitisation, puisque tous les « top managers » ont été nommés grâce à l'appui d'une famille politique du gouvernement.

■ Le premier système de sélection qui leur a été appliqué, outre le fait qu'il ne présentait aucune garantie d'objectivité, a été largement manipulé d'autant que l'entretien avec le ministre ou le président, d'une part, et le verdict final du jury, d'autre part, ont permis de rattraper les candidats politisés qui avaient échoué à l'« assessment ».

A la suite de nombreuses critiques, et surtout de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 126.511 du 17 décembre 2003 considérant que la sélection des « top managers » par deux jurys distincts violait le principe d'égalité, la sélection a été suspendue et revue.

L'« assessment » organisé à grand frais par les sociétés privées est passé à la trappe et la sélection repose maintenant sur trois étapes :

1. des tests informatisés ;
2. l'entretien devant un jury bilingue ;
3. l'entretien avec le ministre (le président pour les candidats N-1).

Les tests informatisés portent sur des exercices de calcul et de compréhension de textes et ne sont guère relevants pour une fonction de président ; de toute manière, ils ne sont pas éliminatoires.

Quant à l'entretien devant le jury, il comprend deux parties :

- la première a trait à la discussion d'un cas remis au candidat ;
- la seconde a trait à un entretien spécifique sur la fonction.

Lors de l'épreuve, on a constaté que le « cas » soumis aux candidats était en fait un exercice posé lors des épreuves d'« assessment » et qui n'avait aucun rapport avec la fonction, sans compter qu'il était particulièrement peu réaliste et idéologiquement orienté.

En conclusion, le rafistolage de la procédure de sélection ne résout rien : au-delà du caractère bancal d'un jury bilingue composé pour la plupart de membres unilingues qui ne peuvent exercer pleinement leur fonction et dont l'impartialité est sujette à caution, l'inadéquation des épreuves aux fonctions à pourvoir ne dissimule même plus que la désignation des mandataires répond à des préoccupations exclusivement partisans.

■ Pire, la quasi totalité des « top managers » exerçaient déjà des fonctions similaires, voire identiques. Il n'y a donc aucune raison pour qu'ils perçoivent soudain des traitements indécents (7.400.000 F pour un président et 6.000.000 F pour un managers N-

1), qui font fi de leur travail réel, d'une part, et d'une tension socialement acceptable des rémunérations dans la fonction publique, d'autre part.

Le GERFA propose donc dans un premier temps de revoir les traitements des « top managers », de les réduire aux barèmes antérieurs et de supprimer le système de mandat tel qu'il a été instauré par l'arrêté royal du 29 septembre 2001.

Cette décision sera tout à fait légale, puisque les « top managers » ont été nommés par le Roi et se trouvent dans une situation statutaire à laquelle la loi du changement peut être appliquée. Leur rémunération peut donc être réduite à un niveau décent, pour autant que la mesure ne soit pas rétroactive.

Dans un deuxième temps, le GERFA propose un système de carrière basé sur un autre type de sélection (voir III, D,1).

B. Les structures

La réforme COPERNIC a en fait créé deux types de services publics :

- d'une part, les services classiques reprenant grosso modo les compétences des anciens ministères et baptisés services publics fédéraux ;
- d'autre part, les services publics de programmation reprenant une compétence déterminée d'un ministère.

Ce double système ne présente aucune utilité, sinon de doubler les services généraux et de multiplier les présidents et les cabinets, dans le jargon COPERNIC les cellules stratégiques. Il s'impose de revenir à des organigrammes clairs basés sur un nombre limité de ministères et donc de réintégrer les services de programmation dans leur ministère d'origine.

C. La réduction des cabinets

La réforme COPERNIC a remplacé les cabinets ministériels par quatre organes :

- . Les cellules stratégiques ;
- . les secrétariats du ministre ;
- . la cellule de coordination générale pour le Premier ministre ;

. les cellules de politique générale pour les vices-premiers.

Dans l'esprit de la réforme, les cellules stratégiques font partie de l'administration et la sélection de leurs membres se fera par SELOR. Par ailleurs, la taille de la cellule de coordination générale de la politique et des secrétariats est fixée en début de législature, mais pas celle des cellules stratégiques censées faire partie de l'administration !

Enfin, la transparence des indemnités passe à la trappe, puisque chaque ministre dispose d'une enveloppe budgétaire pour les indemnités octroyées aux membres de cellule et à son secrétariat et qu'il peut donc la répartir selon ses propres critères. Seule l'indemnité octroyée aux chauffeurs est fixée par l'arrêté.

Deux ans plus tard, la réforme est sèchement ravalée.

La sélection des membres des cellules stratégiques par SELOR passe à la trappe et est remplacée par une désignation par le ministre ou le secrétaire d'Etat sur la base d'une description de fonction et d'un profil de compétence ;

Pour le personnel d'exécution, le choix appartient au ministre dans la limite des moyens budgétaires. Les mêmes règles prévalent grosso modo pour la cellule de coordination générale de la politique et pour les cellules de politique générale.

En ce qui concerne les indemnités, l'arrêté prévoit que les membres des cellules et des secrétariats bénéficient d'un complément de traitement fixé par le ministre ou le secrétaire d'Etat dans la limite des moyens budgétaires octroyés à cet effet. La disparition de la transparence est donc totalement confirmée. Seule le ministre et sa personne de confiance connaissent les indemnités versées au personnel de cabinets.

Un membre de cabinet ne connaît plus le montant de l'indemnité à laquelle il a droit et ne connaît pas le montant de l'indemnité accordée à son collègue !

Entre 2001 et 2003, le ravalement de façade est saisissant. Que reste-t-il de la « réforme » de 2001 ?

Les membres des cabinets ministériels se retrouvent affectés dans quatre organes différents ; les cellules stratégiques, la cellule de coordination générale, les cellules de politiques générale, les secrétariats.

En ce qui concerne les cellules, à l'exception des chauffeurs, ils sont logés à la même enseigne et perçoivent une indemnité dans les limites de l'enveloppe budgétaire.

Notons que la taille des cellules stratégiques, de la cellule de coordination générale et des secrétariats du personnel doit être fixée par le Gouvernement -et non par arrêté royal !- en début de législature et qu'aucune information n'a été publiée à ce sujet pour la présente législature.

La taille de ces cellules peut être révisée à tout moment. Enfin, le conseil des ministres peut décider que d'autres ministres peuvent disposer également d'une cellule de politique générale !

Par conséquent, pour connaître la taille et le nombre exact des différentes cellules, de même que pour connaître la taille exacte des secrétariats, il faut poser une question parlementaire au Premier ministre, voire à chaque membre du Gouvernement.

Une fois de plus, la réforme COPERNIC a raté l'objectif annoncé à grand renfort de publicité. Les cabinets n'ont pas été supprimés et se sont au contraire dispersés, comme des métastases, dans l'ensemble du corps administratif. Avec leur dispersion, leur transparence relative à disparu, tant au niveau du nombre de membres qu'au niveau des « indemnités ». On peut considérer certainement que le nombre réel des membres de cabinets a simplement doublé « grâce » à la réforme COPERNIC, mais cela ne constitue qu'une impression générale.

Le GERFA demande évidemment la suppression des quatre organes et leur remplacement par le seul secrétariat du ministre dont les effectifs

doivent être limités à une dizaine de personnel.

Le GERFA réclame donc la réduction drastique des cabinets ministériels. En effet, ces structures doublent l'administration, renforcent la politisation ambiante, diluent les responsabilités et coûtent très cher au contribuable. Au contraire, chaque ministre doit travailler directement avec son administration et le nombre de ses collaborateurs doit être strictement limité.

D. La valse des appellations

La réforme COPERNIC a remplacé beaucoup de dénominations par d'autres souvent peu compréhensibles ou incorrectes sur le plan linguistique.

Ainsi, le GERFA propose de revenir à la dénomination de ministère en lieu et place de service public fédéral auquel est accolé le nom du département.

Ainsi, l'appellation « service public fédéral Personnel et Organisation » est non seulement incorrecte en français (il faudrait en effet dire : service public fédéral du personnel et de l'organisation), mais aussi est beaucoup trop longue par rapport à l'ancienne dénomination « ministère de la Fonction publique ».

De même, les dénominations des « top managers », N (pour identifier le président) et N-1 (pour identifier le directeur général) sont totalement incompréhensibles et il s'impose de revenir aux grades classiques de directeur général et secrétaire général.

Enfin, l'appellation SELOR peut être remplacée avantageusement par l'ancienne dénomination Secrétariat permanent de Recrutement.

V. POUR UN SERVICE AU PUBLIC

A. Le principe de neutralité du service public

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.

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 !

B. 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 condition 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'utilisateur 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'utilisateur et une simplification radicale des formalités, en parlant 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. Le recours à l'Internet ne doit pas avoir pour conséquence l'exclusion des citoyens non raccordés électroniquement ; l'administration doit donc permettre l'intro-

duction de dossiers par les deux voies, la voie électronique et la voie postale.

À cet égard, on ne peut dire que les progrès aient été significatifs. Les administrations continuent à multiplier les demandes et n'ont guère fait preuve d'interactivité. Par ailleurs, alors que la plupart des services ont accès au Registre national, il paraît inadmissible que de nombreuses administrations requièrent encore des copies d'acte de naissance du demandeur.

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'utilisateur 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 concernés, 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 départements, 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...

Enfin, il faut appliquer le principe « unilinguisme des agents, bilinguisme des services », pour améliorer la qualité de l'accueil et de la communication, en permettant aux usagers de s'adresser à des agents qui parlent vraiment la même langue qu'eux.

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, dans des limites raisonnables et pour autant qu'il existe une demande réelle des usagers (le samedi matin, par exemple). Il serait opportun, là où cela ne se fait pas encore, de prévoir la continuité du service pendant les heures de table, de midi à deux heures.

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.

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

4. Une information accessible et transparente

4.1. L'information sur le recrutement

Le gouvernement VERHOFSTADT I a supprimé l'Agenda du S.P.R. qui donnait mensuellement aux candidats à un emploi dans la fonction publique une information claire et précise moyennant le paiement d'une somme modique. Désormais, le candidat à un emploi public est contraint de consulter le site confus SELOR.be sur lequel il ne trouve pas toujours les informations utiles et surtout les programmes des épreuves. Cet agenda du S.P.R. ne coûtait pas très cher et représentait un instrument d'information efficace et fiable. Le GERFA propose donc de rétablir cet outil, éventuellement sous une forme électronique, 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 de SELOR qui doit au contraire être amélioré.

4.2. L'information légale

Par les articles 472 à 478 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, la diffusion du Moniteur sur papier a été supprimée et les citoyens sont

priés de consulter le site Internet du Moniteur belge. Toutefois, l'édition papier ne disparaît pas tout à fait, puisque trois exemplaires sont toujours imprimés et sont déposés respectivement à la Bibliothèque royale dans le cadre de la loi du 8 avril 1965 instituant le dépôt légal, au ministère de la Justice et au siège du Moniteur.

Désormais, les citoyens ne sont plus placés sur un même pied et leurs possibilités de consultation et l'efficacité de celle-ci dépendront grandement de leurs moyens informatiques et donc de leur situation financière et sociale.

On peut se demander également si la publication des lois et règlements sur le site Internet du Moniteur est suffisante pour considérer qu'elle entraîne dans les dix jours, sauf disposition contraire, leur entrée en vigueur, puisqu'elle nécessite un équipement informatique lourd, une connexion à débit rapide et qu'elle ne permet pas, à première vue, de prendre connaissance facilement et rapidement de l'ensemble des textes repris sur le site.

Dans la mesure où le Moniteur publie également les textes réglementaires des Régions et des Communautés, l'État fédéral a porté atteinte à leurs prérogatives et devait au minimum requérir leur avis avant de modifier le mode de publication des décrets, ordonnances et arrêtés régionaux et communautaires.

En décidant la suppression du Moniteur papier, le Parlement fédéral a manifestement pris une décision légère et inconséquente qui fragilise l'État de droit. En effet, la décision prise viole le principe d'égalité des usagers et les exigences minimales requises pour la connaissance de la loi, de même que les règles répartitrices de compétence, tout en sous-estimant les risques de fraude et de mainmise sur le système.

Le GERFA a introduit un premier recours en annulation à la Cour d'arbitrage contre les dispositions de 2002 ; la Cour d'arbitrage a annulé les dispositions en considérant qu'elles violaient le principe d'égalité ; malheureusement, la Cour d'arbitrage n'a pas imposé l'exécution immédiate et a donné au gouvernement un délai pour se

conformer à son arrêt. Le gouvernement n'a rien fait et repris en 2005 les mêmes dispositions qu'en 2002 tout en les assortissant d'un « help desk » (service d'aide). Ces dispositions ont de nouveau été attaquées à la Cour d'arbitrage ; celle-ci a considéré qu'elles ne violent plus le principe d'égalité puisqu'un « help desk » avait été installé.

Compte tenu des éléments développés ci-dessus, le GERFA réclame donc le rétablissement de la version papier du Moniteur qui coexistera avec la version électronique diffusée sur l'Internet.

Le GERFA ne réclame pas cependant le rétablissement du Moniteur tel qu'il existait avant sa suppression ; en effet, une version allégée, limitée aux textes légaux et réglementaires, pourrait être envisagée ; par ailleurs, les autres informations pourraient faire l'objet d'une autre publication ou être intégrées dans le seul « Moniteur électronique », dont l'appellation serait alors modifiée.

C. 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 automatiques 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.

Enfin, cette commission doit 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.

Notons à cet égard qu'il y a lieu de donner les moyens suffisants à cette commission pour qu'elle puisse rendre ses avis (ses décisions) à bref délai, sous peine de rendre sa saisine inutile.

Enfin, il faut abroger l'arrêté royal du 30 août 1996 fixant le prix des copies demandées par l'utilisateur et en revenir à la communication gratuite. La tarification des documents constitue en effet un frein à la communication, coûte plus en formalités qu'elle ne rapporte et contrevient dès lors à l'esprit de l'art. 32 de la Constitution.

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

– l'accessibilité réelle à l'information sans formalités ni coût 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.

D. La Poste

Le GERFA s'oppose fermement à l'entrée en bourse de La Poste et ne voit pas la plus-value que le service

public, l'usager ou l'Etat peuvent en retirer.

A court terme, l'Etat pourra profiter de l'opération en voyant la valeur de ses actions augmenter mais cela restera temporaire, le temps qu'il faudra pour que les nouveaux investisseurs pompent les restes de la valeur en exigeant le versement de dividendes de plus en plus élevés, donc en faisant réaliser des actifs et en diminuant les fonds propres.

Au terme de l'évolution, La Poste perdra de sa valeur et l'Etat devra la recapitaliser sous peine de faillite ou de revente dans de mauvaises conditions au plus offrant !

La Poste doit rester un service public à part entière sur lequel l'autorité du pouvoir public doit s'exercer en prenant en compte l'ensemble des paramètres comme l'emploi, le service au public ou encore le rôle de stabilisateur.

VI LES AUTRES RÉFORMES NÉCESSAIRES

A. Le référendum

Il faudrait régler son compte au postulat idéologique de l'article 33 de la Constitution, qui accorde implicitement à la représentation parlementaire le monopole de l'exercice de la souveraineté : le véritable Souverain, c'est le(s) peuple(s), qui doit pouvoir se prononcer tant directement par le référendum, qu'indirectement par l'élection de ses représentants ; la présomption selon laquelle la représentation exprime de manière infaillible la volonté générale est parfois contraire aux faits.

L'institution du référendum de décision est devenue indispensable si l'on veut éviter un divorce croissant entre les responsables politiques et les citoyens, donc des dérives dangereuses pour la démocratie et les libertés : elle doit être préalable à toute nouvelle remise en question des structures institutionnelles.

Si le référendum aux niveaux local et régional est assez généralement prôné, les réactions de l'opinion publique

aux dernières réformes de l'État et les débats sur les traités européens dans plusieurs pays montrent qu'il faut aller plus loin.

En effet, le référendum n'est pas incompatible avec le fédéralisme pourvu qu'il soit aménagé : en Suisse, une initiative populaire n'est adoptée que si elle obtient la majorité à la fois dans l'ensemble du pays et dans plus de la moitié des États fédérés (cantons) ; en Belgique, on pourrait exiger la majorité dans chacune des trois Régions. Ceci ne concerne pas les scrutins à organiser pour fixer les limites des Régions : ici, c'est, en saine démocratie, aux habitants des communes et quartiers concernés et à eux seuls de se prononcer.

En conclusion, le GERFA considère que devant la gravité de la crise de la représentation politique que connaît ce pays, l'institution du référendum, sans cesse différée, doit maintenant avoir la priorité sur toute autre réforme institutionnelle et que devraient dorénavant être soumis à la ratification populaire :

1° les modifications de la Constitution et des lois spéciales de réforme de l'État, ce qui répond par ailleurs aux objections relatives à l'obsolescence de l'actuelle procédure de révision constitutionnelle ;

2° les traités visant à élargir l'Union européenne ou à en modifier les institutions ;

3° les lois civiles et pénales qui règlent les problèmes communément qualifiés d'« éthiques » et qui ont pour enjeu le statut et les droits fondamentaux des personnes.

B. Une véritable Cour constitutionnelle

Le GERFA opte clairement pour la création d'une Cour constitutionnelle, au-delà de l'élargissement des compétences de la Cour d'arbitrage au contrôle du respect des droits énoncés au titre II et des dispositions fiscales de la Constitution.

Une véritable Cour constitutionnelle doit :

– avoir une compétence générale en matière de contrôle de constitutionnalité des lois et décrets, et donc être aussi la gardienne du respect des règles démocratiques (par exemple, en matière de délégations du pouvoir législatif par des lois-cadres ou de pouvoirs spéciaux, ou de conformité des traités internationaux à la Constitution avant leur ratification) ;

– être composée exclusivement de magistrats professionnels, issus de préférence de la Cour de cassation et du Conseil d'État. La jurisprudence de la Cour d'arbitrage, qui considère que le fait, pour un de ses membres, d'avoir pris part antérieurement au vote d'une loi déferée à sa censure, ne constitue pas en soi une cause de récusation, ne peut que renforcer le bien-fondé de cette exigence.

Il faudra par contre veiller à endiguer le recours aux questions préjudicielles, voire remettre ce mécanisme en question, car certains plaideurs en abusent manifestement pour empêcher que justice soit rendue dans des délais raisonnables et accroître le coût des procès.

C. 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.

Le contentieux administratif est émietté entre, d'une part, une série d'organes juridictionnels souvent peu connus et peu accessibles (députation permanente, commissions diverses), et dont l'impartialité n'est pas toujours garantie, et, d'autre part, le Conseil d'État. Enfin, il faut regretter que le Conseil d'État devient de plus en plus lent et ne garantit plus au citoyen le droit de voir son affaire jugée dans un délai raisonnable.

Pour résoudre ces différents problèmes, 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, communales 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) 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, mais ne permettra pas d'éviter à terme un renforcement des moyens du Conseil d'État.

Ce dernier devra faire l'objet d'un audit sérieux pour remédier à des défauts manifestes d'organisation. Par ailleurs, la loi devra lui imposer des délais précis pour traiter les affaires : en particulier, un délai devra être prévu pour le dépôt du rapport de l'auditeur de même que pour la communication des arrêts, après que les débats ont été déclarés clos.

La création des tribunaux administratifs ne représente cependant pas la panacée et l'arriéré n'est pas le seul mal dont souffre le Conseil d'État. Alors que le pouvoir judiciaire a fait l'objet d'une réforme profonde pour objectiver les nominations de magistrats, le même travail n'est même pas amorcé en ce qui concerne le Conseil et il paraît aller de soi que les magistrats du siège soient tous politisés sans que personne ne semble s'en émouvoir.

La 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.

L'auditorat n'est pas non plus sans tâche. Même si ses membres sont recrutés par concours, on peut s'étonner que ce soit le Conseil d'État lui-même qui organise seul les épreuves et que les magistrats politisés jouent donc un rôle important dans la sélection des candidats. La aussi, il y a matière à réfléchir et il serait souhaitable d'associer des experts extérieurs à l'organisation du concours.

D. Le pouvoir judiciaire

1. La réduction de l'arriéré judiciaire

L'arriéré judiciaire n'a pas disparu. Sous cette législature, il n'a été effectué aucun examen convaincant de ses causes profondes. Citons à titre d'exemple les lignes hiérarchiques trop longues, la pratique des contrôles obsessionnels des dossiers entre collègues, l'absence de remplacement durant les longues maladies, les multiples allers-retours de dossiers au sein de sections, l'inertie des avocats, les problèmes de traduction ou la complexité des textes législatifs à appliquer. Dans ce cadre de réduction de l'arriéré judiciaire, on aurait pu également mesurer la répartition correcte de la charge de travail au sein du pouvoir judiciaire. Aujourd'hui, certains magistrats croulent sous les masses de dossiers (et accumulent l'arriéré) tandis que d'autres se tourment littéralement les pouces (sans chercher à résorber l'arriéré de leurs « collègues »).

Cependant, la loi prévoit de mesurer la charge de travail du pouvoir judiciaire en Belgique. Pourquoi n'avoir pas cherché à appliquer cette disposition légale rapidement ?

Il est inopportun d'introduire des réformes en matière judiciaire sans mesurer leurs conséquences en termes de charge de travail et d'impact sur l'arriéré judiciaire. Le GERFA est partisan d'un recours plus fréquent à la procédure écrite, trop peu employée devant les juridictions judiciaires, alors qu'elle constitue la règle au Conseil d'État. En matière civile, la di-

rection de la procédure devrait appartenir au tribunal.

2. Le contrôle du conseil supérieur de la Justice

Aujourd'hui, certains magistrats francophones ne répondent pas aux attentes élevées de la population. Dans ce sens, la lisibilité et la qualité de rédaction de certains jugements laissent toujours à désirer. Si des processus d'évaluation ont été mis en place, ils n'ont pas été appliqués ou ont tourné au règlement de compte, aussitôt calmé par la Conseil d'État.

Par ailleurs, la sélection des futurs magistrats pose aussi problème. Dans ce domaine, le manque de transparence du Conseil supérieur de la Justice (C.S.J.) en termes de sélection a été dénoncé par le GERFA. Le C.S.J. fait fi avec « brio » de l'article 32 de la Constitution et de la législation belge relative à la motivation formelle des actes administratifs et à la publicité de l'administration en matière d'examens et de concours.

Le favoritisme et l'indifférence au système de mérite n'ont pas encore disparu. Dès lors, il convient de recruter les magistrats sur la base de méthodes objectives.

Les épreuves de sélections écrites actuelles sont la dissertation ainsi que le commentaire et la rédaction de décisions de justice. Afin de garantir un minimum d'égalité entre les candidats, des grilles de correction devraient être élaborées afin d'évaluer toutes les copies selon les mêmes critères.

3. La suppression de la troisième voie

L'emploi de grilles d'évaluation, de questionnaires à choix multiples ou d'épreuves de connaissance aux contours nettement définis est de nature à exclure tout risque d'arbitraire dans le choix des futurs magistrats.

Or, la troisième voie d'accès consiste en une procédure de recrutement simplifiée de magistrat pour toute personne qui a exercé la profession d'avocat pendant vingt ans ou pendant quinze ans (dans ce dernier cas, cinq années supplémentaires d'expérience juridique sont requises). Les

candidats pouvant faire état de cette expérience seront soumis à un seul examen oral d'évaluation organisé par la commission de nomination et de désignation du Conseil supérieur de Justice. Cet examen se déroule à huis-clos.

La troisième voie d'accès à la magistrature s'inscrit donc dans une tendance critiquable, tendance qui se focalise sur l'organisation d'examens de recrutement au contenu nébuleux et évalués par des commissions dont le pouvoir « souverain » d'appréciation ne connaît aucun garde-fou. Aucune copie d'épreuve n'existe et les portes des permanences sociales restent ouvertes aux candidats-magistrats.

Logiquement, le GERFA insiste sur la suppression de cette troisième voie inutile pour que la justice continue dans la direction qui a été tracée à la suite de l'affaire DUTROUX, et qui implique un recrutement plus objectif et plus rigoureux des magistrats, au terme d'une formation à caractère professionnel au sein d'une école de la magistrature.

4. Un meilleur accès du justiciable et de meilleures conditions de travail pour le personnel

Pourquoi un particulier qui souhaite défendre sa cause sans avocat doit-il être systématiquement relégué en fin d'audience ? Aucun argument légal ne milite en faveur de cette tradition dans les prétoires. Dans les justices de paix, ce cliché du « simple particulier » relégué en fin d'audience ne contribue pas à satisfaire les usagers de ce système qualifié à tort de justice de proximité.

Dès lors, la justice étant un service public (que pourrait-elle constituer d'autre ?), tous les citoyens doivent y avoir accès sans restriction, dans le respect du principe d'égalité, qu'ils recourent ou non aux services d'un avocat. Un particulier qui se présente dans une juridiction ne doit pas être toisé par son juge, parce qu'il n'est pas assisté d'un conseil.

A l'instar de l'accueil du justiciable, les conditions de travail dans certains parquets ou certaines juridictions laissent toujours à désirer. Il n'est pas

normal que des employés soient systématiquement harcelés ou insultés par des avocats -eux-mêmes agressés par leurs clients !- ou confinés à raison de huit heures par jour dans des caves humides pour y chercher des dossiers mal classés au milieu des puces à papier.

Ce personnel des greffes et parquets travaille donc souvent dans des conditions lamentables. Dans le cadre de la récente refonte de sa carrière, il devra suivre des formations certifiées. Il importe que celle-ci se déroulent sérieusement, sans instaurer de quotas implicites. L'évaluation des connaissances devra être objective et l'utilisation de questionnaires à choix multiple correctement rédigés permettra une économie de recours au Conseil d'Etat.

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, se 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 la réforme CO-PERNIC a considérablement dégradé en désignant à la tête des administrations des mandataires hyperpolitisés et en brouillant l'organigramme des services publics.

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.