

INTRODUCTION A LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

1. PREAMBULE

La présente contribution constitue la seconde partie du cours "Introduction au droit et Notion de service public".

Elle s'inscrit donc dans la continuité de ce cours et reprend, en les complétant et en les plaçant dans une autre perspective, certaines notions qui ont été évoquées dans le cadre de cette première partie.

Il vise pour le surplus, à ouvrir une réflexion sur l'évolution récente de la perception des services publics et sur leur avenir.

2. SYSTEME REPRESENTATIF - SEPARATION DES POUVOIRS

La Belgique est une Monarchie constitutionnelle représentative organisée sur le principe de la séparation des pouvoirs : Législatif, Exécutif et Judiciaire.

Le principe de la séparation des pouvoirs est le fruit des pensées du siècle des lumières (v. à ce sujet, WIKIPEDIA, Séparation des pouvoirs).

D'abord : J. Locke en Angleterre : par réaction à l'absolutisme des STUART dans son "Traité du gouvernement civil" (1690), distinguait :

- Le pouvoir législatif qui crée les lois ;
- Le pouvoir exécutif qui veille à l'exécution des lois ;
- Le pouvoir fédératif ou confédératif (selon les traductions) qui mène les relations internationales, en particulier le pouvoir de faire la guerre, conclure des traités, établir des relations diplomatiques (on parlerait aujourd'hui de la politique étrangère et de défense). Il qualifie ce pouvoir de *naturel*.

Ensuite : Montesquieu (1689-1755) en France, par réaction à l'absolutisme de Louis XIV, propose dans "L'esprit des lois", de distribuer les pouvoirs à différents organes, pour que les pouvoirs des uns limitent les pouvoirs des autres. Ces organes pouvant avoir des intérêts non convergents, il estime que les droits des sujets sont mieux garantis. L'établissement d'un régime despotique devient également plus difficile (quoique non impossible).

Reprenant Locke, il opère une distinction tripartite appelée *Trias Politica* :

- Il conserve la fonction législative, exercée par la puissance législative, qui sont les deux chambres du parlement représentant deux corps : la noblesse et le peuple ;
- Il fusionne les fonctions fédérative et exécutive, exercées par la puissance exécutive, le monarque ;
- Il y adjoint une troisième fonction : la fonction judiciaire, qui ne doit pas être identifiée à un corps social particulier et qui doit appliquer la loi et non exprimer une opinion particulière.

"Il y a, dans chaque État, trois sortes de pouvoir : la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du choix des gens et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil. [...] Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté ; [...] il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive."

3. NOTRE SYSTEME INSTITUTIONNEL

La Constitution belge, adoptée en 1831, s'inscrit dans la logique de l'Etat de droit organisé sur la base de ce principe de la séparation des pouvoirs.

Article 33 de la Constitution :

*"Tous les pouvoirs émanent de la nation.
Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution."*

La Constitution est l'œuvre des représentants de la nation et seuls ceux-ci peuvent la modifier.

Elle délimite les pouvoirs du Roi : il promulgue les lois ; il est le chef de l'exécutif et il nomme les juges.

Elle fixe les règles d'élection des représentants des citoyens et les limites de leurs pouvoirs.

Elle définit les pouvoirs des exécutifs et du monde judiciaire.

Elle fixe la structure de l'Etat et son organisation.

4. INTERET GENERAL

Le système tel qu'il est ainsi organisé, a vocation à rencontrer l'intérêt général, tant par l'articulation optimale des structures de l'Etat que par la mise en œuvre de politiques adaptées aux aspirations de la société.

L'intérêt général n'est pas l'addition des intérêts particuliers, mais une conjonction de ces intérêts formant un ensemble autonome, sorte de dénominateur commun.

Cette notion est évolutive et dépend fortement des influences naturelles, idéologiques, philosophiques et historiques.

5. PLUS D'ETAT - MOINS D'ETAT

a. Droit et fonctions régaliens

(v. <http://fr.wikipedia.org> : "régalien")

Ce mot n'est quasiment utilisé que dans la locution *Droit régalien*. De nos jours, il est utilisé aussi avec les mots « fonctions » et « pouvoirs » pour désigner la même chose. « Droit régalien » désigne des pouvoirs exclusifs du seigneur que personne d'autre n'a le droit d'exercer sur son territoire. En économie, les fonctions régaliennes désignent des tâches que l'Etat ne doit pas ou ne peut pas déléguer à des sociétés privées. La liste des droits ou fonctions régaliennes dépendent du système politique et de l'opinion de chacun.

Au XVI^e siècle, les droits régaliens désignent souvent les droits suivants :

- le droit de faire la loi
- le droit de paix ou de guerre
- le droit de battre monnaie
- le droit d'accorder des grâces
- le droit de douane
- le droit de mettre garnison (le droit de lever une armée)

Selon le souverain et le système politique, ces droits sont ou ne sont pas régaliens.

Adam Smith

Dans "*Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*", Adam Smith constate que les souverains abusent de leurs pouvoirs en voulant partir en guerre trop souvent, posant des problèmes de dettes souveraines trop élevées.

Adam Smith veut réduire les pouvoirs régaliens à :

- Protéger la société contre toute violence intérieure ou extérieure,
- Protéger tous les membres de la société contre l'injustice ou l'oppression causée par un autre membre,
- Fournir des infrastructures et des institutions publiques, qui sont bénéfiques à la société, mais qu'un entrepreneur privé ne peut pas financer lui-même profitablement.

Les libéraux

Les fonctions régaliennes de l'État sont limitées aux grandes fonctions souveraines qui fondent l'existence même de l'État et qui ne font, en principe, l'objet d'aucune délégation.

Elles sont aussi appelées, prérogatives régaliennes.

Elles sont au nombre de quatre :

- Assurer la sécurité extérieure par la diplomatie et la défense du territoire ;
- Assurer la sécurité intérieure et le maintien de l'ordre public, avec, notamment, des forces de police ;
- Définir le droit et rendre la justice ;

- Détenir la souveraineté économique et financière en émettant de la monnaie, notamment par le biais d'une banque centrale.

Aux yeux de certains libéraux, cette quatrième fonction serait d'une nature différente des trois premières, qui visent à protéger chaque citoyen contre tous les autres et à garantir la liberté individuelle. Sa légitimité est contestée par certains libéraux qui acceptent les trois autres. Ainsi, Jean-Baptiste Say, Friedrich Hayek, ou d'autres mettent en avant les monnaies privées. En sens contraire, on peut voir dans la souveraineté économique de l'État une fonction comme les autres, si elle consiste à protéger les citoyens des abus économiques et financiers des autres citoyens ou des entreprises.

b. Les conceptions de l'Etat

Les conceptions philosophiques et idéologiques ayant trait à la définition de l'intérêt général et au rôle de l'Etat, s'inscrivent sur un curseur "gauche-droite" entre :

- Une conception maximaliste de la prise en charge des besoins collectifs par l'Etat qui induit une organisation structurelle centralisée et dirigiste (collectivisme, planification, administration pléthorique et centralisée) ;
- Une conception minimaliste de l'intervention de l'Etat dans la régulation des rapports sociaux offrant la plus large part à l'autonomie individuelle qui induit une structure étatique minimale, confinée aux fonctions régaliennes (libre échange, rôle de l'Etat limité à la rencontre des besoins primaires nécessaires à la collectivité mais dont les entrepreneurs privés ne sauraient générer de profits et à la défense de la société et de ses membres).

Ainsi, selon la position que l'on accorde à l'individu ou à la collectivité, le curseur se placera entre une conception de l'Etat qui ne prend en charge que les fonctions régaliennes laissant les relations sociales s'équilibrer par la simple interaction des individus, ou une conception de l'Etat qui prendra en charge l'entièreté du système productif et de l'organisation des relations sociales.

La chute du "modèle communiste" fondé sur la conception maximaliste et les dérives actuelles du modèle libéral fondé sur le libre-échange, laissent apparaître d'évidence qu'un équilibre doit être recherché entre les deux modèles.

Dans la mesure où les services publics sont les outils dont disposent les autorités publiques pour répondre aux besoins liés à la rencontre de l'intérêt général, leur importance sera fonction du positionnement du curseur entre ces deux extrêmes : de l'équilibre qui s'établit à un moment donné, entre la liberté individuelle des citoyens et la nécessaire cohésion sociale.

6. LES SERVICES PUBLICS

a. Définition fonctionnelle et institutionnelle

Dans les limites fixées ci-dessus, les représentants de la Nation prennent les décisions propres à :

- Organiser l'appareil d'Etat,
- Répondre aux besoins des citoyens.

La notion de service public recouvre donc à la fois :

- Le modèle d'organisation de l'Etat (les pouvoirs publics et les administrations) : définition institutionnelle ;
- Les mécanismes mis en œuvre pour répondre aux besoins rencontrés par les citoyens (les services rendus aux citoyens) : définition fonctionnelle.

b. Les acteurs en présence

Trois acteurs s'y rencontrent :

- Les citoyens : qui sont à la fois électeurs, contributeurs et, en qualité d'usagers, bénéficiaires des prestations fournies par les services publics ;
- Les représentants de la Nation qui définissent les politiques et les services à mettre en œuvre afin de rencontrer l'intérêt général ;
- Les gouvernants et les agents des services publics qui relèvent de leur autorité, appelés à mettre les politiques en œuvre, à assurer le fonctionnement des services publics.

Ces acteurs détiennent des droits et des devoirs qui doivent s'équilibrer et dont le premier est de rencontrer l'intérêt général.

7. L'ACTION DES SERVICES PUBLICS NE PEUT ETRE ENTRAVEE

a. Les privilèges de la puissance publique

Puisque les services publics visent à répondre à l'intérêt général, leur action ne peut être entravée.

En découle un principe général de *"continuité et de régularité des services publics"*, qui justifie que les pouvoirs publics disposent de certains privilèges exorbitants du droit commun.

Ces privilèges qui confinent à l'exercice de la *"Puissance publique"*, se définissent comme suit :

I. PRIVILEGE DE LA DECISION EXECUTOIRE (OU "PRIVILEGE DU PREALABLE").

En droit civil, aucun individu ne peut prendre de décision qui s'impose à autrui ; l'accord entre les parties est nécessaire à l'établissement ou à la modification de toute situation juridique.

Au contraire, les Pouvoirs publics peuvent unilatéralement et à tout moment, prendre les mesures pour répondre à l'intérêt général, modifier la situation juridique des administrés, les conditions dans lesquelles les prestations sont fournies et les règles de fonctionnement des services publics¹.

En termes de fonctionnement des Services publics, on parlera de *"Loi du Changement"* : l'autorité administrative fixe unilatéralement les règles de fonctionnement de l'Administration, et peut donc, à tout moment, les modifier afin de répondre au mieux aux exigences de l'intérêt général.

¹ V. p. ex.: arrêt de la Cour constitutionnelle n° 107/2017 du 28 septembre 2017 (sur la loi du 28.4.2015 supprimant la bonification de diplôme pour l'accès à la pension publique) : B.14. *"Le principe d'égalité et de non-discrimination ne s'oppose pas à ce que le législateur revienne sur ses objectifs initiaux pour en poursuivre d'autres. D'une manière générale, les pouvoirs publics doivent d'ailleurs pouvoir adapter leur politique aux circonstances changeantes"*.

Sur le plan de la position du personnel, cela se traduit par la fixation unilatérale d'un statut du personnel qui peut être modifié à tout moment pour répondre aux nécessités du service à rendre à la population.

II. PRIVILEGE DE L'EXECUTION D'OFFICE.

En droit commun, aucun individu ne peut contraindre autrui de quelque manière que ce soit ; seul le juge peut contraindre un citoyen à respecter les termes d'un accord ou à respecter une règle de comportement, peut sanctionner toute violation d'une de ces normes ou à ordonner réparation d'une faute commise (les individus ne peuvent se faire justice eux-mêmes) et le cas échéant, le citoyen est tenu de faire appel à la Force publique pour faire valoir ses droits (police, huissier, ...).

Au contraire, dans certains cas prévus par la loi, les pouvoirs publics peuvent prendre d'initiative, les mesures visant à faire respecter leurs décisions unilatérales, voire se donner des titres exécutoires leur permettant de faire usage directement de la Force publique.

Ex. :

- Sur la base d'un arrêté par le Bourgmestre interdisant tout stationnement à un endroit précis à un moment donné, la police qui constate l'infraction, peut faire enlever d'initiative le véhicule contrevenant ;
- Le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales (loi du 13 avril 2019) et la loi domaniale du 22 décembre 1949 qu'elle complète, autorise les fonctionnaires de du S.P.F. Finances chargés du recouvrement, d'établir un titre exécutoire qui leur permet de récupérer toute créance fiscale et non-fiscale, par toute voie de droit et notamment en prélevant ces créances sur les remboursements d'impôt.

III. L'ABSENCE DE VOIES D'EXECUTION FORCEE CONTRE L'ADMINISTRATION.

En droit civil, une personne qui se voit conférer par le juge le droit d'obtenir réparation d'un préjudice causé par un autre individu, peut faire exécuter ce droit en nature ou sur les biens de cet individu, à l'intervention d'un agent public (huissier de justice, par exemple).

Au contraire, puisque la *"loi de régularité et de continuité du service public"* impose aux Services publics à fournir leurs prestations de manière régulière et continue, nul ne peut entraver l'action des services publics par la saisie de leurs biens ; l'intérêt général s'en trouverait compromis.

Ce privilège de l'absence de voie d'exécution forcée contre l'administration est formalisé par l'article 1412bis du Code judiciaire (inséré par la loi du 30/06/1994) qui dispose que *"Les biens appartenant à l'Etat, aux régions, aux communautés, aux provinces, aux communes, aux organismes d'intérêt public et généralement à toutes personnes de droit public sont insaisissables"*.

L'introduction de cet article 1412bis dans le Code judiciaire a cependant relativisé la portée de ce principe puisqu'en dehors de l'affirmation même de celui-ci, cet article dispose que certains biens peuvent être saisis :

- ✓ Ceux que l'organe compétent aura préalablement déclarés comme pouvant être saisis ;
- ✓ A défaut de déclaration ou si les biens qui figurent dans cette liste ne suffisent pas à désintéresser le créancier, ceux qui ne sont manifestement pas utiles à l'exercice de la mission du service public ou pour la continuité de celui-ci.

b. La responsabilité civile et pénale de l'Etat

L'article 31 de la Constitution tel qu'il est actuellement rédigé, dispose que *"Nulle autorisation préalable n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour des faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des Ministres et des membres des Gouvernements de Communauté et de Région"*.

Ce dispositif permet à chacun d'engager la responsabilité tant civile que pénale des mandataires comme des membres du personnel des administrations².

Sur la base du principe que l'autorité publique est hors du champ de la société civile (cf. ci-dessus), il a fallu très longtemps pour que la responsabilité civile des autorités publiques puisse être engagée devant les tribunaux et encore plus longtemps (juillet 2018), pour que la responsabilité pénale puisse l'être.

I. SUR LE PLAN CIVIL

La Cour de Cassation a admis la responsabilité civile des autorités administratives pour la première fois dans son arrêt Flandria du 5 novembre 1920 (un arbre abattu appartenant à une autorité administrative avait causé des dégâts).

Il a fallu attendre l'arrêt Anca du 19 décembre 1991 pour que la responsabilité civile du pouvoir judiciaire soit admise (société déclaré en faillite sans respect du principe de publicité et du contradictoire).

Par deux arrêts de 2006 (Eglise Universelle du Royaume de Dieu du 1^{er} juin 2006 : inscription dans la liste des organisations sectaires, et Ferrera du 28 septembre 2006 : ne pas avoir pris les mesures en vue de résorber l'arriéré judiciaire), la Cour de cassation a finalement admis la responsabilité civile du législateur.

Les membres du personnel statutaire sont soumis aux dispositions de la loi du 10 février 2003 relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques (M.B. 27.02.2003, entrée en vigueur le 9 mars 2003), qui fixe pour principe, que les membres du personnel ne sont responsables civilement, en cas de dommage causé par eux, dans l'exercice de leurs fonctions à la personne publique ou au tiers, qu'en cas de dol, de faute lourde ou de faute légère ayant un caractère habituel.

En tous autres cas, l'autorité publique assume la responsabilité des dommages causés à des tiers.

Les membres contractuels des services publics sont quant à eux, soumis à l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail qui dispose que : *"En cas de dommages causés par le travailleur à l'employeur ou à des tiers dans l'exécution de son contrat, le travailleur ne répond que de son dol et de sa faute lourde.*

Il ne répond de sa faute légère que si celle-ci présente dans son chef un caractère habituel plutôt qu'accidentel. (...)".

² Voir : loi du 4 mai 1999 relative à la responsabilité civile et pénale des bourgmestres, échevins et membres de la députation permanente. La responsabilité civile et les amendes pénales encourues par ces autorités sont prises en charge par la commune ou la province, sauf dol, faute lourde ou faute légère présentant un caractère habituel.

II. SUR LE PLAN PENAL

Alors que sur la base de la loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales, la responsabilité pénale des personnes de droit publiques ne pouvait pas être engagée (cf. Cour constitutionnelle, arrêt n° 128/2002 du 10 juillet 2002), la loi du 11 juillet 2018 modifiant le Code pénal et le titre préliminaire du Code de procédure pénale en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales, a inscrit cette possibilité dans le Code pénal.

Elle limite cependant, le pouvoir du juge à une déclaration de culpabilité, sans lui permettre d'infliger de peine aux autorités publiques.

La responsabilité pénale des membres du personnel des autorités publiques peut quant à elle toujours être engagée pour les infractions ou crimes qu'ils auront commis dans le cadre de l'exercice de leur fonction.

Le Code pénal contient quant à lui, une liste d'infractions pénales spécifiques telles :

- La coalition de fonctionnaires pour prendre des mesures contraires aux lois et arrêtés royaux ;
- L'empiétement des autorités administratives et judiciaires : le fait pour les organes d'un pouvoir, de s'immiscer dans l'exercice d'un autre pouvoir, soit en réglementant lui-même, soit en contrecarrant l'exécution de normes qui ont été adoptées ;
- Le détournement ou la destruction de pièces publiques par leur dépositaire ;
- La concussion : le fait d'exiger ou de recevoir du citoyen, ce qui n'est pas dû en matière de droits, d'impôts, de taxes, ... ;
- La corruption : le fait d'agréer des offres ou promesses, recevoir des dons ou présents, pour faire un acte de sa fonction (même si l'acte est juste) ;
- L'abus d'autorité : le fait d'utiliser la force publique à l'encontre des règles établies ;
- L'agent qui aurait prescrit, sans l'accord des intéressés, l'écoute et/ou l'enregistrement de toutes communications personnelles par toutes voies de télécommunication et l'utilisation du contenu de ces écoutes et/ou enregistrements ;
- La mise en œuvre par un fonctionnaire de la puissance publique sans avoir prêté serment dans des circonstances où il lui est interdit de le faire et une fois que sa situation statutaire a pris fin.

c. Les obligations en contrepartie de l'exercice de la puissance publique

"A l'inverse (des prérogatives de puissance publique que détiennent les autorités publiques), mais toujours pour faire en sorte que les services publics agissent dans le seul but de servir l'intérêt général, ces services sont assujettis à des servitudes qui sont :

1. *l'interdiction, en principe, de choisir librement les personnes avec lesquelles les services publics passent des contrats pour s'approvisionner, pour faire exécuter des travaux ou pour se faire prester des services ;*
2. *l'interdiction faite aux services publics de compromettre, c'est-à-dire de recourir à l'arbitrage plutôt qu'aux juridictions organisées par la loi, pour trancher les conflits qui les opposent à des tiers ;*
3. *l'interdiction faite, en principe, aux services publics de renoncer à exercer leurs compétences, de les déléguer à autrui, de renoncer à leurs droits ou d'exercer leurs compétences autrement que dans le seul but de satisfaire l'intérêt général ;*

4. *l'obligation faite aux services publics d'agir, en tout temps, conformément à la loi en général et aux trois lois du service public en particulier.*

Ces trois lois sont :

1° *la loi du changement ou de mutabilité : qui autorise les pouvoirs publics à modifier à tout moment les règles d'organisation et de fonctionnement des services publics, ainsi que les conditions dans lesquelles les prestations sont fournies au public, afin d'adapter rapidement les services publics au progrès et à l'évolution des besoins à satisfaire ;*

2° *la loi de régularité ou de continuité : qui oblige les services publics à fournir leurs prestations - qui par hypothèse, sont d'intérêt général et dont le public ne saurait se passer sans inconvénients graves - quotidiennement, d'une façon régulière et continue ;*

3° *la loi d'égalité des usagers ou utilisateurs : qui exige que toute personne se trouvant dans les conditions fixées d'une manière impersonnelle et générale par la loi ou le règlement du service, puisse bénéficier des avantages ou des prestations de ce service et en supporte les charges, sans la moindre discrimination" (4 décembre 1992 - Charte des utilisateurs des services publics (M.B. 22.01.1993).*

d. Liberté syndicale et droit de grève dans la fonction publique

Le principe de continuité des services publics est régulièrement mis en balance avec le droit de grève.

Le droit de grève est un corollaire de la liberté d'association reconnue par la constitution (art. 27) et dans les principes de liberté syndicales consacrés par des traités internationaux : les Conventions n° 87, 98 et 151 de l'Organisation internationale du travail (OIT); le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (article 8) ou la Charte sociale européenne (article 5).

Cette dernière précise en son article 6 que le droit de grève "*peut être limité par la loi dans la mesure nécessaire, dans une société démocratique, à garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la souveraineté nationale, la santé publique et les bonnes mœurs*".

On trouve écho de cette notion, notamment dans un arrêt de la Cour constitutionnelle relatif à la constitutionnalité de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, disant que l'exercice du droit de grève peut être limité, dans la fonction publique, afin de répondre "*à la nécessité, dans une société démocratique de garantir le respect des droits et des libertés d'autrui et de protéger l'ordre public (C. Const. : arrêt n° 42/2000 du 6 avril 2000).*

La convention n° 98 de l'OIT ne s'applique pas aux services publics mais son article 5 dispose "*La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées ou à la police sera déterminée par la législation nationale*".

La Convention n° 151 de l'OIT organise la liberté syndicale dans les services publics dispose en ses articles 7 et 8 :

"Art. 7 - Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures permettant la négociation des conditions d'emploi entre les autorités publiques intéressées et les organisations d'agents publics, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions (article 7).

Art. 8 - Le règlement des différends survenant à propos de la détermination des conditions d'emploi sera recherché, d'une manière appropriée aux conditions nationales, par voie de négociation entre les parties ou par une procédure donnant des garanties d'indépendance et d'impartialité, telle que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage, instituée de telle sorte qu'elle inspire la confiance des parties".

De ceci découle qu'en droit interne, les relations collectives dans les services publics sont formalisées d'une manière particulière par le législateur et que l'exercice du droit de grève (s'il n'est interdit comme à l'armée), soit organisé d'une manière spécifique soit par la loi (cf. loi du 24 mars 1999 fixant le "statut syndical" de la police intégrée ; loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire), soit par des accords organisant la négociation entre les autorités et les organisations syndicales en cas de conflit (accord Comité A, TEC, ...), soit dans le statut syndical applicable à l'entité publique (HR-Rail).

Dans de multiples endroits, un "service minimum" a été négocié entre autorités publiques et les organisations syndicales (RTBF, hôpitaux, services d'incendie, ...).

8. EGALITE ET NON DISCRIMINATION

L'article 10 de la Constitution dispose que *"Les Belges sont égaux devant la loi et que l'égalité des femmes et des hommes est garantie"*.

Son article 11 dispose que *"La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination"*.

Ces principes d'égalité et de non-discrimination sont donc fondateurs de l'organisation de notre modèle démocratique comme de toutes décisions prises par les autorités publiques.

- ✓ Chacun a le droit de se porter candidat aux élections, de la même manière ;
- ✓ Chacun détient le même droit de vote ;
- ✓ Chacun contribue de manière égale au financement des services publics (égalité devant l'impôt);
- ✓ Chacun doit avoir les mêmes possibilités d'accès aux emplois publics ;
- ✓ Chacun a droit d'être traité de la même manière par l'administration.

Cà n'empêche pas que des personnes se trouvant dans des situations distinctes puissent être traitées de manière différente mais encore faut-il que les critères de distinctions soient objectifs et raisonnables.

Des principes d'égalité et de non-discrimination découlent le principe général d'objectivité et le principe général d'impartialité.

De ceux-ci découlent certains principes de bonne administration : principe *"audi alteram partem"*; principe du contradictoire; principe de minutie; principe du raisonnable; principe de proportionnalité;

9. GRATUITE

Les services publics sont financés par les impôts directs ou indirects et donc, par principe, tout citoyen doit donc pouvoir y accéder gratuitement (ou du moins, au moindre coût).

Ceci n'empêche pas qu'une redevance puisse être imposée en cas d'utilisation (le service de transport est créé et organisé pour tout le monde mais chacun s'acquittera d'une redevance pour prendre le bus ou le chemin de fer).

On parle de plus en plus de faire payer le "coût vérité" ce qui revient à fixer l'impôt au regard du coût réel du service plutôt que de financer les services par une imposition globale "abstraite", répartie d'autorité entre les différentes dépenses (mode d'élaboration d'un budget).

10. LA "MALADMINISTRATION"³

Dans les années 1970-1980, l'image des services publics a pâti d'une évolution perverse les laissant apparaître comme lent, coûteux, politisé, inefficace, mal adapté, arbitraire, ...

Cette évolution peut être rattachée à une évolution importante de la société elle-même, aux grandes mutations qu'a connu le monde à cette époque, y compris au plan des idéologies (guerre froide), à une mutation du contexte industriel et commercial que le monde politique a du soutenir, à une évolution des technologies et des télécommunication qui a rendu les citoyens beaucoup plus exigeants, à des crises économiques déstructurantes (crises du pétrole), à la construction européenne qui a remis en cause la notion même de service public.

Cette image de "Maladministration" se caractérisait par des pratiques de recrutement critiquables (arbitraire plutôt qu'objectives, politisées), bureaucratie lourde (parfois "kafkaïenne"), accueil du citoyen délaissé, opacité des décisions, absence de remise en question des décisions, aucune attention à la poursuite de la qualité, quasi-absence de gestion des ressources humaines, segmentation tant horizontale que verticale

Un sursaut important s'est produit au début des années 1990, pour ramener les services publics vers leur objet qui est de répondre aux besoins collectifs, de la manière la plus efficace qui soit, de manière éthique.

Une charte des utilisateurs, adoptée le 4 décembre 1992, redéfinit les relations entre l'administration et les citoyens.

Les statuts des fonctionnaires ont été revus de manière à rétablir les règles objectives d'engagement, à redéfinir les droits et les devoirs des agents et à y intégrer une réelle politique de gestion du personnel (modification du statut des agents de l'Etat en 1994, Révision générale des barèmes dans la fonction publique locale wallonne).

On a vu apparaître des réflexions et des dispositions légales et décrétales intégrant des notions d'éthique dans le modèle politique (financement publique des campagnes électorales, limitation et

³ Inspiré des contributions respectives de Mr COENEN, Secrétaire communal de Beyne-Heusay, auteur de "*Les communes à la croisée des chemins*" Ed. La Chartre (Bruges et Bruxelles, 2003), chargé de cours à l'Ecole provinciale d'administration à Liège et de Mr LAFFINEUSE, chargé de cours à l'école d'administration de la province de Namur.

contrôle des dépenses électorales, obligation de déclarer les mandats, incompatibilités, empêchements et limitation des mandats, ...).

11. AVANCEES LEGISLATIVES DEPUIS LA CHARTE DES UTILISATEURS

Les services publics doivent être organisés au mieux pour rencontrer les besoins de citoyens.

La "*Charte des utilisateurs des services publics*" adoptée le 4 décembre 1992 (M.B. 22/01/1993), constitue une véritable déclaration de principe pour une administration transparente, à l'écoute et au service du citoyen⁴.

Elle se définit elle-même comme "*un instrument permanent pour la modernisation et l'amélioration des services publics*" et s'articule autour des trois axes suivants⁵ :

- ✓ *La transparence ;*
- ✓ *La souplesse ;*
- ✓ *La protection juridique.*

Même si elle date de 1992, elle n'en pas perdu son actualité et sa pertinence.

a. La transparence.

La transparence des services publics a pour but d'augmenter la confiance que les utilisateurs placent en eux, ce qui en renforcera finalement l'efficacité.

I. L'INFORMATION.

Les services publics ont le devoir :

- De vulgariser par tous les vecteurs de communication adéquats les axes majeurs de leur politique ;
- De prendre des initiatives en vue d'informer les utilisateurs sur les services qu'ils offrent ;
- De donner accès à l'utilisateur à l'information qui a trait à sa personne.

II. L'ACCESSIBILITÉ DES SITES INTERNETS

En matière de transparence, Internet n'existait pas au début des années 1990.

Depuis lors, à ce sujet, on notera l'adoption de la Directive européenne 2016/2102 du 26 octobre 2016, relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public

⁴ On renverra avec intérêt à la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social, qui dans le domaine particulier de la sécurité sociale, traduit cette volonté d'assurer au mieux le service public de la sécurité sociale. Au contraire la Charte des utilisateurs, la Charte de l'assuré social a pris la forme d'une loi qui a valeur contraignante.

⁵ L'exposé ci-dessous est pour l'essentiel tiré directement de la charte.

et sa transposition en Région wallonne, par le Décret du 2 mai 2019 relatif à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles du secteur public, qui s'applique aux organismes de la Région wallonne, aux provinces, communes, intercommunales (...).

Ce décret prévoit que les services publics concernés doivent rendre leurs sites et applications mobiles accessibles ; que les informations et les composantes des interfaces doivent pouvoir être "perçues", "utilisables" et "compréhensibles" par les utilisateurs et que leur contenu doit être "suffisamment robuste pour être interprété de manière fiable par une grande diversité d'utilisateurs".

III. LA CONSULTATION DE DOCUMENTS ADMINISTRATIFS.

L'utilisateur du service public doit pouvoir consulter tout document administratif, sur simple demande et sans devoir justifier un intérêt personnel, sous réserve des exceptions prévues dans le but de préserver l'intérêt général ou des intérêts particuliers jugés prioritaires.

Cette postulation a trouvé un écho par l'inscription d'un article 32 dans la Constitution qui dit que *"Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134"*.

De là découlent toute une série de dispositifs légaux qui imposent la publicité des actes administratifs.

Ils contiennent tous des dispositions organisant des mécanismes de publicité active :

- ✓ L'obligation d'indiquer les coordonnées de l'agent traitant le dossier dans toute correspondance émanant de l'administration ;
- ✓ L'obligation d'indiquer les voies de recours contre toute décision ou tout acte administratif de portée individuelle dans le document qui le notifie à l'intéressé (la plupart des textes précisant qu'à défaut, les délais de recours ne courent pas).

Ils contiennent des dispositions organisant des mécanismes de publicité passive :

- ✓ L'obligation qui est faite aux autorités de répondre au droit qu'à toute personne de consulter et/ou d'obtenir copie de tout document administratif (en justifiant d'un intérêt s'il s'agit d'un acte individuel), selon le respect des procédures qui sont fixées directement par le dispositif légal, soit par le Gouvernement ;
- ✓ L'obligation qui est faite aux autorités d'apporter les corrections requises (sans frais pour l'intéressé), lorsqu'une personne démontre qu'un document administratif comporte des informations inexactes ou incomplètes la concernant.

Des restrictions peuvent être apportées à la publicité des actes administratifs mais doivent être justifiées par la nécessité de préserver l'intérêt général (p. ex. dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (M.B. 30 juin 1994) : la sécurité de la population; les libertés et droits fondamentaux des administrés; les relations internationales fédérales de la Belgique; l'ordre public, la sûreté ou défense nationale; la recherche ou poursuite de faits punissables; les intérêts économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public; le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité; le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel).

Dans la plupart des dispositifs, une commission d'accès aux documents administratifs est créée qui a un rôle d'avis sur toute question relative à la mise en œuvre de la loi et qui peut être saisie d'un litige naissant du refus par l'autorité administrative, de donner accès ou fournir copie des documents demandés et le Conseil d'Etat peut être saisi d'un recours en annulation du refus de donner accès à un document administratif malgré l'avis favorable de ladite Commission.

b. La souplesse.

I. L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES PUBLICS.

Les services publics doivent être accessibles au sens large du terme, ce qui va au-delà des seuls problèmes de l'accessibilité physique et de proximité, qui gardent toute leur importance.

Il s'agit également de la clarté des textes. Il faut éviter que des documents administratifs et des textes de loi soient rédigés de telle façon que le public ait de grandes difficultés à les comprendre.

II. UN ACCUEIL ET UN CONTACT DE QUALITÉ.

De bons contacts oraux et écrits sont essentiels pour une bonne relation service public-utilisateur. L'utilisateur doit notamment savoir à quel agent il peut s'adresser pour obtenir des renseignements complémentaires.

Une attention prioritaire sera accordée à l'assouplissement des heures d'ouverture, à l'accueil des utilisateurs et à la formation appropriée des agents en contact avec le public.

Les services publics doivent être attentifs à ce que le personnel en contact avec le public soit apte, tant du point de vue intellectuel, que linguistique et physique, à remplir ses fonctions avec efficacité et conviction.

De ces affirmations découle le droit des fonctionnaires à l'information et à la formation continue dans tous les domaines utiles à l'exercice de leurs tâches et, a contrario, le devoir, pour ceux-ci, de se tenir au courant de l'évolution des techniques et des réglementations dans les matières dont ils sont chargés.

III. UN LANGAGE CLAIR ET PRÉCIS.

L'utilisateur doit pouvoir disposer de lettres, de circulaires et de formulaires compréhensibles et précis.

Les services publics s'efforceront d'adapter leurs communications à leurs interlocuteurs et éviteront tout jargon technique qui ne soit pas indispensable à la précision.

IV. DES LOIS CLAIRES.

La législation et la réglementation applicables doivent, dans toute la mesure du possible, être coordonnées, simples, claires et mises à jour.

Ce principe est mis en œuvre par la codification de divers textes (ex. : Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation; Code de la Fonction publique wallonne, ...), par la tenue de bases de données informatisées et actualisées (cf. législation consolidée sur le site du Moniteur belge), et par la mise en place de mécanismes, voire d'organes qui ont pour mission de simplifier l'administration et les textes

législatifs et réglementaires (Ministres et services dédiés à la simplification administrative; Comité parlementaire chargé du suivi législatif créé par la loi du 25 avril 2007 (M.B. 11.05.2007), chargé d'accueillir toute requête qui dénoncerait des difficultés d'application des lois en vigueur depuis au moins trois ans, liées à la complexité des textes, à leurs lacunes, à leur incohérence ou erreur, à leur manque de précision et à l'interprétation multiple qui en découle ou à leur caractère désuet ou contradictoire; ou l'inadéquation des lois en vigueur depuis au moins trois ans aux situations qu'elles régissent⁶).

Sans oublier que les autorités publiques sont tenues de consulter la section de législation du Conseil d'Etat sur tout projet de loi, décret ou ordonnance, et sur tout projet d'arrêté réglementaire, ce qui vise à garantir une certaine pertinence légistique aux dispositions qui seront adoptées.

V. FAVORISER SYSTÈME DE L'OCTROI D'OFFICE D'AVANTAGES

Les services publics s'efforceront d'octroyer d'initiative certains droits aux utilisateurs, sans que ceux-ci doivent accomplir des démarches difficiles pour bénéficier des droits qui leur sont pourtant garantis. Dans les limites et cas prévus par la loi, cet octroi sera systématique lorsqu'il s'agit de droits objectifs, c'est-à-dire de services à prester directement en vertu de la loi.

VI. LE DROIT AU RENVOI AU SERVICE COMPÉTENT.

Les services publics doivent transmettre sans délai aux services compétents, des documents relevant manifestement de ceux-ci et doivent le faire savoir en même temps à l'expéditeur.

VII. UN SERVICE ADAPTÉ AUX BESOINS ET AUX TECHNIQUES

Les services publics doivent s'efforcer de procurer un service adapté aux besoins des utilisateurs, comme aux techniques et moyens disponibles.

C'est dans cette logique que s'inscrit la Directive européenne 2016/2102 du 26 octobre 2016, relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public et sa transposition en Région wallonne, par le Décret du 2 mai 2019 (cf. ci-dessus).

VIII. LA MOTIVATION DES DÉCISIONS

Les décisions qui concernent les utilisateurs méritent de leur être communiquées avec les éléments de fait et de droit qui les motivent

Les services publics ont l'obligation d'indiquer de façon adéquate les considérations de droit et de fait, servant de fondement à leurs décisions de portée individuelle. Ainsi l'utilisateur du service public a la possibilité de connaître les motifs de la décision. Il pourra par conséquent décider plus facilement s'il la conteste ou non. Le non-respect de cette obligation doit être sanctionné.

Cette affirmation retranscrit ce que comporte la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

⁶ Les citoyens peuvent poser leurs requêtes en ligne à l'adresse : www.comitesuivilegislatif.be. V. article à ce sujet : N. Bernard, "Un site internet pour améliorer la législation (ou le suivi... de la loi du 25 mars 2007 instaurant un comité parlementaire de suivi législatif)", in JTT n° 6521 – 19/2013 – 18/05/2013)

Selon cette loi, les actes administratifs (individuels) des autorités administratives doivent faire l'objet d'une motivation formelle, celle-ci consistant en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Cette motivation doit être adéquate, c'est-à-dire, admissible en fait et en droit.

Cette obligation ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut compromettre la sécurité extérieure de l'Etat ; porter atteinte à l'ordre public ; violer le droit au respect de la vie privée ; constituer une violation des dispositions de matière de secret professionnel.

Pas plus l'urgence que l'obligation de statuer au scrutin secret ne dispense pas l'autorité administrative de son obligation de motivation formelle de ses actes administratifs.

IX. LES DÉCISIONS DOIVENT POUVOIR ÊTRE REVUES EN CAS D'ÉLÉMENT NOUVEAU.

Cette possibilité qui s'inscrit dans l'exercice du droit de pétition qui ouvre le droit à chacun d'interpeller toute autorité administrative en vue d'interférer dans la prise de décision ou de faire réformer des décisions prises, et dans le principe de mutabilité évoqué ci-dessus, ne peut cependant mettre en péril le principe de sécurité juridique qui s'impose à l'Etat de droit.

c. Protection juridique.

L'action des services publics doit toujours être conforme à la loi. Le principe de légalité doit être sanctionné : l'utilisateur doit être en mesure de faire respecter ses droits et de faire valoir ses intérêts.

I. LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES.

Une protection efficace de la vie privée en ce qui concerne le traitement de données personnelles implique que des données ne puissent être consignées que pour des objectifs nettement définis et justifiés, ce qui doit être contrôlé par un organe indépendant. Des garanties spécifiques doivent être données pour le traitement de données " sensibles ".

Le droit de consulter et de corriger ces fichiers constitue un élément essentiel de la protection des données personnelles.

Cette protection, définie à l'époque, dans la loi du 10 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel, l'est maintenant dans la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et dans le Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD), qui établit le droit d'information, d'accès et de rectification des données reprises dans les fichiers informatisés, qui impose le principe de la finalité (le droit de savoir à quoi vont servir les données figurant dans les fichiers), qui définit les règles pour la gestion et la publicité des traitements de données et crée la Commission de la protection de la vie privée à laquelle a succédé l'Autorité de Protection des données, organe de contrôle indépendant.

II. LES PROCÉDURES CONTRADICTOIRES.

Lorsqu'un service public prend une décision qui porte atteinte aux intérêts d'un utilisateur, le service doit lui donner l'occasion d'expliquer son point de vue au sujet des éléments du dossier. En d'autres termes, le caractère contradictoire de ces procédures administratives doit être garanti.

Ce droit d'être entendu doit également être assuré à l'occasion de décisions qui portent préjudice à l'intéressé ou qui sont ressenties comme telles et qui se fondent sur des faits qui peuvent être considérés comme des manquements. A la différence des droits de la défense, le droit d'être entendu peut être satisfait en offrant la possibilité de faire valoir ses arguments par écrit. On peut également y déroger pour des raisons d'urgence ou pour des faits susceptibles d'être établis par simple constatation.

III. LE TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS.

Les services publics doivent prendre en considération les réclamations qui leurs sont adressées et doivent communiquer dans les meilleurs délais aux plaignants la suite donnée à la plainte.

En outre, et sans préjudice des recours administratifs et juridictionnels existants, les utilisateurs doivent pouvoir s'adresser à un médiateur indépendant et facilement accessible, qui peut traiter leurs plaintes relatives à l'action d'un service public.

Cette postulation trouve un écho dans la création d'une multitude de médiateurs, institutions indépendantes des autorités administratives, qui ont pour mission de traiter des plaintes de citoyens et de rendre des avis en vue d'améliorer la qualité des services publics qu'ils contrôlent.

Les dispositions légales relatives à la publicité de l'administration, évoquées ci-dessus, obligent les services publics à mentionner systématiquement les possibilités de recours lors de la notification d'une décision, en citant également la procédure et les délais de cette démarche.

IV. LA CÉLÉRITÉ DES PAIEMENTS.

Les services publics veillent à verser les sommes dues à quelque titre que ce soit aux utilisateurs dans le meilleur délai, en tenant compte à la fois de leur propre capacité de paiement et des paiements à effectuer en priorité pour préserver la continuité du service, mais aussi des paiements à effectuer en priorité aux utilisateurs les plus démunis. Dans les cas et les limites prévus par la loi, les services publics versent des intérêts de retard.

V. LA CONTESTATION DES DÉCISIONS.

Les décisions des services publics doivent pouvoir être contestées par les utilisateurs qui y ont un intérêt légitime, suivant des procédures juridictionnelles et administratives organisées de telle sorte que l'utilisateur puisse défendre utilement ses droits ou ses intérêts, sans pour autant entraver l'action des services publics au préjudice des utilisateurs en général.

Les voies de recours sont rappelées aux intéressés. En outre, les procédures doivent garantir le respect des droits de la défense et la prise de décisions dans un délai raisonnable.

VI. LA SUSPENSION DE L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES.

Lorsque l'application immédiate d'une décision administrative est de nature à mettre l'utilisateur dans une situation de péril grave et imminent à l'utilisateur, celui-ci doit pouvoir - dans l'attente d'un jugement sur le fond - en demander la suspension, selon le cas au juge du référé ou au Conseil d'Etat.

Ceux-ci peuvent également ordonner des mesures provisoires afin de préserver les intérêts des personnes concernées.

d. Les devoirs citoyens à l'égard des services publics

Le préambule de la Charte des utilisateurs précise :

"La relation entre les services publics et l'utilisateur ne pourra s'améliorer que si celui-ci ne fait pas seulement valoir ses droits, mais reconnaît également qu'il a certaines obligations. Les services publics à qui il est demandé de respecter un certain nombre de règles, peuvent en contrepartie demander à l'utilisateur qu'il en respecte lui aussi un certain nombre.

Les obligations des utilisateurs sont l'expression d'attitude générale de solidarité à l'égard de l'action des services publics. La mission des services publics ne se limite pas à la satisfaction d'intérêts individuels, mais suppose une attitude de solidarité à l'égard de la réglementation collective des intérêts généraux.

Ce devoir de solidarité implique notamment que l'utilisateur n'abuse pas de ses droits au point de mettre en péril le fonctionnement normal et raisonnable du service public.

Cet esprit de solidarité sous-tend de nombreuses dispositions légales, qui concrétisent les obligations de l'utilisateur en tant que membre de la société, mais s'exprime aussi par des règles générales que l'utilisateur doit respecter dans un souci d'efficacité dans ses relations avec les services publics.

1. Il faut que les informations fournies par l'utilisateur soient claires, précises et correctes. En effet, les services publics ne peuvent remplir leur mission que lorsqu'ils savent tout ce qu'ils doivent savoir et les moyens doivent leur être donnés pour remplir correctement cette mission. La clarté et la précision sont très importantes et doivent caractériser la demande de l'utilisateur et le langage qu'il utilise dans ses rapports administratifs.

2. Une coopération efficace de l'utilisateur s'impose. Du début à la fin de la relation administrative, cette coopération implique que l'utilisateur communique au service public, d'initiative ou à la demande, tous les renseignements utiles au bon fonctionnement du service.

A cet effet, l'utilisateur doit se renseigner utilement et préalablement afin d'aboutir rapidement et efficacement dans la procédure.

3. La concertation est également importante dans un souci d'efficacité optimale, pour permettre aux services publics de répondre utilement aux desiderata de l'utilisateur.

L'utilisateur est donc notamment tenu d'avertir en temps voulu le service public lorsque ce dernier s'engage dans un sens non souhaité ou que des erreurs ont été commises tant à son avantage qu'à son désavantage.

4. L'utilisateur doit faire preuve de promptitude. Tant au niveau du respect des délais impartis que pour entamer telle procédure ou fournir tel renseignement, la célérité est une nécessité. Plus vite les services publics seront en possession des bonnes informations, plus rapidement et mieux ils pourront satisfaire l'utilisateur.

5. L'utilisateur a également le devoir moral d'interpeller le service public afin de lui signaler tout dysfonctionnement ainsi que les éléments de nature à y remédier.

6. Une attitude réfléchie est aussi une dimension générale importante. Outre le fait qu'elle doit avoir un fondement, l'utilisateur ne doit pas introduire de réclamation intempestive, ni agir à la légère. En outre, dans ses relations avec les services publics, l'utilisateur doit faire preuve de respect de la personne du fonctionnaire.

12. LA BONNE GOUVERNANCE⁷

Une réflexion plus récente, portant sur les bonnes pratiques de gouvernance, intègre de manière transversale, des considérations relatives à l'éthique dans l'action politique, au contrôle démocratique des services publics, à la transparence et à la participation dans la prise de décision, à la cohérence et à la pertinence des politiques et à une gestion performante des ressources humaines.

a. Sur le plan politique

Sur le plan politique, le principe de bonne gouvernance recouvre à la fois :

- ✓ La nécessaire implication des citoyens dans la prise de décision et la mise en œuvre des politiques (systématisation des modèles de consultation préalable et de participation citoyenne à la prise de décision ; collaboration entre les mandataires et les citoyens ou les groupes sociaux dans la mise en œuvre des politiques), tout en restant attentif à ne pas privilégier certains intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général ;
- ✓ Le rapprochement entre les décideurs politiques et les citoyens par une organisation structurelle et territoriale et par le développement de services répondant aux nécessités de la vie citoyenne, des associations, des entreprises ;
- ✓ L'élaboration d'une fiscalité juste ;
- ✓ L'allocation adéquate des ressources financières à la conduite des politiques publiques (budget équitable, subventionnements sur bases objectives et vecteurs de progrès, ...) ;
- ✓ La nécessité de planifier l'action politique (déclarations de politique gouvernementale, de politique provinciale ou communale) et d'en évaluer régulièrement le suivi.

b. Sur le plan organisationnel

Sur le plan organisationnel, le principe de bonne gouvernance recouvre :

- ✓ La nécessité d'une gestion des services publics orientée vers la réalisation d'objectifs et centrée sur la performance ;
- ✓ La nécessité de rechercher l'efficacité et l'efficience de l'administration ;
- ✓ La nécessité de tendre vers une gestion dynamique des ressources humaines (renforcer le rôle managérial des hauts fonctionnaires, rendre les statuts plus dynamiques (qualité du recrutement, évaluation, formation continuée...)) ;
- ✓ La nécessité de renforcer le rôle des mécanismes de contrôle interne ;
- ✓ La nécessité d'utiliser au mieux les nouvelles technologies ;
- ✓ La nécessité de favoriser la communication et les synergies entre les différents services publics ;
- ✓ La nécessité d'instaurer une dynamique de management participatif, en formalisant les relations entre l'administration et les mandataires politiques afin que la gestion opérationnelle de l'organisation rencontre au mieux les objectifs stratégiques définis par ces derniers ;
- ✓ La nécessité d'améliorer les mécanismes de contrôle externe des administrations (cour des comptes, tutelle, ...)

⁷ Inspiré du chapitre "Bonnes pratiques de gouvernance" et de l'article de Alexandre MAITRE, "Comprendre la gouvernance et ses enjeux" sur le site internet de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (<http://www.uvcw.be>)

c. Sur le plan éthique

Sur le plan de l'Éthique, la notion de bonne gouvernance comprend.

- ✓ La nécessité pour le mandataire ne pas rechercher à tirer un profit de sa charge, ni pour lui-même, ni pour son entourage (cf. - comportement personnel ; règles formelles d'incompatibilité ; question du cumul des mandats) ;
- ✓ La nécessité pour le mandataire d'assumer effectivement le mandat qui lui a été conféré (cf. - question du cumul des mandats) avec toute la compétence voulue (des formations sont organisées pour les mandataires) et dans un souci de gestion performante ;
- ✓ La nécessité de permettre et d'organiser l'évaluation et le contrôle des mandataires (gouvernement redevable de sa politique devant le parlement, conseil communal ou provincial autorisé à démettre le collègue) ;
- ✓ La nécessité d'un comportement respectueux des lois et de la réglementation ;
- ✓ La possibilité de sanctionner tout comportement éthiquement contestable (judiciairement voire politiquement : motions de défiance).

13. CONCLUSION

Ces 30 dernières années, on connaît une remarquable réflexion sur la place des services publics dans notre société, sur son rôle et sur la manière d'en améliorer le fonctionnement en vue de répondre au mieux aux besoins de la collectivité.

Gageons que les principes évoqués ci-dessus répondront à cette volonté de rendre les relations entre citoyens, politiques et administratifs plus harmonieux : il en va de l'avenir de notre démocratie.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION A LA NOTION DE SERVICE PUBLIC	1
1. PREAMBULE	1
2. SYSTEME REPRESENTATIF - SEPARATION DES POUVOIRS	1
3. NOTRE SYSTEME INSTITUTIONNEL	2
4. INTERET GENERAL	2
5. PLUS D'ETAT - MOINS D'ETAT	3
a. <i>Droit et fonctions régaliens</i>	3
b. <i>Les conceptions de l'Etat</i>	4
6. LES SERVICES PUBLICS	4
a. <i>Définition fonctionnelle et institutionnelle</i>	4
b. <i>Les acteurs en présence</i>	5
7. L'ACTION DES SERVICES PUBLICS NE PEUT ETRE ENTRAVEE	5
a. <i>Les privilèges de la puissance publique</i>	5
I. Privilège de la décision exécutoire (ou "privilège du préalable")	5
II. Privilège de l'exécution d'office	6
III. L'absence de voies d'exécution forcée contre l'Administration	6
b. <i>La responsabilité civile et pénale de l'Etat</i>	7
I. Sur le plan civil	7
II. Sur le plan pénal	8
c. <i>Les obligations en contrepartie de l'exercice de la puissance publique</i>	8
d. <i>Liberté syndicale et droit de grève dans la fonction publique</i>	9
8. EGALITE ET NON DISCRIMINATION	10
9. GRATUITE	11
10. LA "MALADMINISTRATION"	11
11. AVANCEES LEGISLATIVES DEPUIS LA CHARTE DES UTILISATEURS	12
a. <i>La transparence</i>	12
I. L'information	12
II. L'accessibilité des sites internet	12
III. La consultation de documents administratifs	13
b. <i>La souplesse</i>	14
I. L'accessibilité des services publics	14
II. Un accueil et un contact de qualité	14
III. Un langage clair et précis	14
IV. Des lois claires	14
V. Favoriser système de l'octroi d'office d'avantages	15
VI. Le droit au renvoi au service compétent	15
VII. Un service adapté aux besoins et aux techniques	15
VIII. La motivation des décisions	15
IX. Les décisions doivent pouvoir être revues en cas d'élément nouveau	16
c. <i>Protection juridique</i>	16
I. La protection des données personnelles	16
II. Les procédures contradictoires	16
III. Le traitement des réclamations	17
IV. La célérité des paiements	17
V. La contestation des décisions	17
VI. La suspension de l'exécution des décisions administratives	17
d. <i>Les devoirs citoyens à l'égard des services publics</i>	18
12. LA BONNE GOUVERNANCE	19
a. <i>Sur le plan politique</i>	19
b. <i>Sur le plan organisationnel</i>	19
c. <i>Sur le plan éthique</i>	20
13. CONCLUSION	20
TABLE DES MATIERES	21