

# Droit de la fonction publique

Pr. Dr. Ann Lawrence Durviaux,  
avocat

15/05/10

aldurviaux©

1

## Introduction

- Objectif:
  - Développer l'autonomie dans le travail, la réflexion et l'analyse des textes juridiques (réglementation, jurisprudence et doctrine)
- Méthode:
  - Exposés généraux, présentation de divers thèmes
    - Exposés magistraux, travaux pratiques, conférences

15/05/10

aldurviaux©

2

# Introduction

- Méthode:
  - Exposés généraux, présentation de divers thèmes
    - Exposés magistraux, travaux pratiques, conférences
  - Dossier de documentation à constituer par l'étudiant : contenu libre
  - Travail écrit de 15 à 20 pages à rendre lors de l'examen oral (écrit selon les standards des travaux écrits enseignés)

15/05/10

aldurviaux©

3

# Introduction

- Support écrit distribué au fur et à mesure de l'année
- Ouvrages de références
  - Sarot, Précis de fonction publique
  - Collectif, La réforme de la fonction publique
  - Lombaert, Eléments du droit de la fonction publique
- Evaluation :
  - examen oral
  - Livre ouvert : notes de cours
  - Première question : travail écrit

15/05/10

aldurviaux©

4

# Introduction

- PLAN DES EXPOSES
  - Chapitre 1 : cadre général
    - Section 1: facteurs et savoirs déterminants
    - Section 2: le cadre normatif
      - §1. Le droit supra-national
        - CEDH + droit communautaire
      - §2. Le droit interne
    - Section 3 : La relation individuelle de travail
    - Section 4 : les relations collectives de travail

# Introduction

- PLAN DES EXPOSES
  - Chapitre 2 : Les fonctions publiques
    - Droits et obligations des agents,
    - Début, déroulement et fin de carrière,
    - Déontologie et régime disciplinaire sont étudiés
  - Chapitre 3 : droit social de la fonction publique
  - Chapitre 4 : responsabilité civile et pénale des fonctionnaires et question clés du contrôle juridictionnel

# Introduction

- **Objet du cours : exercice de définition**
  - Fonction publique en droit belge ?
  - Idée générale : les agents publics
- **Idée plus précise sous l'angle juridique : polysémie de l'expression**
  - **Article 39 TCE :**
    - emplois publics
    - Participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique
  - **Pas de définition dans la Constitution**
    - Emplois civils et militaires : accès à tous les belges
    - Emplois dans l'administration générale: réserve le pouvoir de nommer au Roi
  - **Hésitation sémantique plus fondamentale**

15/05/10

aldurviaux©

7

# Introduction

- **Idée plus précise sous l'angle juridique : polysémie de l'expression**
  - **Hésitation sémantique plus fondamentale**
    - Sens large: exercice des pouvoirs public, exercice de la puissance publique, gestion des intérêts généraux + emplois subalternes
    - Sens étroit: exercice des pouvoirs public, exercice de la puissance publique, gestion des intérêts généraux
  - **Incidences ?**
    - Droit de la responsabilité civile des fonctionnaires
    - Rédaction des lois et règlements : fonctionnaire ?
      - agent nommé à titre définitif dans un emploi supérieur
      - agent occupé à titre définitif dans les services
      - pas défini

15/05/10

aldurviaux©

8

# Introduction

- Fonctions publiques et séparation des pouvoirs
  - Administrative : rattachée au pouvoir exécutif
  - Parfois rattachée au pouvoir législatif : greffe, questure,
  - Parfois rattachée au pouvoir judiciaire : magistrats (siège et ministère public, greffe)
  - Parfois rattachée à la cour constitutionnelle, au Conseil d'Etat (juge, référendaires, greffe, personnel administratif, conseillers, auditeurs)

# Introduction

- Fonction publique et approches doctrinales
  - WAUTHIER : fonction particulière et subalterne
  - MOUREAU : oppose fonction publique et mandataires publics
  - CAPART et CAMU : classifications « wébériennes »
    - Haute fonction publique
    - Exécutant et contrôleur de l'exécution
    - Besognes courantes
- Question clé :
  - Faut-il distinguer les fonctionnaires qui exercent certaines responsabilités particulières ? (puissance publique)

# Introduction

- Définition LEWALLE, HERBIET
  - Ensemble des agents non pourvus d'un mandat électif de nature politique,
  - qui assurent, à quelque titre que ce soit (temporaire, définitif, stagiaire, intérimaire, statutaire, contractuel, organe, préposé)
  - Le fonctionnement des services des différents pouvoirs, quels qu'en soient le niveau et les missions,
  - Sous le pouvoir hiérarchique ou le contrôle de tutelle de ces derniers
  - Dans le cadre d'un régime dérogatoire de droit commun
- Fonction publique et secteur public

# Introduction

- Fonction publique et secteur public
- Au niveau fédéral :
  - les services publics fédéraux,
  - les établissements scientifiques fédéraux (Institut national de criminalistique et de criminologie, Observatoire royal de Belgique, Musée royal de l'Afrique centrale, Institut royal des sciences naturelles de Belgique), ...; l
  - es organismes d'intérêt public ;
  - les corps dits « spéciaux », au nombre desquels figurent notamment la police fédérale et l'armée, l'ordre judiciaire, le Conseil d'Etat..., le personnel des chambres législatives ainsi que les autorités qui en relèvent (Cour des comptes, médiateurs), le Conseil supérieur de la Justice et la Cour d'arbitrage.

# Introduction

- Fonction publique et secteur public
- Au niveau des entités fédérées:
  - les ministères
  - les O.I.P. relevant des diverses entités fédérées,
  - les établissements d'enseignement relevant du secteur public, les commissions communautaires française, flamande et commune, le personnel des Conseils de Communautés et de Régions ainsi que les médiateurs qui en relèvent.

# Chapitre 1. Le cadre général

- 4 sections ou thèmes :
  - Les facteurs et savoirs déterminants
  - Le cadre normatif
  - La relation individuelle de travail
  - Les relations collectives de travail

## Chapitre 1. Le cadre général

- Mise à distance
  - Moyens d'action de l'administration
  - Personne
  - Personnel compétent, motivé, disponible et efficace
    - Organisation publique/privée
    - Objectif détaché de toute idéologie
    - Les manières d'y parvenir ne sont pas consensuelles
  - Droit :
    - traduction en règle de politique, impliquant des croyances, des choix
    - Ne dit rien de l'efficacité et de la justesse des choix posés

## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- La fonction publique est au cœur de quasi toutes les réformes administratives
- CAMU:
  - « *La réforme administrative est avant tout un problème d'hommes. L'amélioration des services publics dépend essentiellement de la qualité et du caractère de ceux qui les constituent* ».
- Pas de solution miracle
- Le droit de la fonction publique est impuissant à réformer sans la qualité, la volonté et l'intégrité des fonctionnaires

## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- Facteurs d'émergence des réformes administratives (travaux de De Visscher)
  - Situation économique
    - Période de croissance / période de crises
  - Évolutions technologiques
    - Mondialisation / Benchmarking/échanges d'expérience
  - Demande des usagers : citoyen-sujet
  - Redéfinition du rôle de l'Etat dans l'économie (critique de l'Etat – Public Choice)
    - Néolibéralisme/Privatisation/dérégulation/politique de concurrence
  - « Nouvelle gestion publique »
    - La « réinvention » de l'Etat (CLINTON)
    - Externalisation au secteur privé

15/05/10

aldurviaux©

17

## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- Facteurs d'émergence des réformes administratives (travaux de De Visscher) spécifiquement belges ?
  - Problèmes budgétaires
  - Réformes institutionnelles
  - Accroissement des différences culturelles entre le nord et le sud du pays ?
- Influence de l'OCDE
  - Réduction des effectifs des pouvoirs publics
  - Décentralisation et responsabilisation en matière de GRH
  - Formation et perfectionnement du personnel
  - Égalité des chances
  - Réformes des emplois et des grades
  - Introduction de plus de flexibilité

15/05/10

aldurviaux©

18

## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- Influence de l'OCDE
  - (...)
  - Réforme du recrutement, des systèmes de rémunération
  - Règles particulières pour les fonctions dirigeantes
- Grandes tendances :
  - « Dé privilégier » les fonctionnaires
  - Introduction de plus de souplesse et de flexibilité
  - Réduction des effectifs
  - Elaboration de stratégie globale en matière de GRH
  - Rapprochement des conditions de travail entre le secteur public et le secteur privé
  - Souci de la performance et de la qualité

15/05/10

aldurviaux©

19

## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- En Belgique : constances des constats d'échecs et des situations de crise
  - Depuis la montée en puissance des partis politiques (1840), l'indépendance et la neutralité des fonctionnaires deviennent cruciales
  - Politisation de l'administration
  - Première grande réforme : celle de CAMU en 1937
    - Période de crise et de grandes politiques de relance
    - Interventionnisme massif suivant WWI
    - Explosion des effectifs
  - CAMU
    - Statut + principe de carrière (et non d'emploi)
    - Mérite
    - Indépendance dans le recrutement

15/05/10

aldurviaux©

20

## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- En Belgique : constances des constats d'échecs et des situations de crise
  - CAMU
  - COPERNIC : 1999- Ministre Van den Bossche (père)
    - Application des principes prônés par l'OCDE
    - Objectif particulier : clarifier les relations entre le politique et l'administration
    - Méthode « nouvelle » :
      - réflexion, décision, opération
      - Critiquée puisque la décision a précédé la consultation
      - Pléthore de textes.....

15/05/10

aldurviaux©

21

## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- COPERNIC : grands axes
  - mise en place d'une nouvelle structure pour l'administration fédérale (remplacement des ministères par des Services publics fédéraux ; suppression des cabinets ministériels et renouvellement du mode de relations existant entre le ministre et son administration) ;
  - informatisation de l'administration (« E-government ») ;
  - responsabilisation de la haute fonction publique et engagement de « tops managers » sous régime de mandats temporaires, éventuellement issus du secteur privé ;
  - suppression des contrôles internes superflus ;

15/05/10

aldurviaux©

22



## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- COPERNIC : grands axes
  - (...)
  - mise en œuvre d'une nouvelle législation linguistique axée sur une connaissance non plus légale mais « fonctionnelle » de la langue ;
  - mise à la retraite, sur une base volontaire, d'agents des niveaux 3 et 4 ;
  - refonte des « principes généraux » (visés à l'article 87, §4 de la loi du 8 août 1980) autorisant les différents aspects précités de la réforme ;
  - mise en œuvre de la simplification administrative dans le cadre de l'A.S.A. (Agence de simplification administrative).

15/05/10

aldurviaux©

23



## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- Critiques du Statut CAMU
  - Système de carrière :
    - Ne tient pas compte du contenu et du poids de la fonction
    - N'incite pas à se développer de manière permanente
    - Perspectives de carrière peu claires (décourageant)
    - Pas en phase avec le marché de l'emploi, par exemple en terme de rémunération (surtout pour certaines professions)

15/05/10

aldurviaux©

24



## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- Réponses
  - Mises en place de nouvelles structures et cellules dirigeantes
  - Nouvelle GRH
  - Experts contractuels

15/05/10

aldurviaux©

25



## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- Mises en place de nouvelles structures et cellules dirigeantes
  - 10 SPF Verticaux : ancien ministères
  - 4 SPF horizontaux : activités de soutien et de contrôle
    - Compétences transversales: ressources humaines, Politiques budgétaires, Coordination de la politique générale
      - Chancellerie et services généraux (Premier)
      - Service du budget et du contrôle de gestion
      - Service du personnel et de l'organisation (P&O)
      - Service I.C.R. (nouvelles technologies de l'information et de la communication)
  - SPF de programmation (provisoire): mise en œuvre de politiques particulières
    - Développement durable, intégration sociale, politiques des villes

15/05/10

aldurviaux©

26



## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- En principe, un ministre est responsable d'un seul SPF
- Conception (politique)/ exécution (administration)
- De Visscher, « *le politique se réapproprie en quelque sorte l'entièreté de la dimension politique de la gestion des affaires publiques, tandis que les fonctionnaires dirigeants sont responsabilisés sur les résultats au niveau à la fois de la mise en œuvre des politiques et de la gestion de leur département* » .
- Les cabinets ministériels devaient céder la place à un secrétariat personnel réduit du Ministre.....



## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- Conseil stratégique/Comité de direction/cellule stratégique/Comité d'audit :
  - nouvelles structures redéfinissant les fonctions des uns et des autres et leurs interactions (politique/administration)

## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- Le *conseil stratégique*,
  - présidé par le Ministre,
  - est composé du président du comité de direction (chargé d'améliorer le relais entre administration et politique), du directeur du secrétariat du Ministre, du responsable de la cellule stratégique et d'experts externes.
  - Peuvent être conviés « des responsables des différents services opérationnels du service public fédéral et, éventuellement, du président du comité de direction d'autres services publics fédéraux, de responsables d'organismes d'intérêt public fédéraux, ainsi que du responsable de toute autre entité publique »
  - mission d'assister le Ministre dans la préparation et le suivi de sa politique (plan stratégique) et de surveiller le comité de direction dans la mise en œuvre du plan stratégique. Il donne des avis sur le plan stratégique et se prononce sur toutes propositions budgétaires

## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- Le *comité de direction*
  - composé du top manager concerné (président) et des responsables des diverses directions opérationnelles, des responsables des directions fonctionnelles du département (budget et contrôle de gestion, Personnel et Organisation, ICT), et le responsable de la cellule stratégique.
  - mission la gestion exécutive (day-to-day management) ou opérationnelle du département (dans le respect du plan stratégique), prépare le projet de budget (rôle de proposition et de surveillance de sa bonne exécution) et le plan de personnel annuel (soumis au conseil stratégique).



## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- La cellule stratégique
  - créée au sein de chaque service public,
  - censée offrir une expertise technique (étude, réflexion) à chaque ministre, est composée d'experts internes et externes à l'administration, engagés pour la durée de la législature (après sélection par le Selor sur la base d'un profil de compétence établi par le Ministre).
  - Il s'agit d'une structure d'appui du conseil stratégique et du comité de direction pour la préparation et l'évaluation de la politique.
  - Dans les faits, ils étaient censés devenir probablement les « successeurs des cabinets ministériels

15/05/10

aldurviaux©

31



## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- le *comité d'audit*
  - est chargé du « contrôle interne », du « processus d'audit » et de « l'information financière ».
  - Il est composé d'un président désigné en son sein, d'experts externes et d'un représentant de l'inspection des finances, sans que le nombre total de ces membres ne puisse jamais être supérieur à six.
  - Il est censé être indépendant et contrôler l'exécution des plans de management.
  - Il peut également proposer toutes mesures en vue d'améliorer le fonctionnement des services publics, sans toutefois pouvoir s'impliquer dans la gestion effective.

15/05/10

aldurviaux©

32

## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- NOUVELLE GRH : trois axes
  - la responsabilisation du management (système du mandat),
  - la décentralisation de compétences opérationnelles en matière de GRH aux services P&O des différents services publics fédéraux et la redéfinition des missions du SP horizontal P&O (qui se substitue au ministère de la fonction publique),
  - la nouvelle GRH fondée sur la valorisation des compétences et des prestations plus que sur le respect des droits et obligations des fonctionnaires
  - *(cf nouvelle version de l'ARPG du 22 décembre 2000, infra)*

## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- NOUVELLE GRH : changement de paradigme
  - la possibilité de recruter, par contrat de travail, des experts pour des tâches qui requièrent des connaissances particulières ou une expérience de haut niveau ;
  - le concours, mode traditionnel de recrutement des agents statutaire, est remplacé par une « sélection comparative » ;
  - la carrière, l'évaluation des agents et les fonctions dirigeantes sont profondément modifiées.
- Nouveaux outils
  - Plans de management : missions générales de gestion et obligations du manager, les objectifs stratégiques et opérationnels à atteindre et précise ses moyens budgétaires
  - Plans opérationnels



## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- NOUVELLE GRH
- Nouveaux outils
  - Plans de management : missions générales de gestion et obligations du manager, les objectifs stratégiques et opérationnels à atteindre et précise ses moyens budgétaires
  - Plans opérationnels : décrit, annuellement, la mise en oeuvre des prestations concrètes opérées sur la base du plan de management, ainsi que le budget nécessaire à cette fin, les objectifs annuels, ainsi que les objectifs de management, financiers et d'amélioration de l'efficacité de la qualité du service public



## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- Synthèse de la réforme COPERNIC
  - Évolution d'un système de carrière vers un système d'emploi
  - Évolution de la notion d'agent
  - Évolution des notions de niveaux, de grade, de rang, de promotion
  - Évolution de l'organisation
  - Évolution de l'exigence en matière de diplôme
  - Évolution des méthodes de recrutement : compétences comportementales, aptitudes fonctionnelles et techniques



## Chapitre 1. Le cadre général

### Section 1. facteurs et savoirs déterminants

- Critiques de la réforme COPERNIC
  - Objectifs largement partagés
  - Mais tendance à la marchandisation
  - Dérive vers un système "à l'américaine"
  - Management déconnecté de la réalité
  - Indépendance de l'administration ?
  - Manque de réflexion fondamentale sur le rôle et les méthodes du politique ?