

## **Droit à une bonne administration**

### *Actes*

#### **Conférence européenne**

*organisée par le Conseil de l'Europe  
en collaboration avec  
le Ministère de l'Intérieur et de l'Administration Publique de la Pologne  
et le Bureau du Médiateur de Pologne*

Varsovie (Pologne), 4-5 décembre 2003

Programme de coopération  
pour le renforcement de l'Etat de droit



## TABLE DES MATIERES

Allocution de M. Leszek CIEĆWIERZ, Vice-Ministre, Ministère de l'Intérieur et de l'Administration Publique (Pologne) .....	5
Allocution de M. Andrzej ZOLL, Médiateur (Pologne).....	7
Les fondements constitutionnels du droit à une bonne administration Rapport d'introduction par M. Leon KIERES (Pologne) .....	9
Le rôle d'une administration moderne dans un Etat qui respecte la prééminence du droit Présentation par M. Marten OOSTING (Pays-Bas).....	21
Les principes gouvernant une bonne administration Présentation par M. Theodore FORTSAKIS (Grèce).....	35
Le droit à une bonne administration: aspects de droit procédural de droit structurel et de droit positif Présentation par M. Zygmunt NIEWIADOMSKI (Pologne).....	45
Le droit à l'information comme condition d'une bonne administration Présentation par Mme Teresa GÓRZYŃSKA (Pologne) .....	51
Principes de bonne administration à la lumière de la pratique du Commissaire aux droits civiques de Pologne Présentation par M. Andrzej MALANOWSKI (Pologne).....	59
Renforcement du respect de l'Etat de droit et la qualité de service dans la procédure administrative Présentation par M. Imre VEREBÉLYI (Délégation Permanente de la Hongrie auprès de l'OCDE) .....	67
La position de l'agent public par rapport à la politique active (la séparation entre l'administration et le pouvoir politique) Présentation par M. Wolf OKRESEK (Autriche).....	75
Fonctions publiques en Europe: les enjeux des réformes Introduction par M. Giovanni PALMIERI (Conseil de l'Europe) .....	93
Les droits, obligations et responsabilités des agents publics Présentation par M. Jorge CRESPO GONZÁLEZ (Espagne, Membre du Conseil Scientifique de l'Association «Europa») .....	99

Le contrôle par les administrés du fonctionnement de l'administration publique Présentation par M. Cezary BANASIŃSKI (Pologne) .....	115
Le droit à une bonne administration dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme Présentation par Mme Dimitrina LILOVSKA (Conseil de l'Europe) .....	121
Rapport général présenté par M. Pierre DELVOLVÉ (France) .....	133
Conclusions de la Conférence .....	147
<i>Rapports nationaux</i> .....	149
Arménie .....	151
Belgique .....	155
Croatie .....	165
République Tchèque .....	171
Estonie .....	175
Allemagne .....	183
Lettonie .....	187
Lituanie .....	191
Moldova .....	203
Pays-Bas .....	209
Portugal .....	215
Serbie-Monténégro (Monténégro) .....	221
Espagne .....	225
« L'ex-République Yougoslave de Macédoine » .....	228
<i>Programme</i> .....	237
<i>Liste des participants</i> .....	241

## **Les droits, obligations et responsabilités des agents publics**

**M. Jorge CRESPO GONZÁLEZ**  
**Professeur de Sciences Politiques et d'Administration Publique,**  
**Université Complutense de Madrid, Espagne**  
**Membre du Conseil Scientifique de l'Association « Europa »**

### Introduction

Les changements politiques et économiques de ces dernières années engendrent de nouveaux défis pour les administrations publiques, notamment ceux exigeant de s'adapter à la mondialisation croissante de l'économie et du reste des affaires publiques, d'assurer non seulement la croissance économique mais aussi le développement et la solidarité sociaux, et de moderniser les structures administratives en maîtrisant les nouvelles technologies d'information et de communication et en rapprochant l'administration du citoyen en lui fournissant des services de qualité.

Les gouvernements doivent s'appuyer sur une administration publique responsable, efficace, efficiente et ouverte, alors qu'il n'existe pas actuellement de consensus sur le rôle de l'Etat, sur ses modes de gestion, tandis que, de son côté, la société civile se réveille avec une force sans précédent.

C'est dans ce contexte en mutation que les agents publics exercent leurs fonctions. Ils sont soumis à des pressions issues d'une surveillance croissante et d'une attente accrue de la part des citoyens et des politiciens, car la base de la légitimité de l'action publique serait en train de changer. C'est pourquoi l'on assiste aujourd'hui à la naissance ou la réédition de certains concepts, plus à même de survivre et d'être opérationnels dans la nouvelle situation, parmi lesquels figure celui de la Bonne Administration (dénommée ci-après BA).

La BA pose un défi conceptuel et pratique pour les administrations publiques et leurs agents. Ce rapport vise à apporter un peu de lumière sur la manière dont la BA se projette sur les droits, les obligations et la responsabilité des agents publics. À ce propos, et afin d'ouvrir la discussion, trois sujets de réflexion sont proposés:

- le besoin de considérer la BA en tant que politique publique avec une dimension à la fois interne et externe ;
- le concept d'infrastructure de la BA ;
- et, enfin, le statut des agents publics à la fois sous l'influence de la BA, et un outil indispensable à sa propre mise en oeuvre.

### I.- A propos de la considération de la BA en tant que politique publique

A proprement parler, la considération de la BA en tant que politique publique part du concept de la BA.

Une formulation de la BA, quoique basée sur les institutions et organes de l'Union européenne, apparaît dans l'article 41 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne. Selon cet article, il s'agirait du traitement impartial, équitable et dans un délai raisonnable, donné par les institutions et organes publics aux affaires d'une personne. Ce concept de la BA, conçu comme un droit, inclut:

- Le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre;
- Le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires;
- L'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

Au droit à la réparation des dommages causés par les institutions ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, et toujours pour les institutions de l'Union, il est nécessaire d'ajouter le droit de s'adresser aux institutions dans une des langues des traités et à recevoir une réponse dans cette même langue.

Selon ce concept, l'on peut noter que la BA est composée d'un ensemble de droits ayant une projection normative, tout en adoptant un rôle encore plus important: celui de créer une sorte de philosophie de la gestion permettant une réflexion permanente, et une reformulation éventuelle des objectifs publics, de leur gestion (en termes procéduraux et en termes de moyens) et de la position des citoyens. En effet, les attentes et préférences des personnes deviennent de plus en plus importantes pour les institutions publiques, de même que leur participation est permise, voire exigée, du point de vue des procédés. Ceci soulève deux idées concernant l'application de la BA: celle du processus permanent intégrant l'adaptation et le changement et celle que ce processus doit envisager la communication et la participation, de manière interne et externe.

De ce fait, la BA apporte, sans pour autant mépriser d'autres approches, une vision plutôt fonctionnelle des institutions et organes publics, ce qui amène à une autre réflexion nécessaire : les conditions de son application aux différents secteurs d'activité gérés d'après des paradigmes proches de celui du marché.

En outre, un autre aspect amplifie sa complexité: le fait que la BA consiste en une politique publique à caractère horizontal à plusieurs sens, puisqu'elle se projette:

1. Sur tous les services et organes administratifs, bien que d'une manière différente selon les aspects propres à chacun d'entre eux.
2. Sur tous les domaines d'activité (souveraineté, bien-être social, économie, justice, intervention dans les administrations...).
3. Sur les phases affectant l'analyse des politiques publiques (par exemple, la formulation, la mise en oeuvre, l'évaluation...).

4. Sur les personnes (le discours général est axé surtout sur les personnes “externes”, mais il ne faut pas négliger que la BA a également un volet “interne”), car son application doit être envisagée pour le personnel au service des administrations publiques.
5. Sur la légitimité des actions publiques, qu’elle soit institutionnelle ou, tout simplement, économique ou liée aux rendements, ce qui mérite une attention très particulière.
6. Sur tous les facteurs que l’on peut distinguer dans les analyses administratives: la structure organique, les ressources économiques et matérielles, les modes de gestion et les façons de produire et de distribuer les informations et les communications, et les ressources humaines. Il est nécessaire de s’arrêter plus particulièrement sur les ressources humaines et leurs caractéristiques.

## II.- La BA et les droits, obligations et responsabilités des agents publics

II.1. A propos de l’emploi public et de son statut: quelques valeurs et principes à considérer

Ces principes et valeurs découlent tant des critères qui doivent régir les rapports entre les administrations et les citoyens, que de la BA et du statut des agents publics.

### *II.1.1. Les principes gouvernant les rapports administration/citoyens*

Ces principes peuvent être définis, selon le livre blanc de la gouvernance européenne, comme suit:

- a) Ouverture
- b) Participation
- c) Responsabilité
- d) Efficacité
- e) Cohérence

Il faut ajouter à ces principes ceux de la BA, notamment:

### *II.1.2. Les principes découlant de la BA*

La BA, telle qu’elle a été définie dans la Charte des Droits Fondamentaux, est axée sur un ensemble de principes généraux (légalité, non-discrimination et égalité de traitement, proportionnalité et cohérence), qui doivent être complétées par un certain nombre de lignes directrices pour une bonne conduite administrative<sup>93</sup> (objectivité et impartialité, ainsi que les renseignements sur les procédures administratives aux intéressés dans un délai limité et fixé pour la procédure spécifique).

---

<sup>93</sup> Il est intéressant, à ce propos, de prendre en considération les renseignements apportés par le Code de Bonne Conduite Administrative élaboré par la Commission Européenne en 2000.

Ces principes, du point de vue opérationnel, peuvent être organisés de la façon suivante:

- a) Ceux qui veillent aux droits des parties concernées par les procédures et les informations, comme l'audition de toutes les parties directement intéressées par les procédures, l'obligation de motiver les décisions et, parfois, l'obligation d'indiquer les voies de recours.
- b) Ceux qui s'engagent à répondre aux demandes du public, d'une manière appropriée et dans les meilleurs délais, à propos par exemple des demandes de documents normatifs, de la réception de la correspondance et ses réponses, des communications téléphoniques, des messages électroniques, etc.
- c) Ceux qui s'engagent à protéger les données à caractère personnel et les informations confidentielles.
- d) Ceux qui veillent à la possibilité, en cas de non-respect des droits de la BA, de déposer des plaintes auprès de l'autorité administrative pertinente ou auprès du médiateur, le cas échéant.

### *II.1.3. Les principes et valeurs découlant du statut des agents publics*

Tout d'abord, l'on a besoin d'un concept opérationnel d'agent public. A ce propos, le Conseil de l'Europe, à plusieurs reprises, a matérialisé une définition raisonnable dans différentes Recommandations<sup>94</sup>. En effet, dans l'annexe à la Recommandation n° R (2000) 6, le terme "agent public" est défini comme "tout membre du personnel, statutaire ou contractuel, employé par les autorités ou départements de l'Etat, dont le salaire est prélevé sur le budget de l'Etat, à l'exclusion des représentants élus et de certaines catégories du personnel, dans la mesure où elles font l'objet d'une réglementation spécifique". De cette manière, et malgré cette définition large, elle ne couvre pas l'exercice des fonctions ou l'accomplissement de services privés; ainsi, les entrepreneurs privés rémunérés par le budget public ne seraient pas couverts. Les paragraphes suivants se baseront sur ce concept.

Il convient de noter que la réforme de la gestion publique entreprise dans presque tous les pays a comporté un transfert des compétences en matière de décisions et de ressources vers différents organismes de gestion, publics ou privés<sup>95</sup>. Bien que cette situation ait permis aux ministères d'adopter les pratiques les mieux adaptées à leurs besoins, en renforçant la responsabilité des gestionnaires et en améliorant les résultats et la gestion des ressources, l'on peut néanmoins constater une crainte de voir petit à petit disparaître une vision cohérente de la fonction publique, le sens public et

---

<sup>94</sup> Par exemple, les Recommandations du Conseil de l'Europe n° R (2000) 6 sur le Statut des agents publics en Europe, ou n° R (2000) 10 sur les Codes de conduite pour les agents publics.

<sup>95</sup> Le plus souvent, le transfert des compétences, comme le reconnaît l'OCDE (1996), "s'effectue des organismes de gestion centraux vers les ministères opérationnels et les agences, au sein des ministères, du gouvernement central vers les collectivités locales, et du secteur public vers les sous-traitants du secteur privé".



les valeurs traditionnelles du service public, et plus particulièrement celles qui reposent sur la socialisation professionnelle.

C'est pour cette raison, aussi de la volonté de maintenir une cohérence dans l'éthique de la fonction publique, qu'il y a des tentatives pour établir un ensemble de principes généraux d'application à tout le service public, permettant ensuite à chaque partie de l'organisation publique de se développer de manière relativement autonome. En fait, beaucoup de pays s'attachent à définir des valeurs d'ensemble pour les promouvoir dans le service public. Ces valeurs montrent une assez grande homogénéité et leur définition, parfois sous la forme de codes, vise à indiquer de manière explicite le comportement attendu des agents publics. Selon les enquêtes de l'OCDE (2000), les pays mettent l'accent sur les valeurs dites "traditionnelles", tout en leur donnant un contenu moderne et en leur ajoutant des valeurs "nouvelles" plus proches des exigences d'un secteur public de plus en plus axé sur les résultats. C'est ainsi que, selon ces travaux, les valeurs essentielles sur lesquelles s'appuie le service public sont les suivantes (plus ou moins fréquemment citées par les pays étudiés):

- Impartialité
- Légalité
- Intégrité
- Transparence
- Efficience
- Egalité
- Responsabilité
- Justice.

Il est intéressant de remarquer que ces résultats sont très cohérents par rapport à d'autres études réalisées par l'OCDE<sup>96</sup>, par rapport aux dernières recommandations du Conseil de l'Europe sur les agents publics<sup>97</sup> et les réformes entreprises par l'Union européenne<sup>98</sup>. Il est clair que l'administration publique doit agir conformément à l'Etat

---

<sup>96</sup> A l'OCDE (1996: 59-60) on décrit les valeurs-clés pour différents pays et l'on trouve que, par exemple, l'Australie privilégie la réceptivité, l'attention accordée aux résultats, la gestion du personnel fondée sur le mérite, la probité et l'intégrité du comportement, le fort sentiment de responsabilité; tandis que les Pays-Bas mettent l'accent sur l'impartialité, la compétence et le professionnalisme, la fiabilité, la loyauté et la transparence. Le Portugal a, comme valeurs essentielles, le service public, la légalité, la neutralité, la responsabilité, la compétence et l'intégrité. Pour sa part, le Royaume-Uni énumère, à propos de la vie publique, sept principes: le désintéressement, l'intégrité, l'objectivité, la responsabilité, l'ouverture, l'honnêteté et le dynamisme.

<sup>97</sup> La Recommandation n° R (2000) 10, dans les articles 4 à 11, définit les obligations générales de l'agent public (agir dans le respect de la loi et de l'autorité hiérarchique, loyalement et selon des règles déontologiques; être honnête, impartial, consciencieux, équitable et juste; agir de manière politiquement neutre, uniquement dans l'intérêt public et rester courtois avec toutes les personnes avec lesquelles il est en contact...)

<sup>98</sup> Par exemple, dans la proposition de Règlement du Conseil modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes (voir Commission Européenne 2002), on souligne dans le considérant n°2 "...une fonction publique européenne caractérisée notamment par les principes de compétence, d'indépendance, de loyauté, d'impartialité et de permanence".

de droit, être neutre et loyale envers les institutions démocratiques et les citoyens, et doit avoir à sa disposition des agents publics ayant un certain nombre de caractéristiques telles, par exemple, les qualifications requises (formation, études mais aussi des qualités personnelles), une vision dynamique de la participation et la conscience des devoirs et obligations intrinsèques à la fonction publique<sup>99</sup> (voir Par. II.2.).

## II.2.- Les droits, obligations et responsabilités à la lumière de la BA

Les différentes Recommandations du Conseil de l'Europe sur les agents publics, particulièrement les Recommandations n° R (2000) 6 et R (2000) 10 vont être utilisées comme cadre de référence concernant les droits, obligations et responsabilités. A partir de ce cadre, l'on remarquera quelques aspects à considérer à la lumière de la BA dans le contexte général de réforme des fonctions publiques, entreprise à l'heure actuelle.

Tout d'abord, il convient de noter que la BA ne doit pas seulement s'appliquer aux relations entre agents publics et citoyens (dimension externe), mais aussi aux rapports entre agents publics et les différentes administrations publiques afin de régler les aspects concernant leur statut (dimension interne). Cela s'avère plus important encore dans la mesure où une partie très importante des conflits et des problèmes des agents publics (tels qu'ils les ressentent) découlent de questions associées à la gestion interne de leur statut et, en particulier, des droits liés aux rémunérations et aux carrières administratives. C'est là un aspect presque inédit du point de vue des réformes dont on a eu connaissance, qui revêt pourtant un intérêt pratique remarquable. De surcroît, il semble encore plus clair si l'on envisage le fait que les agents publics sont aussi des citoyens agissant à l'intérieur de l'administration en qualité de clients/citoyens internes. Par contre, le plus souvent, les statuts sont destinés à garantir l'application des principes de la BA en faveur des personnes postulant à la fonction publique.

Par ailleurs, il ne peut être question du statut des agents publics sans mentionner les processus de réforme ayant cours dans quelques pays et au sein de l'Union européenne, et qui visent, dans la plupart des cas, à couvrir cinq grands domaines:

- a) Conditionner les parcours de carrière à la qualité des prestations.
- b) Créer des conditions de travail modernes et des traitements non discriminatoires.
- c) Maintenir des normes éthiques et professionnelles.
- d) Simplifier le statut des agents publics<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Toutes ces caractéristiques ont été tirées de la Recommandation n° R (2000) 6 du Conseil de l'Europe.

<sup>100</sup> Un exemple remarquable d'une telle réforme est actuellement en cours à l'Union européenne, sous l'égide de la Commission. Voir les détails sur Commission Européenne (sans date).

- e) Améliorer les procédures de gestion, ainsi que les modes de recrutement, de structure et de progression des carrières, d'évaluation du personnel, sans oublier les politiques sociales et les politiques de formation. Ces procédures et modes doivent répondre aux normes d'une administration dynamique, transparente et efficace qui souhaite servir les citoyens.

### *II.2.1.- Les droits*

Les agents publics étant des citoyens, ils doivent, dans la mesure du possible, avoir les mêmes droits individuels que le reste des personnes. Parmi la diversité des droits acquis par les agents publics, l'on peut distinguer les droits individuels (liberté d'expression), politiques (participation à la vie politique), collectifs ou syndicaux<sup>101</sup>, les droits sociaux (protection contre les accidents, les maladies, etc.) et certains droits spécifiques (promotion, rémunération et formation). Certains de ces droits seront mis à la lumière de la BA, dans leurs dimensions interne et externe soulignées plus haut:

#### a) L'accès au service public, ou le recrutement

Un recrutement réalisé suivant les principes de la BA doit respecter les principes de transparence (accès aux informations, de procédures claires et efficaces et de motivation), qui entraînera nécessairement une observation des meilleures pratiques et une planification des concours et des procédures de sélection fondées sur l'égalité de traitement de tous les candidats, une accélération de la procédure du recrutement, l'abolition de certaines règles discriminatoires (limites d'âge, etc.). Il importe aussi de remarquer que le contenu des épreuves doit tenir compte des valeurs liées à la BA, car il s'agit de modifier la culture moyennant une socialisation efficace.

#### b) La carrière

Il s'agit d'un droit préférablement développé dans les systèmes de fonction publique fermés ou axés sur la carrière.

La gestion des carrières doit privilégier les services rendus à partir d'un système d'évaluation ou d'appréciation en fonction du mérite, et être moins dépendante de la durée d'appartenance à la fonction publique. Dans ce domaine, la BA pourrait s'étendre aux points suivants:

- introduction de procédures plus transparentes et plus objectives pour les nominations aux postes vacants;

---

<sup>101</sup> Tant les droits politiques que syndicaux font l'objet d'une référence particulière dans la Recommandation n° R (2000) 6 du Conseil de l'Europe car, dans certains pays, ils sont limités, voire interdits; tout en admettant que ces droits puissent être restreints, l'on considère que, dans ce cas, ils doivent l'être dans le cadre de ce qui est nécessaire au bon fonctionnement des institutions publiques.

- introduction de procédures d'évaluation en fonction du mérite<sup>102</sup> en général, toutefois susceptibles de mesurer le respect des principes de la BA dans le travail accompli, ce qui exigerait une description des objectifs et des postes<sup>103</sup> tenant compte de cet élément ;
- mobilité obligatoire pour certains postes "sensibles", etc.

#### c) La rémunération

Les agents publics doivent percevoir une rémunération adéquate dont le montant serait principalement lié aux tâches qui leur sont confiées. Du point de vue de la BA, des principes semblables à ceux définis à propos de la carrière doivent être respectés, sans négliger celui de la non-discrimination. En effet, un système d'évaluation des tâches devrait être élaboré en établissant quelques indicateurs liés aussi aux principes de la BA en application au poste de travail considéré. Il faut être conscient du risque que comporte un salaire insuffisant du point de vue des activités de corruption ou de l'engagement dans d'autres activités incompatibles.

#### d) La formation

Il s'agit d'un droit, mais aussi d'un devoir, étroitement associé aux diverses activités de gestion des ressources humaines, portant surtout sur l'accès et la carrière. Il est évident que la gestion des activités de formation doit se faire en accord avec les principes de la BA et que, pour aller plus loin, ces mêmes principes doivent faire l'objet d'actions spécifiques en faisant partie intégrante de programmes. L'importance de la formation comme outil de transmission des changements de culture est évidente. L'on se doit aussi de rester attentif à la non-discrimination des agents publics en matière d'accès à la formation durant la carrière.

#### e) Protection des agents publics

Comme le prévoit la Recommandation du Conseil de l'Europe n° R (2000) 6, citée précédemment, « une voie de recours devant un tribunal ou une autre institution indépendante doit être ouverte aux agents publics pour la protection de leurs droits vis-à-vis de leur employeur ».

### II.2.2.- *Les obligations*

Dans la plupart des pays européens, les agents publics ont certains devoirs spécifiques, notamment : le respect de l'Etat de droit, l'impartialité, la discrétion, l'intégrité, la loyauté et la neutralité. Puisque ces devoirs sont essentiels envers le

---

<sup>102</sup> Le système d'évaluation devrait réaliser une appréciation des prestations, des aptitudes et de la conduite de l'agent public.

<sup>103</sup> Toute description de poste comprend l'indication du profil (fonctions et responsabilités à assumer), de l'environnement (les facteurs et circonstances liés au poste et influant sur les conditions de travail) et des exigences du poste (études, formation, connaissances, expérience et aptitudes jugées essentielles pour occuper le poste).

service public (cf. point II.1 du présent rapport), les agents publics doivent les respecter et montrer l'exemple. Il faut souligner aussi l'obéissance hiérarchique qui, dans certains pays, constitue un problème si les instructions reçues sont manifestement illégales.

D'autres obligations s'ajoutent à ces premières, comme le devoir de se soumettre aux règles sur les incompatibilités, lesquelles sont liées à la neutralité du service, au niveau de rémunération des agents, à la question de la corruption et à la confusion entre les intérêts privés des agents et les intérêts publics.

Tout cela est susceptible d'affecter la BA et, pour éviter cela, certaines dispositions des statuts du personnel doivent être simplifiées ou clarifiées; il s'agit, par exemple, d'éviter les conflits d'intérêts (les agents publics en activité ne pourront traiter aucun dossier dans lequel ils ont, directement ou indirectement, un intérêt personnel, notamment d'ordre familial ou financier), non seulement pour les agents publics en activité mais aussi pour les anciens fonctionnaires pour lesquels il convient de prévoir une période de transition avant d'exercer une nouvelle activité pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts. Il est donc nécessaire de clarifier les termes «activités extérieures», «fonctions politiques» et «intérêts commerciaux» et de considérer que les critères d'incompatibilité peuvent être plus ou moins flexibles selon les contextes socio-économiques et culturels de chaque pays.

De même, dans de nombreux statuts, figurent certaines limites à la transparence et à la liberté d'expression. Ainsi, les agents publics, sous différentes formulations, sont tenus de s'abstenir de tout commentaire qui pourrait porter atteinte à la dignité de leurs fonctions, et ont l'obligation de réserve concernant les faits et les éléments dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur activité.

Pour conclure, il faut signaler la nouveauté et l'importance de certaines mesures vis-à-vis des comportements liés au harcèlement, aux absences, et celles qui mettent l'accent sur des facteurs très proches de la BA, comme le respect du public et la prise en compte du citoyen dans la fourniture des services<sup>104</sup>.

### *II.2.3.- Les responsabilités*

Une mauvaise exécution des tâches confiées aux agents publics, ainsi que le non-respect de leurs obligations, peuvent entraîner une poursuite disciplinaire pouvant aboutir à des sanctions disciplinaires, telles que les avertissements par écrit, les blâmes, les suspensions temporaires de l'avancement d'échelon, les rétrogradations, les révocations... L'importance des poursuites disciplinaires justifie de préciser la procédure à suivre par les autorités, où les principes de la BA peuvent avoir une position éminente. Parmi les critères les plus reproduits de la BA en matière de procédure disciplinaire figurent :

---

<sup>104</sup> Toutes ces obligations pour les agents publics parfois se voient accompagner de certains codes de conduite ou déontologiques rappelant aux intéressés l'ensemble de leurs devoirs professionnels et moraux.

- l'agent public doit, en principe, être informé des enquêtes le concernant ;
- la poursuite doit être motivée ;
- le droit d'audition pour l'agent public impliqué doit être assuré;
- la procédure doit être contradictoire;
- le droit d'accès aux documents et renseignements pour l'agent doit exister, etc.

Depuis peu, plusieurs administrations se préoccupent de protéger les agents publics qui ont signalé les éventuelles irrégularités (fraude, corruption, etc.) détectées dans l'exercice de leurs fonctions contre les conséquences défavorables qui pourraient en résulter<sup>105</sup>.

II.3. Quelques aspects permettant d'améliorer les résultats de la BA envers les agents publics. L'infrastructure de la BA.

Les lignes suivantes analysent de certains facteurs influant sur la BA, tout en mettant l'accent sur le besoin de considérer tous les instruments et les initiatives récentes d'une façon intégrée. À cet égard, le schéma apporté par l'OCDE dans son rapport sur «L'éthique dans le service public»<sup>106</sup> s'est avéré très utile, particulièrement le concept d'«infrastructure». Ce concept et les éléments qu'il comporte peuvent être empruntés d'une manière générale pour expliquer que les capacités des divers pays pour réagir aux enjeux de la BA dépendent, en grande partie, d'une direction efficace, de l'insertion de la BA dans le tissu institutionnel et culturel profond du pays et des compétences de formulation, d'application et d'évaluation des actions publiques associées à ladite BA.

### III - Pour une vision intégrale de l'application: un raisonnement en termes d'infrastructure de la BA.

Les administrations des pays européens et l'Union européenne utilisent dans leurs réglementations un ensemble d'instruments et de processus pour inciter les bonnes conduites administratives, ainsi que pour freiner les conduites indésirables. Ces outils utilisés par les administrations peuvent suivre les huit éléments composant l'infrastructure de la BA:

#### **Les éléments-clés de l'infrastructure de la BA:**

- |     |   |
|-----|---|
| 1.- | Un engagement politique avec la BA  |
| 2.- | Un cadre juridique efficace sur la BA   |
| 3.- | Des mécanismes de responsabilisations efficaces sur les principes et les valeurs de la BA |
| 4.- | Des codes de conduite pratiques axés sur la BA  |

<sup>105</sup> Voir à ce propos le rapport «Une administration au service d'un demi-milliard d'europeens» établi par la Commission Européenne (sans date).

<sup>106</sup> OCDE (1996).

- |     |   |
|-----|---|
| 5.- | Des mécanismes de socialisation professionnelle (comprenant la formation) envisageant les principes et les valeurs de la BA           |
| 6.- | Des conditions de la fonction publique favorables à l'application de la BA  |
| 7.- | L'existence ou la création d'une infrastructure organique d'appui à la mise en place de la BA, ainsi qu'à la coordination des actions |
| 8.- | Des citoyens attentifs et organisés pour surveiller les actions des agents publics à l'égard de la BA                                 |

Cette infrastructure permet de comprendre et d'utiliser la BA d'une manière globale et cohérente, bien que les synergies, voire les conflits, entre les différentes composantes dépendent des traditions administratives et culturelles de chaque pays, du paradigme de gestion publique privilégié et des initiatives précédentes sur la promotion des comportements de BA.

En outre, comme pour l'infrastructure éthique, la BA remplit trois fonctions:

- le contrôle (le cadre juridique prévoyant les moyens d'investigation et de poursuite de la mauvaise administration; des mécanismes de responsabilisation; la participation des citoyens);
- l'orientation (soutien cohérent des politiciens; des codes de conduite exprimant les principes et les valeurs de la BA; des activités de socialisation professionnelle sur la BA);
- la gestion (de bonnes conditions dans la fonction publique, reposant sur des politiques en matière de ressources humaines; une coordination à partir d'un organisme expressément chargé de la BA).

Bien que toutes les composantes de l'infrastructure soient en quasi-totale interdépendance et réciprocité du fait de la spécialisation de ce rapport, seules les composantes-clés les plus proches de notre sujet (c'est-à-dire les agents publics et leur statut) vont être traitées plus particulièrement.

### III.1.- Le cadre juridique

Il est constitué de l'ensemble des lois et des règlements qui déterminent les normes de conduite des agents publics, à propos de la BA, et qui imposent le respect de certaines limites (fonction de contrôle). Il apporte plusieurs éléments importants à l'infrastructure de la BA: il fixe des limites aux comportements des agents publics et prévoit, si nécessaire, un système de sanctions. Par ailleurs, il permet, sous diverses formules, d'accéder aux informations et procédés publics en faveur des citoyens, tout en améliorant la transparence des activités des pouvoirs publics et de leurs agents publics. Il est évident qu'accroître la transparence aboutit à une plus grande exigence de responsabilité. Le cadre juridique doit donc être accessible et dynamique, il doit informer les agents publics de ce qu'ils doivent faire et comment le faire, et doit informer le public de ce que le service public est censé faire.

Un ensemble de mécanismes de responsabilités, avec des objectifs concurrents, entoure fréquemment le cadre juridique. Pour accroître l'efficacité des mécanismes préventifs internes de responsabilité de la BA, il convient de les intégrer

dans un cadre de gestion clair, reflétant les rôles et responsabilités réels des agents publics.

### *III.1.1. Moyens d'investigation et d'évaluation*

Les mécanismes de responsabilité ont, outre un rôle de contrôle de la gestion, un rôle d'investigation et d'évaluation de la BA. Parmi ces moyens, l'on trouve les audits (internes et externes, surtout tournés vers la responsabilité financière ou les performances), les médiateurs (qui traitent des réclamations formulées à l'encontre des procédures administratives, mais qui peuvent aussi contribuer activement à faire respecter les règles de BA), les «visiteurs communautaires» ou les comités consultatifs.

### *III.1.2. Les codes de conduite<sup>107</sup> de BA*

Ils peuvent avoir la forme d'un document juridique ou d'une simple déclaration administrative énonçant les niveaux et qualité attendus des performances des agents publics concernés. Un code de conduite destiné à une organisation peut combiner toute une série d'éléments: les valeurs à défendre, les rôles, les responsabilités des agents vis-à-vis de l'organisation, les obligations légales des agents publics (telles que déclarations de conflits d'intérêts, etc.), les procédures, l'avertissement, etc. Les codes, jouent donc un rôle d'orientation dans l'infrastructure de la BA<sup>108</sup>.

### *III.1.3. Les conditions de fonctionnement de la fonction publique*

Elles sont très importantes pour l'infrastructure de la BA car elles peuvent dessiner un terrain plus ou moins propice à de bonnes conduites administratives.

Elles subissent l'influence des facteurs externes (ajustements du secteur public, degré de maturité sociale et d'exigence citoyenne...) et des facteurs internes (les politiques de ressources humaines). Ce sont surtout ces derniers qui seront plus amplement analysés et pour lesquels quelques conclusions seront tirées.

Il faut reconnaître que les politiques de ressources humaines exercent une influence directe sur le comportement des agents publics et que, dans une certaine mesure, elles constituent une grande partie de la culture organisationnelle du service public. On peut penser au recrutement, à la formation, aux autres droits, devoirs et responsabilités. Toutes ces activités répondent, dans le service public, à une vision culturelle liée à des valeurs et à des principes<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Comme il est reconnu dans l'Exposé des motifs de la Recommandation n° R (2000) 10 du Conseil de l'Europe, les codes de conduite peuvent être dénommés «codes de bonnes pratiques». En général, les codes de conduite énoncent les principes directeurs devant guider le comportement des agents publics, alors que les codes de bonnes pratiques s'adressent souvent aux clients, en énonçant les normes que ceux-ci sont en droit d'attendre, et non aux membres de l'institution.

<sup>108</sup> On peut trouver plus d'informations sur les codes de conduite dans OCDE (1996, 38 et suivantes) et dans la Recommandation n° R (2000) 10 du Conseil de l'Europe.

<sup>109</sup> Voir le point II.1 de ce rapport.



Comme il a été souligné plus haut, il est nécessaire de faire un effort d'application des facteurs de la BA aux activités de gestion des ressources humaines, en considérant, tout d'abord, ces activités comme un champ très approprié pour la gestion interne de la BA, ce qui, sans doute, entraînera des effets culturels et sociaux non négligeables. Ensuite, une réflexion s'impose de plus en plus sur les contenus des différentes activités de gestion du personnel en vue d'y inclure les facteurs de la BA, ce qui pose la question, par exemple, de la création d'indicateurs. De cette façon, on peut bien penser que les aspects de la BA peuvent faire l'objet de considération lors de l'élaboration des épreuves d'accès, dans la formation exigée en début de carrière et celle qu'on recevra pendant la carrière, dans la définition des mérites permettant la promotion professionnelle, etc. La plupart de ces changements ne dépendent pas de modifications du statut formel des agents publics, ni de l'administration du personnel dans le sens traditionnel<sup>110</sup>, mais d'une gestion stratégique et innovatrice des ressources humaines permettant une vision nouvelle des droits, des obligations et des responsabilités des agents axés sur la connaissance, la transparence et le service aux citoyens.

### Conclusions

Il est désormais possible de tirer quelques conclusions, lesquelles ne visent pas à clore le débat qui vient de s'ouvrir sur ce sujet, mais au contraire à l'alimenter:

1.- La BA est composée d'un ensemble de droits avec une projection normative variable, mais aussi d'une sorte de philosophie de gestion permettant une réflexion permanente sur les objectifs publics, leur gestion, et la position des citoyens sur celle-ci.

2.- La BA est une politique publique à caractère horizontal, car elle se projette sur tous les services et organes administratifs, sur tous les domaines d'activité publique, sur les citoyens et les agents publics, sur toutes les phases de l'analyse de politiques publiques, sur la légitimité des actions publiques et, finalement, sur tous les facteurs qu'on peut distinguer dans les analyses administratives (parmi lesquels il faut envisager l'importance des ressources humaines et leur gestion, sans négliger le besoin de réfléchir aux moyens juridiques s'y rapportant, en particulier le statut des droits, devoirs et responsabilités).

3.- La BA entraîne une lecture à la fois externe et interne, car elle doit s'appliquer non seulement aux relations entre les agents publics et les citoyens, mais aussi aux relations entre les agents publics et les différentes administrations publiques, ceci afin de régler les questions concernant leur statut. Ce qui signifie que les droits, les obligations et la

---

<sup>110</sup> L'expérience de réforme de la fonction publique de l'Union européenne montre que plusieurs changements peuvent intervenir sans modification du statut (dispositions internes relatives à la politique de formation ou au système d'évaluation et de promotion du personnel), mais cependant la mise en oeuvre d'autres dispositions nécessite sa modification. Avec ces modifications l'on vise, par exemple, à assurer l'unicité de la fonction publique, introduire les progrès et innovations intervenus dans le milieu du travail (notamment la Charte des droits fondamentaux et la culture de service au citoyen), clarifier les droits et obligations, etc.

responsabilité des agents publics doivent être gérés, tout en tenant compte des principes de la BA, tant du point de vue des procédures que de l'appréciation des connaissances et du mérite pour accéder à l'emploi public ou, une fois devenu agent public, en fonction de la carrière, la rémunération et les devoirs et responsabilités.

4.- L'on peut distinguer un ensemble d'éléments-clés à propos de la BA, pouvant constituer une sorte d' « infrastructure<sup>111</sup> de la BA » et permettant de systématiser sa planification et sa mise en oeuvre à l'intérieur des administrations et d'y créer des synergies. Les activités associées à l'infrastructure remplissent trois fonctions : le contrôle, l'orientation et la gestion de la BA. Parmi les activités de gestion de la BA, il faut souligner celle des ressources humaines et, de nouveau, l'importance de leur statut et des valeurs du service public. C'est ici, et dans les valeurs et la maturité de la société, qu'il faut chercher quelques clés pour répondre à la question suivante: Pourquoi, sachant que certains des principes de base de la BA existaient depuis longtemps dans les législations administratives de plusieurs pays, n'ont-ils pas été correctement remplis et juridiquement protégés? Voilà un défi théorique et une invitation à la réflexion qui s'adresse à tous.

\*  
\*   \*  
\*

#### Sources et bibliographie:

- CANTERO MARTÍNEZ, J., (2001), El empleo público: entre estatuto funcional y contrato laboral. Madrid, Marcial Pons/ Universidad de Castilla-La Mancha.
- COMMISSION EUROPÉENNE:
  - (Sans date), Une administration au service d'un demi-milliard d'Européens. Les réformes de la politique du personnel à la Commission Européenne. Rapport tiré de <http://www.eu.int>
  - (2003), Informe de la situación de la reforma. Bruselas, 30/1/2003, COM (2003) 40 final.
  - (2002), Proposition de Règlement du Conseil modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés. COM (2002) 213 final, du 24/4/2002.
  - (2001), La Gobernanza europea. Un libro blanco. Bruselas, 25/7/2001, COM (2001) 428 final.
  - (2000), Code de Bonne Conduite Administrative. Relations avec le public. Publié au Journal Officiel des Communautés Européennes sous le numéro L267, du 20/10/2000.
  - COMISIÓN EUROPEA, (2000), Libro Blanco de Reforma de la Comisión, I y II parte, COM (2000) 200 final, Bruselas, 5 de abril.

---

<sup>111</sup> Comme mentionné précédemment, le terme «infrastructure» est extrait d'un rapport de l'OCDE. Voir OCDE (1996).

- CONSEIL DE L'EUROPE:
  - Recommandation 1615 (2003) de l'Assemblée Parlementaire sur l'institution du médiateur du 8 septembre 2003.
  - Recommandation n° R (2000) 6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Statut des agents publics en Europe du 24 février 2000.
  - Recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les codes de conduites pour les agents publics du 11 mai 2000.
  - Les solutions alternatives aux litiges entre les autorités administratives et les personnes privées : conciliation, médiation et arbitrage. Actes, Lisbonne 1999. Editions du Conseil de l'Europe (2000).
  - Le statut des agents publics en Europe. Editions du Conseil de l'Europe (1999).
  - L'Administration et les personnes privées. Un manuel. Editions du Conseil de l'Europe (1997).
  - Le contrôle juridictionnel des actes administratifs. Editions du Conseil de l'Europe (1997).
  - Résolution (77) 31 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration du 28 septembre 1977.
  
- CRESPO GONZÁLEZ, J.:
  - (2003a), « Formación de los empleados públicos locales: organización, agentes e incidencia de la Nueva Gestión Pública », dans Revista de Estudios Locales, n° 68, pp 29-42
  - (2003b), « Las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones públicas : entre requerimiento normativo y herramienta de gestión », dans Capital Humano, n° 169, septiembre de 2003. Pages 66 et suivantes.
  - (2003c) "El Gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas", en RUANO DE LA FUENTE, J.M., (Ed.), Política Europea y Gobierno multinivel. Oviedo, Septem ediciones. Espagne. Sous presse.
  - (2002), (Ed.) Administraciones públicas españolas. Madrid, McGraw-Hill. Coordinado junto a PASTOR, Gema.
  - (2001), La gestión pública intergubernamental en la Unión Europea. Particularidades, dimensiones y futuro. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, Documents Pi i Sunyer n° 12.
  - (1995), « El personal al servicio de la Administración local », dans OLIAS DE LIMA, B., (Ed.), La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas. Madrid, Editorial Complutense.
  
- DEBBASCH, Ch. (Dir.), L'administration Publique en Europe, Actes du colloque tenu à Aix en octobre 1987, Paris, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique. (1988)
  
- FITZPATRICK, S., (2002), « Performance management in the public sector: what can we learn from the past? », dans EIPASCOPE, n 2002/3, pages 21 et suivantes.

- MÉDIATEUR DE L' UNION EUROPEENNE:
- Rapports 2000, 2001, 2002. A consulter sur le site internet du Médiateur (<http://www.euro-ombudsman.eu.int>) (2002=
- « Les droits fondamentaux et l'administration dans l'Europe de demain ». Allocution prononcée par le Médiateur européen, Jacob Söderman, le 8 mars 2001. Séminaire résidentiel de l'ENA au château de Nainville-Les Roches, du 7 au 9 mars. (2001)
- Le citoyen, l'administration et le droit communautaire. Rapport général établi par Jacob Söderman, Médiateur européen, pour le Congrès de la Fide. Stockholm, 3-6 juin 1998. (1998)
- OCDE:
- Renforcer l'éthique dans le service public: les mesures des pays de l'OCDE. Puma, note de synthèse n° 7, septembre. (2000)
- L'éthique dans le secteur public. Questions et pratiques actuelles. Etudes hors série, n°14. (1996)
- MINISTERIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2000), Libro blanco para la reforma de los servicios públicos. Una Administración al servicio de los ciudadanos. Madrid, Edición del Ministerio de las Administraciones Públicas.
- OLÍAS DE LIMA, B., La nueva gestión pública. Prentice Hall. Madrid. (2001)