

Steve Jacob

LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE. ENTRE TRADITION ET INNOVATIONS EN BELGIQUE

Introduction

L'administration publique a de tout temps donné lieu à de multiples controverses. D'un point de vue strictement politique, la vision que l'on a de l'Etat varie considérablement que l'on appartienne à la gauche étatiste ou à la droite néo-libérale pour laquelle l'Etat symbolise le frein du marché. Le débat idéologique ne doit cependant pas occulter les particularismes et la complexité de l'Etat.

Pour l'homme de la rue, les fonctionnaires toujours trop nombreux sont soit des fainéants soit lorsqu'ils travaillent, occupés à produire des papiers à l'utilité douteuse dans le but de causer des tracas supplémentaires aux administrés. Régulièrement, paraissent des articles ou des ouvrages sur cette caste composée d'agents « innombrables, fainéants et surpayés »¹.

Au XIXe siècle et au début du XXe siècle, l'attention était portée sur l'organisation politique de l'Etat et de sa structuration. Depuis une trentaine d'années, les pays occidentaux tentent de résoudre les questions liées à la place de l'administration dans les structures de l'Etat².

L'exposé qui va suivre se compose de deux parties. La première vise à fournir un cadre théorique explicatif de la place de l'Etat dans notre société contemporaine. Pour ce faire, nous allons brièvement retracer les grandes étapes de l'évolution du rôle de l'Etat avant d'arriver à la place de l'Etat interventionniste dans une économie de marché. Actuellement, dans la plupart des pays occidentaux, en transition ou même en voie de développement, l'économie de marché apparaît comme la panacée imposée de manière parfois autoritaire, ou du moins camouflée derrière le conditionnement d'aides économiques (par exemple, la politique du Fonds Monétaire International à l'égard de la Russie ou des pays d'Amérique latine).

La seconde partie, plus technique, vise à présenter un florilège de mesures mises en place en Belgique et dans d'autres pays européens afin de répondre aux attentes du citoyen à l'égard de leur fonction publique. Citons la transparence administrative, la motivation et la publicité de l'action

¹ F. DARRAS, « La vérité sur les « privilèges » des fonctionnaires », *Marianne*, 29 mars - 4 avril 1999, p. 50.

² C. DEBBASCH, *L'administration publique en Europe. Actes du colloque tenu à Aix en octobre 1987*, Paris, C.N.R.S., 1988, p. 12.

administrative, la qualité des services, les chartes des services publics et la création de nouveaux métiers administratifs tels que le médiateur.

Définitions et discipline.

Avant d'aller plus loin, il est nécessaire de définir les termes. L'administration publique englobe, comme le soulignait André Molitor, « (...) d'abord, tout organisme public ayant reçu du pouvoir politique la compétence et les moyens nécessaires à la satisfaction des intérêts généraux (...). Ensuite l'activité de cet organisme envisagé dans ses problèmes de gestion et d'existence propres, ainsi que dans ses rapports avec d'autres organismes semblables comme avec les particuliers pour assurer l'exécution de sa mission »³. Il apparaît donc que l'administration publique soit un terme générique regroupant tant l'ensemble des activités de la puissance publique que des personnes qui accomplissent ses missions.

Comment pouvons-nous distinguer l'intérêt général de l'intérêt privé ? Suffit-il d'ajouter les intérêts privés pour obtenir l'intérêt général ? En réalité, il n'y a pas un objectif prééminent parmi d'autres :

« Le grand corps administratif constitue le plus souvent une masse de travail potentiel sans orientation déterminante, qui ne se meut que sur ordre des ministres, et qui sert ceux qui savent l'utiliser : certains directeurs généraux, les chefs de cabinets issus de l'administration et, plus rarement, les ministres, vieux routiniers de la fonction et étroitement soutenus par une équipe issue du sérail »⁴.

Alors que les concepts d'intérêt général et de service public sont centraux, il est difficile d'en fournir une définition complète et satisfaisante.

L'intérêt général, concept intemporel, « apparaît comme la résultante d'un arbitrage entre les intérêts particuliers, fragmentaires et concurrentiels des membres du corps social, et le rôle de l'Administration publique, considérée comme porteuse d'un intérêt supérieur, est de mettre ces divers intérêts en balance afin de parvenir au meilleur équilibre possible »⁵. Bien qu'intemporelle, cette notion

³ Rapport Molitor, 1958, p. 187, dans J.-I. GOW, M. BARRETTE, S. DION, M. FORTMANN, *Introduction à l'administration publique. Une approche politique*, Québec, 1992, p. 7.

⁴ E. LEBURTON, « La prise de décision en Belgique en matière de santé publique », *Res publica*, 1983, p. 644.

⁵ P. QUERTAINMONT, *Problèmes actuels de l'administration publique*, Bruxelles, PUB, 1997, p. 26.

est en constante évolution afin de tenir compte des changements se produisant au sein de la société.

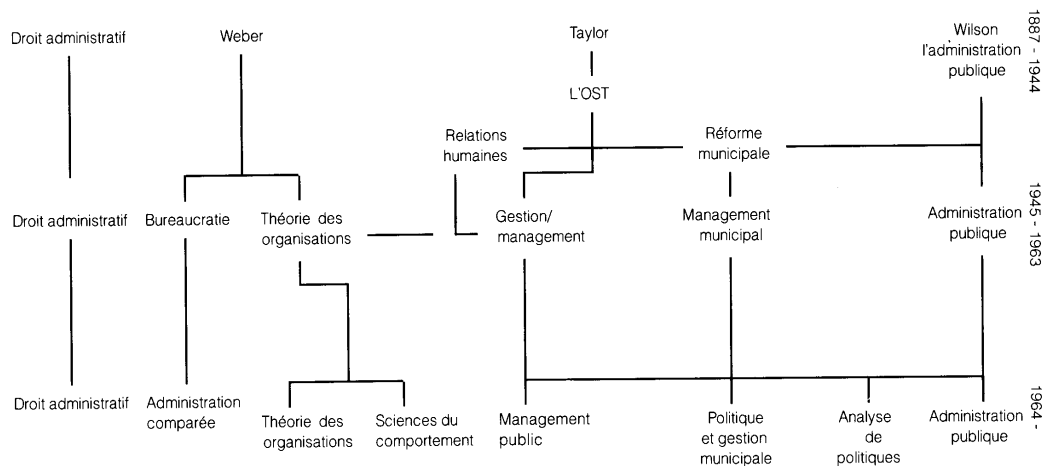
Ainsi, en France, ont été considéré d'intérêt général les missions suivantes :

- un lavoir public avec bains-douches annexés (1933) ;
- un dispensaire (1934) ;
- une clinique ouverte dans un hôpital public (1954)
- un théâtre de verdure (1959) ;
- un terrain de camping (1964) ;
- un cabinet dentaire (1964) ;
- un service de consultation juridique gratuite (1970) ;
- une piscine (1972).

Enfin, par une décision de 1977, le juge administratif a élevé un café au rang d'intérêt général. En effet, dans une petite commune rurale cette activité avait été abandonnée par le secteur privé. Pour combler cette carence, la commune a créé un débit de boisson, comprenant un restaurant et quelques chambres pour héberger les touristes. En ce qui concerne la notion de service public, nous reviendrons dessus plus loin lorsque nous parlerons de la Charte de l'Utilisateur des services publics.

Avant de conclure cette partie, nous souhaiterions dire quelques mots sur la science administrative ou les sciences administratives qui constituent l'essentiel des sources de connaissance en la matière. La controverse est ancienne et procède essentiellement de sa pluridisciplinarité (droit, science économique, sociologie, psychologie, histoire et science politique). Le tableau suivant retrace l'évolution de cette discipline.

Figure 1. Arbre généalogique de la science administrative⁶.



La première remarque que nous pouvons faire est que nous assistons à une multiplication des branches à chaque période, ceci tient essentiellement à la spécialisation grandissante dans chacune des matières.

A l'origine, l'administration publique repose donc sur quatre piliers. Le premier constitué du droit administratif est celui qui malgré les années est toujours resté autonome tout en constituant une porte d'entrée impérative à qui veut faire de la science administrative. Le deuxième remonte à Max Weber, sociologue allemand, dont les principales études portent sur la légitimité et le rôle de la bureaucratie. Cette branche va conduire d'une part à l'analyse comparée de l'administration mais également, par le biais de la théorie des organisations à la science du comportement des individus constituant ces organisations. Le troisième partant de Taylor est celui qui se diversifie le plus. Cet ingénieur américain fut le promoteur de l'organisation scientifique du travail (O.S.T.) tendant à la spécialisation et à la suppression des gestes inutiles par des études de « temps et mouvements ». Ce courant va par la suite conduire à une étude plus gestionnaire et économique de l'administration aboutissant au management public. Le dernier pilier, inauguré par Thomas Woodrow Wilson qui avant d'être élu président des Etats-Unis (1912-1919) était professeur de science politique à l'Université Princeton. Dans un article de 1887 il suggérait d'introduire des méthodes d'administration scientifique au sein de l'administration publique. Son but était de limiter les abus du patronage qui étaient perçus comme un frein à la qualité et à l'efficacité⁷. Cette approche plus politique se retrouvera quelques générations plus tard dans le courant spécialisé dans l'analyse des politiques.

⁶ J.-I. GOW, *op. cit.*, p. 31.

⁷ W. WILSON, « The study of Administration », *The Academy of Political Science*, 1887.

I. De l'Etat libéral à l'Etat interventionniste.

Les missions de l'Etat ne peuvent être contenues sur une liste figée étant donné que les attentes des citoyens évoluent et que les hommes politiques tentent de répondre plus ou moins convenablement à ces souhaits afin de conforter leur base électorale.

Ainsi, dans le monde occidental, l'Etat a connu quatre grandes étapes de développement.

A. L'Etat gendarme.

Selon la doctrine libérale du XIX^{ème} siècle, l'administration ne devait intervenir que dans un champ d'action limité à la souveraineté et aux fonctions régaliennes et traditionnelles comme la police, la défense et l'émission de monnaie.

Pour l'économiste libéral français Frédéric Bastiat (1801-1850) :

« L'Etat c'est la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépens de toute le monde (...). Au fait, l'Etat n'est pas manchot et ne peut l'être. Il a deux mains, l'une pour recevoir, l'autre pour donner, autrement dit la main rude et la main douce. L'activité de la seconde est nécessairement subordonnée à l'activité de la première. A la rigueur, l'Etat peut prendre et ne pas rendre. Cela s'est vu et s'explique par la nature poreuse de ses mains qui retiennent toujours une partie et quelquefois la totalité de ce qu'elles touchent. Mais ce qui ne s'est jamais vu, ce qui ne se verra jamais, et ne peut même se concevoir, c'est que l'Etat rende au public plus qu'il ne lui a pris. C'est donc bien follement que nous prenons autour de lui l'attitude des mendiants. Il lui est radicalement impossible de conférer un avantage particulier à quelques-unes des individualités qui constituent la communauté, sans infliger un dommage supérieur à la communauté entière. (...)

Nous pensons que l'Etat ce n'est ou ce ne devrait pas être autre chose que la force instituée, non pour être entre tous les citoyens un instrument d'oppression et de spoliation réciproque, mais au contraire, pour garantir à chacun le sien [son bien], et faire régner la justice et la sécurité»⁸.

Cependant, ce cliché d'un état peu interventionniste doit être nuancé, comme le souligne P. Legendre, « le libéralisme dans la pensée administrative tel qu'on l'entend généralement évoque un contresens historique. Admettons l'expression puisqu'elle est consacrée, mais sous bénéfice d'un strict inventaire. Etat libéral, soit. N'oublions pas qu'en France on reconnaissait de longue date à ce gendarme le pouvoir de tout réglementer, la religion comme les autres métiers ou la simple orthographe »⁹. Si l'on dresse un inventaire de l'interventionnisme étatique de l'Etat à l'époque, nous trouvons bien loin de la volonté d'abstention théorique. « Ainsi, il convient de relever :

⁸ F. BASTIAT, *Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas, ou l'économie politique en une leçon. L'Etat*, Bruxelles, 1914, pp. 117, 119, 125-126.

⁹ P. LEGENDRE, *Histoire de la pensée administrative française. Traité de science administrative*, Paris, 1966, p. 31.

- que les pouvoirs publics exerçaient déjà à l'époque d'importantes activités de police économique : réglementation de certaines professions, vérifications des poids et mesures, réglementation des droits de douane, répression des fraudes, ... ;
- que l'Etat gérait parfois lui-même, et dans certains cas depuis longtemps, des entreprises à caractère industriel (ainsi, en France, les manufactures de Sèvres et des Gobelins, les monopoles portant sur les allumettes, le tabac et les poudres de guerre, l'Imprimerie nationale, etc.) ;
- que bien avant le vote en Belgique de la loi du 1er août 1922 sur les associations de communes et qui a conduit à l'essor des régies intercommunales, certaines communes assuraient des services publics industriels et commerciaux : distribution d'eau, de gaz, d'électricité, transports en commun, immondices ;
- qu'enfin, par le biais de leurs activités contractuelles, c'est-à-dire les concessions¹⁰ de services publics à des sociétés privées (ainsi les chemins de fer) ou les marchés de travaux publics ou de fourniture, les pouvoirs publics jouaient également un certain rôle dans l'économie nationale »¹¹.

De plus, cet Etat qui symbolisait les aspirations de la bourgeoisie au pouvoir de l'époque a fait preuve d'une remarquable puissance et stabilité. En effet, durant tout le XIXème siècle, malgré les révolutions et les crises de régime, cet Etat a assuré sa pérennité.

La véritable originalité de l'administration à cette époque est qu'elle reposait essentiellement sur des fonctionnaires amateurs. Ceux-ci étaient d'abord rentier avant d'être fonctionnaire, noble avant d'être ambassadeur. C'est une période où les titres primaient sur les capacités. De plus, à cette époque, peu de personnes travaillaient pour l'Etat. En 1856, le nombre de fonctionnaires belges était de 81.167 sur 4,5 millions d'habitants¹². En un peu plus d'un siècle, le nombre de fonctionnaires a décuplé tandis que la population ne faisait que doubler.

B. L'Etat organisateur.

Le début du XXème siècle va être le témoin de l'émergence du capitalisme et de l'industrialisation de nombreuses régions. Dans le même temps, de nombreux pays occidentaux possèdent des colonies outre-mer qui drainaient une grande partie des capitaux. Puis, deux chocs majeurs vont bouleverser l'équilibre harmonieux qui semblait s'instaurer entre l'Etat et le marché. La

¹⁰ La concession est un acte contractuel par lequel, un pouvoir public « délègue » l'organisation et l'exploitation d'un service public à un agent du secteur privé.

¹¹ P. QUERTAINMONT, *op. cit.*, pp. 14-15.

première guerre mondiale (1914-1918) va entraîner de sérieuses modifications sociétales (place de la femme, système de sécurité sociale, suffrage universel). Toutefois, c'est le crash boursier de 1929 et la crise des années 30 qui vont entraîner une remise en cause du libéralisme économique et donner lieu à une crise des systèmes administratifs classiques. Ceci témoigne du phénomène de changement intrinsèque à la notion de défi :

« Quand un « défi » est lancé à une société, il est rare qu'il n'en résulte pas un renforcement du rôle de l'Administration, chargée de renforcer la cohésion des ressources de la société considérée... L'organisation de l'armée, de l'administration provinciale et fiscale du Bas-Empire romain face à la menace barbare en est un exemple ; on pourrait aussi citer le rôle de la course aux armements aux USA. Ce « challenge » peut, au demeurant, n'être pas d'ordre uniquement militaire, mais être lié également à des facteurs d'ordre géographique. L'Egypte a été, depuis les temps les plus reculés, dotée d'une structure administrative très complexe, en raison des nécessités d'organisation précise qu'imposait l'irrigation à partir des eaux du Nil. De même, c'est en période de pénurie que se développent les organismes administratifs chargés de l'approvisionnement et du ravitaillement, ou quand, au contraire, l'accroissement des excédents difficiles à écouler menace une nation de désordres économiques et sociaux »¹³.

Ainsi, l'entre-deux-guerre vit l'accroissement de l'interventionnisme étatique surtout en matière économique. Il y eu tout d'abord une nouvelle gestion publique plus dirigiste à l'égard du secteur privé. Par exemple, le gouvernement du Front Populaire en France (1936) nationalisa les transports ferroviaires (créant la S.N.C.F.), les fabrications d'armements et de matériel aéronautique. Ensuite, la période vit le bourgeonnement d'organismes paraétatiques disposant d'une certaine autonomie financière. Certains d'entre eux vont donner naissance au secteur public industriel et commercial. Enfin, une nouvelle forme d'investissement apparut : l'économie mixte mélangeant les capitaux publics et les capitaux privés.

Toutefois, durant cette période les interventions de l'Etat correspondent le plus souvent à des mesures empiriques non systématiques guidées par les circonstances et ne s'insérant pas dans une stratégie globale.

¹² G. VANTHEMSCHE, *Les paradoxes de l'Etat. L'Etat face à l'économie de marché XIX et XXème siècles*, Bruxelles, Labor, 1997, p. 41.

¹³ P. BANDET, L. MEHL, « Le fait administratif : nature, origine et développement », *Traité de science administrative, op. cit.*, pp. 87-88.

C. L'Etat interventionniste.

Suite à la seconde guerre mondiale, l'Etat par son contrôle draconien sur l'économie instaura un dirigisme économique. Une fois la situation exceptionnelle permettant ce dirigisme disparue, un interventionnisme plus doux lui succéda.

Au fur et à mesure, se développa la sphère d'activité des pouvoirs publics. L'Etat prit tout d'abord en charge la politique de crédit en comblant le vide laissé par le secteur privé mais également en raison du Plan Marshall. Par ce dernier, les Etats-Unis fournissaient à l'Europe les crédits nécessaires à la reconstruction du continent dévasté lors du second conflit mondial. C'est aux gouvernements des différents pays qu'il incombait la tâche de redistribution des fonds aux investisseurs privés transformant l'Etat en Etat banquier. Ensuite, afin de prévoir les politiques publiques, furent instaurées des méthodes de planification aboutissant à la création de bureaux et de commissariats du plan. Enfin, une nouvelle vague de nationalisation toucha l'industrie française¹⁴.

Au stade actuel, l'Etat possède des responsabilités dans des domaines aussi variés que la recherche fondamentale, l'investissement, l'industrie, les télécommunications, la chasse et la pêche, la santé, le logement et les déchets.

Le secteur public est, peu à peu, devenu un complexe gigantesque de plus en plus difficile à gérer. « Afin d'assurer une certaine souplesse à l'énorme machine étatique, les parlements et les gouvernements ont consenti graduellement plus d'autonomie à l'action administrative. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration sur la société s'en est trouvé considérablement accru puisqu'on lui reconnaissait la capacité de déterminer elle-même plusieurs modalités d'action »¹⁵.

Pour conclure cette partie, nous voudrions mettre en évidence le paradoxe suivant. Alors que le libéralisme tend par le biais des privatisations de réduire les dépenses publiques, pourquoi ce même libéralisme accroît-il la demande d'Etat. En effet, des exemples récents, notamment la nationalisation d'une banque japonaise au bord de la faillite, pourraient se résumer de la manière suivante : « tant que vous spéculiez en faisant des gains, ceux-ci sont pour vous ; si vous faites des pertes importantes, vous êtes sauvés par l'Etat, précisément pour éviter un embrasement général »¹⁶.

¹⁴ La dernière phase de nationalisation en France eu lieu en 1981-1982, au début du premier septennat du président Mitterrand. Actuellement la tendance est inversée, tant les gouvernements de gauche que de droite participent, sous la pression de la Commission européenne, aux privatisations du secteur public tout en se réfugiant derrière des euphémismes du style des consolidations stratégiques (Elio di Rupo, Ministre belge des télécommunications).

¹⁵ J.-I. GOW, *op. cit.*, p. 255.

D. L'Etat providence.

Parallèlement à l'interventionnisme se développa ce que l'on qualifie d'Etat-providence (Welfare State) qui s'inscrit dans la lignée des doctrines de solidarité du XIX^{ème} siècle¹⁷. « La loi de 1946 prévoit l'assujettissement de tous les Français à la Sécurité sociale et propose l'établissement d'un régime général unique. Ce mouvement d'universalisation et d'amélioration quantitative représente en ce sens l'aboutissement du programme social-républicain amorcé de 1898 à 1930. (...) Le Préambule de la Constitution de 1946 note ainsi : « La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence » »¹⁸.

Cette garantie octroyée aux citoyens du berceau à la tombe implique une augmentation des dépenses sociales. Ainsi, les dépenses des pouvoirs publics en pourcentage du produit national brut sont passées de 8% en 1900 à 34% en 1960 pour atteindre 53% en 1990. Cependant, cette augmentation induit des effets pervers comme l'extansion fulgurante de la fiscalité directe, le développement d'une énorme bureaucratie et une tendance à la surréglementation.

II. Vers une modernisation de l'administration publique.

La question qui va nous occuper dans cette partie est la suivante : « Qui l'administration doit-elle servir et comment doit-elle agir? ». Si l'on répond que l'administration a pour vocation de fournir une assistance aux citoyens, comment cette aide peut-elle se matérialiser? Nous allons par le biais d'exemples concrets, issus du système administratif belge, mettre en évidence les grandes évolutions et innovations qui se sont produites dans l'administration de certains pays européens. Les relations entre l'Etat et les citoyens dépendent de la tradition administrative propre à chaque pays, de leurs traditions juridiques et politiques.

Les citoyens doivent-ils être considérés comme de simples administrés ou au contraire comme des clients qui comme on l'enseigne dans les écoles de commerce sont rois ? Nous pensons qu'il ne

¹⁶ Z. LAIDI, « Paradoxe : le libéralisme accroît la demande d'Etat », *Marianne*, 7 décembre – 13 décembre 1999, p. 33.

¹⁷ F. EWALD, *L'Etat providence*, Paris, Grasset, 1986, p. 358.

¹⁸ P. ROSANVALLON, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, pp. 184-185.

peut s'agir de client au sens du marché¹⁹ mais de citoyens qui ont des droits et également des obligations. Toutefois, ces citoyens sont en droit de revendiquer une administration attentive et diligente. Il existe en réalité une multitude de relations entre l'administré et le prestataire de service.

Figure 2. Exemples de relations entre le client et le prestataire de service²⁰.

Position du client	Types de services – position du client et du prestataire de service
Bénéficiaires de prestations	Par exemple, allocations-chômage. Le client reçoit une prestation en argent dont il est fortement dépendant et qui se caractérise par l'existence d'un droit légal. Le prestataire de service bénéficie d'une situation monopolistique.
Consommateur	Par exemple, assistance à domicile. Le client peut avoir une certaine liberté de choix entre divers services publics et privés. Mais, il est fortement dépendant de ce service qui sera généralement personnalisé.
Producteur et consommateur	Par exemple, parents volontaires dans les écoles. Le client peut être un consommateur qui joue un rôle dans la production des services.
Usager	Par exemple, jardins publics. Le client ne dispose pas d'autres alternatives, mais sa dépendance est réduite et le service n'est pas personnalisé.
Acheteur	Le client achète un service (par exemple, services postaux, de télécommunications ou de transport) et paie une redevance. Le fournisseur jouit fréquemment d'une position monopolistique et la dépendance est généralement élevée.
Contribuable	Dans leurs relations avec les Bureaux de perception fiscale, les contribuables doivent respecter certaines obligations clairement définies. Mais ils escomptent des services ou de l'assistance pour être en mesure de remplir ces obligations.
Citoyen soumis	Par exemple, réglementations en matière de sécurité et à des réglementations d'environnement. Le client est soumis à des inspections et doit respecter certaines réglementations qui affectent de façon significative ses activités. En contrepartie de ses obligations, le client s'attend à ce que les autorités réglementaires exercent leurs activités en faisant preuve de célérité et de courtoisie.

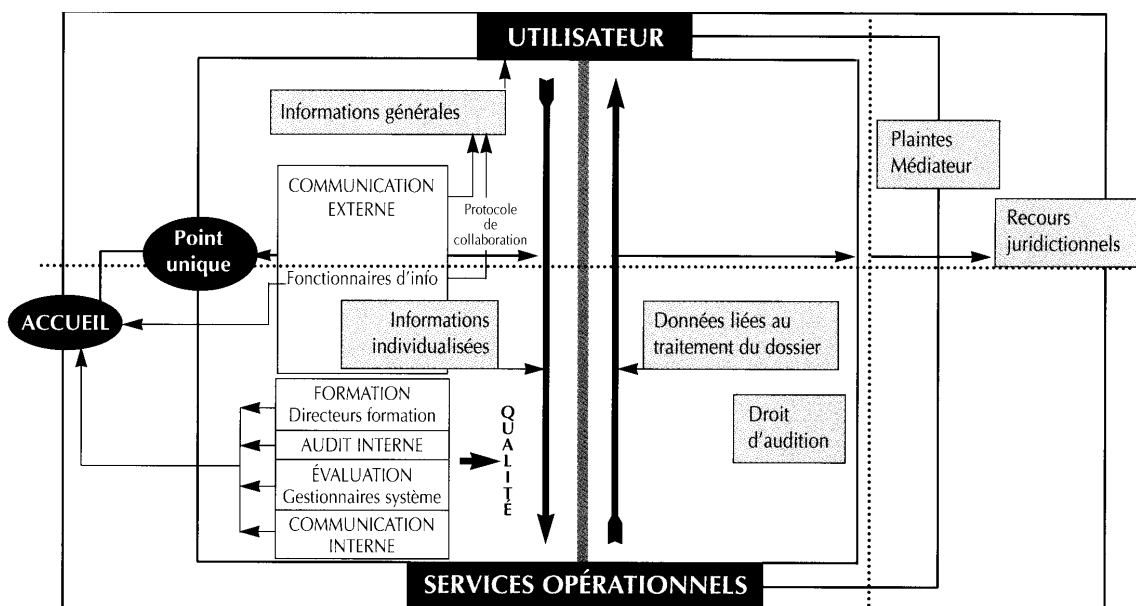
Source : OCDE.

Une question essentielle en ce qui concerne l'amélioration du service rendu par les administrations aux citoyens est de pouvoir quantifier les performances afin de mesurer le degré de satisfaction des usagers. Il existe plusieurs méthodes dont la plus utilisée est l'enquête. Ces enquêtes auprès des usagers ne font pas l'unanimité car certains se demandent si les perceptions sont objectives et fiables. De plus, les réponses comme pour n'importe quel sondage dépendent fortement de la manière dont les questions sont posées. Sur ce point, « on peut en partie y remédier en veillant à ce qu'une méthodologie appropriée soit utilisée dans la conception et l'évaluation des enquêtes (...) D'autres méthodes sont également utilisées pour mesurer la qualité du service du point de vue du client. L'une de ces méthodes consiste à faire établir par un groupe de pairs (experts en la matière), sur

¹⁹ En effet, le prisonnier doit-il considérer que le personnel pénitentiaire est à son service ?

la base d'interviews avec des clients et des membres du personnel, un rapport sur le niveau réel de qualité, tel qu'il est défini par un certain nombre d'indicateurs de qualité. Le Royaume-Uni expérimente une nouvelle approche, dite du « client mystérieux », dans laquelle un groupe de chercheurs teste les services en se faisant passer pour des clients. Cette méthode doit être abordée avec précaution, car elle peut exiger des participants qu'ils commettent ce qui constitue, techniquement, des actions illégales »²¹.

Figure 3. Les relations entre utilisateurs et services publics²².



Avant d'aller plus loin, nous voudrions nous attarder quelques instants sur les tableaux suivants représentant les attentes idéologiques par rapport à l'administration ainsi que sur le second montrant le rôle central qu'occupe l'Etat au sein du système politique.

²⁰ O.C.D.E., *L'administration à l'écoute du public*, Paris, 1996, p. 17.

²¹ O.C.D.E., *L'administration à l'écoute du public*, Paris, 1996, p. 39.

²² J.-J. LEGRAND, P. STAES, *La charte de l'utilisateur des services publics*, Bruxelles, Labor, 1998, p. 25.

Figure 4. Positions idéologiques sur les grands problèmes de l'administration publique²³.

Question administrative	Point de vue politique		
	Socialiste (la gauche)	Libéral (le centre)	Conservateur (la droite)
— Théorie de l'État	— Instrument au service de la classe dominante	— Arbitre — Gérant	— Souci de l'ordre — Intervention minimale ou autoritaire
— Centralisation/décentralisation	— Le centralisme démocratique — L'autogestion	— Pour la démocratie locale mais pour des interventions nationales — Rentabilité	— Pour un État limité — Pour la communauté locale « naturelle »
— Le statut des fonctionnaires	— Militantisme et obéissance	— Rentabilité et sécurité	— Fidélité et obéissance
— La bureaucratie	— Contre, préfère la primauté de la politique	— Le plus favorable	— Contre, préfère la primauté de la politique
— La technocratie	— Contre, parce qu'apolitique	— Le plus favorable	— Contre, parce qu'impossible
— Régime des lois	— Primauté à la ligne du parti communiste — La légalité socialiste	— Le plus favorable	— Besoin d'autorité

A. Motivation des actes administratifs.

Jusqu'il y a peu, l'action administrative était empreinte d'un certain autoritarisme. L'acte administratif peut se définir comme « l'acte juridique unilatéral émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou plusieurs administrés ou d'une autorité administrative, ou d'empêcher que certains effets juridiques ne se produisent »²⁴.

Toutefois, le terme « motivation » connaît deux acceptions différentes. La motivation « tout court » qui recouvre les raisons qui ont poussé l'administration à agir. Cette motivation a toujours été exigée, il n'a jamais été admis que l'administration se comporte de manière arbitraire. Ensuite, il y a la motivation formelle qui exige que l'administration exprime les motifs dans l'*instrumentum*. Il s'agit d'informer l'administré sur les motifs qui ont guidé l'administration à prendre une décision et non une autre.

Avant la loi du 29 juillet 1991, la motivation n'était obligatoire que si la loi ou le règlement le lui imposait. La formule généralement utilisée était la suivante : « l'administration prend telle décision par acte motivé ». En dehors de ces cas obligatoires, l'administration pouvait ou non motiver en la forme. Il existait cependant des exceptions à ces principes. La jurisprudence du Conseil d'Etat (juridiction administrative) imposait une motivation formelle lorsque l'administration changeait

²³ J.-I. GOW, *op. cit.*, p. 281.

²⁴ A. PIRAUX, *Lexique de termes administratifs de la fonction publique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1996, p. 21.

brusquement d'attitude après avoir gardé la même position très longtemps. Ce revirement devait être motivé dans l'acte.

La loi du 29 juillet 1991 s'applique aux actes administratifs que l'article 1er de la loi définit comme « l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative ». Nous pouvons constater que la loi s'applique aux actes administratifs destinés aux administrés mais également aux autorités administratives. L'article 2 spécifie que les actes administratifs doivent faire l'objet d'une motivation formelle. L'article 3 précise que la « motivation exigée consiste en l'indication dans l'acte des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision » et que la motivation « doit être adéquate ». Cette dernière précision n'était pas nécessaire, il nous semble qu'elle relève de l'évidence. Ensuite l'article 4 énumère de manière limitative les exceptions à l'obligation de motivation ; celles-ci sont au nombre de quatre. La motivation ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs dans 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 en matière de secret professionnel.

Enfin, l'urgence ne constitue pas une exception à l'obligation de motiver. La raison en est simple : l'urgence ne pourrait justifier que l'administration agisse de manière arbitraire. Nous avons vu que les motifs devaient toujours sous-entendre une décision ; or, ce n'est pas le fait de les exprimer qui va retarder la publication de l'acte. De plus, si un acte est pris dans l'urgence, la motivation est souvent évidente.

Bien que simple en apparence, cette loi pose certains problèmes. Cette loi s'applique-t-elle aux décisions verbales ? A première vue, il semble que non. La raison en est très simple, il ne paraît en effet pas convenable d'imposer une telle motivation dans la pratique. Imaginez un agent de la circulation qui devrait motiver ses injonctions au milieu d'un carrefour. Un autre problème réside dans la motivation des décisions administratives individuelles prises par des autorités collégiales. Pensons aux nominations du secrétaire ou du receveur communal par le Conseil communal. La loi impose la motivation, or, il faut remarquer qu'il est très difficile de mettre en forme une motivation qui convienne à tous les membres d'un collège. Il semble que dans ce cas la motivation formelle se heurte à une impossibilité de fait ; elle ne sera réalisable que si toutes les personnes sont d'accord. La tendance actuelle est de procéder d'abord à un vote sur la décision et ensuite à un vote sur la motivation. Or, cette pratique est à proscrire puisque la motivation doit préexister à l'acte. Enfin, dans certains cas, il y

a impossibilité matérielle à motiver. Dans certains cas, avec les programmes informatiques, il y a une décision mais sans acte et donc sans motivation.

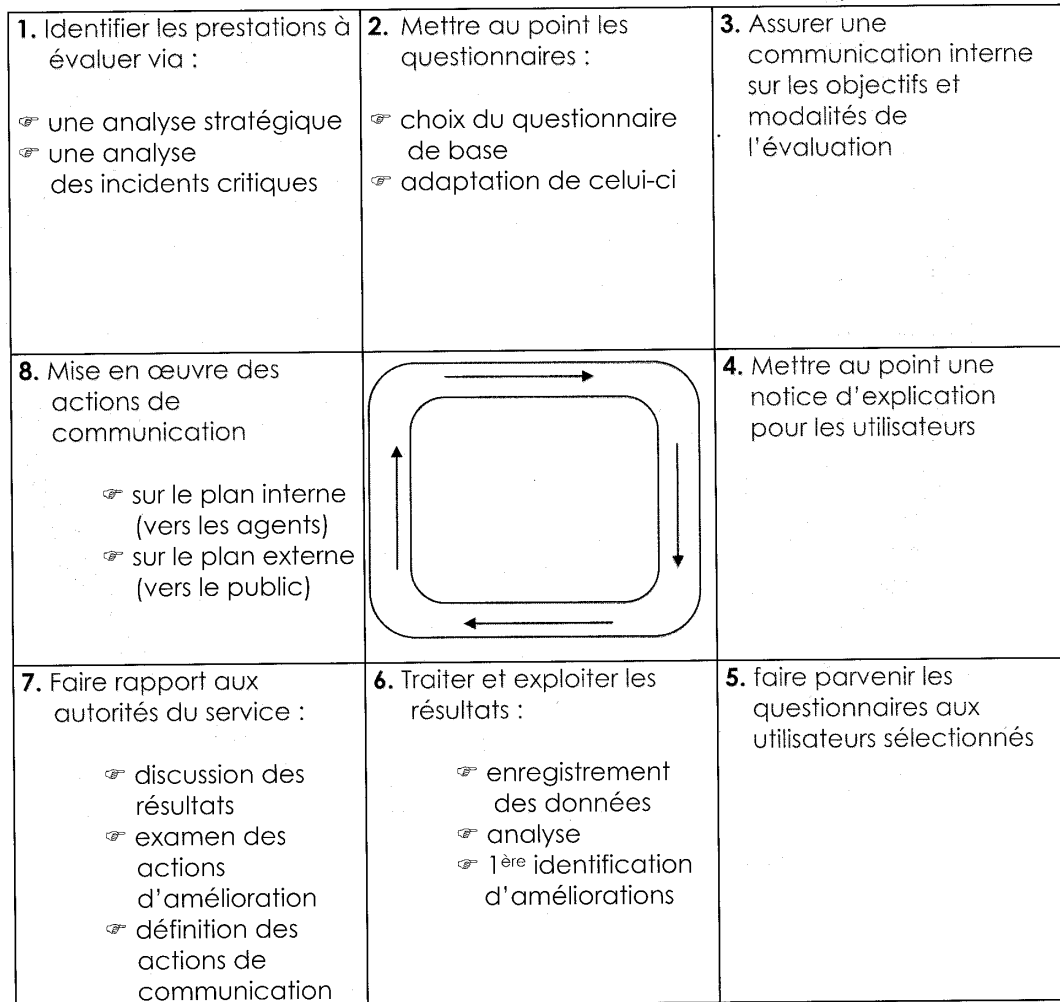
B. La qualité des services.

Dans de nombreux pays, le mécontentement et les exigences des administrés par rapport aux prestations fournies par les administrations a contraint les pouvoirs publics à réagir et à prendre des initiatives en matière de la qualité du service rendu. Par exemple, il est nécessaire que les citoyens puissent avoir accès facilement à l'administration, c'est-à-dire qu'il faudra parfois aménager les horaires d'ouverture, prévoir une ouverture en soirée ou le samedi matin. Un cas d' cole est constitué par la réception d'un recommandé postal. En effet prenons le cas d'une personne qui travaille de 8 à 17 heures, comment peut-elle faire pour réceptionner son courrier ? Depuis peu, la poste belge a pris des mesures permettant de répondre à cette question. En cas d'absence, le facteur dépose un avis expliquant qu'il est passé et qu'il souhaitait remettre un recommandé. Au verso de celui-ci se trouve deux possibilités. En renvoyant cette carte au bureau distributeur, il est possible de demander soit une deuxième présentation en précisant la date d'un jour ouvrable, soit une réexpédition à une autre adresse qui dans ce cas peut être l'adresse où la personne travaille. Cette carte est à renvoyer sous enveloppe non affranchie et la deuxième présentation peut être demand e par téléphone.

Afin de pouvoir mesurer le degré de satisfaction de l'utilisateur par rapport à l'administration, le Ministère de la fonction publique belge dispose des travaux du bureau conseil public, ABC. Ce dernier a mis au point un instrument afin de mesurer la qualité des services et donc permettant une amélioration de ceux-ci. « L'environment dans lequel travaillent les administrations paraît très complexe. Par conséquent, tout ce qui détermine la qualité des prestations et la perception de celle-ci l'est tout autant. L'outil d'évaluation de la satisfaction de l'utilisateur devait impérativement tenir compte de cette complexité. Pas uniquement pour des raisons d'efficacité. Il ne s'agissait pas seulement d'assurer l'objectivité et l'exactitude de l'instrument sur le plan scientifique. Il fallait simultanément garantir le caractère équitable de la mesure. En effet, il n'est déjà pas si facile d'accepter de soumettre le fruit de son travail à un regard extérieur et critique. Au moins, cet examen doit-il faire preuve d'impartialité, en pondérant ce qui, pour l'administration, relève de l'impondérable, de cette « part des choses » qui tient par exemple, aux lois qu'elle applique ou à la propre disposition de l'utilisateur à coopérer avec elle »²⁵.

²⁵ V. TRIEST, P. STAES, *Le guide du baromètre de la qualité*, Bruxelles, 1988, p. 6.

Figure 6. Schéma de réalisation d'une enquête²⁶.



²⁶ V. TRIEST, P. STAES, *Le guide du baromètre de la qualité*, Bruxelles, 1988, p. 13.

Figure 7. Questionnaire type²⁷.

QUEL EST VOTRE DEGRE DE SATISFACTION (noircissez la case d'une des colonnes à droite des questions)	Ou
A. Avez-vous pu facilement savoir à quel service vous deviez vous adresser pour le dossier relatif à cette contribution ?	<input type="checkbox"/>
B. Avez-vous dû vous rendre dans ce service ? Si non→ Passez aux questions D Si oui→ Comment atteindre le service ?	
1. Avez-vous pu facilement connaître son adresse et ses heures d'ouverture ?	<input type="checkbox"/>
2. Les heures d'ouverture de ce service vous conviennent-elles ?	<input type="checkbox"/>
3. Peut-on rejoindre facilement ce service (distances, transports publics utilisables, chemins d'accès, places de parking) ?	<input type="checkbox"/>
4. Peut-on pénétrer facilement dans ses locaux (escaliers, ascenseurs, etc.) ?	<input type="checkbox"/>
C. Comment vous a-t-on accueilli(e) à l'entrée des locaux ?	
1. Vous a-t-on accueilli(e) rapidement (file d'attente, ...) ?	<input type="checkbox"/>
2. A-t-on été aimable avec vous à l'accueil ?	<input type="checkbox"/>
3. L'accueil vous a-t-il orienté(e) vers le bon service ?	<input type="checkbox"/>
D. Avez-vous dû téléphoner au service ? Si non→ Passez aux questions E Si oui→ Comment le/la téléphoniste vous a-t-il/elle répondu ?	
1. Le/la téléphoniste vous a-t-il/elle répondu rapidement ?	<input type="checkbox"/>
2. A-t-il/elle été aimable avec vous ?	<input type="checkbox"/>
3. Vous a-t-il/elle mis(e) en communication avec le bon service ?	<input type="checkbox"/>
E. Comment a-t-on traité votre dossier de contribuable ?	
1. Avez-vous pu facilement savoir quel agent s'occupait de votre dossier relatif à cette contribution et comment vous pouviez le joindre (nom, n° de téléphone...) ?	<input type="checkbox"/>
2. A-t-on été aimable et attentif ?	<input type="checkbox"/>
3. Les réponses aux questions que vous avez posées à propos de votre dossier de contribution étaient-elles faciles à comprendre ?	<input type="checkbox"/>
4. A-t-on répondu avec précision à ces questions ?	<input type="checkbox"/>
5. A-t-on répondu avec rapidité ?	<input type="checkbox"/>
6. Ces réponses étaient-elles efficaces ?	<input type="checkbox"/>
F. Comment a-t-on décidé ?	
1. A-t-on limité au strict nécessaire les informations que vous deviez fournir ?	<input type="checkbox"/>
2. La décision sur votre dossier de contribution a-t-elle été rapide ?	<input type="checkbox"/>
3. A-t-on décidé avec compétence (précision, absence d'erreurs) ?	<input type="checkbox"/>
4. La décision sur ce dossier a-t-elle été formulée de manière suffisamment claire ?	<input type="checkbox"/>
5. Vous a-t-on communiqué cette décision avec politesse ?	<input type="checkbox"/>
G. Si vous avez posé des questions sur la décision prise, ou si vous l'avez contestée :	
1. A-t-on répondu avec rapidité à ces questions ?	<input type="checkbox"/>
2. A-t-on répondu avec précision à ces questions ?	<input type="checkbox"/>
3. A-t-on répondu avec amabilité à ces questions ?	<input type="checkbox"/>
4. Les réponses étaient-elles faciles à comprendre ?	<input type="checkbox"/>
H. AUTRES QUESTIONS	REPC
1. Savez-vous à quoi sert ce service ?	Ou <input type="checkbox"/>
2. Connaissez-vous la législation qu'applique ce service ?	Ou <input type="checkbox"/>
3. Etes-vous disposé(e) à aider ce service à remplir sa mission ?	Ou <input type="checkbox"/>
4. Avez-vous confiance dans les services publics en général ?	Confie <input type="checkbox"/>
5. La contribution exigée vous paraît-elle justifiée c.a.d. nécessaire et équitable ?	Ou <input type="checkbox"/>

L'approche

L'accueil

La relation avec le service traitant

Après la décision

²⁷ V. TRIEST, P. STAES, *Le guide du baromètre de la qualité*, Bruxelles, 1988, p. 10.

C. La charte de l'utilisateur des services publics en Belgique.

L'approbation de la charte de l'utilisateur des services publics montre l'importance accordée à la qualité dans l'administration publique belge et son souci de prendre en compte les attentes des citoyens. La démarche à la base de ce texte est relativement claire et repose sur l'idée que l'administration est au service de l'administré et non l'inverse.

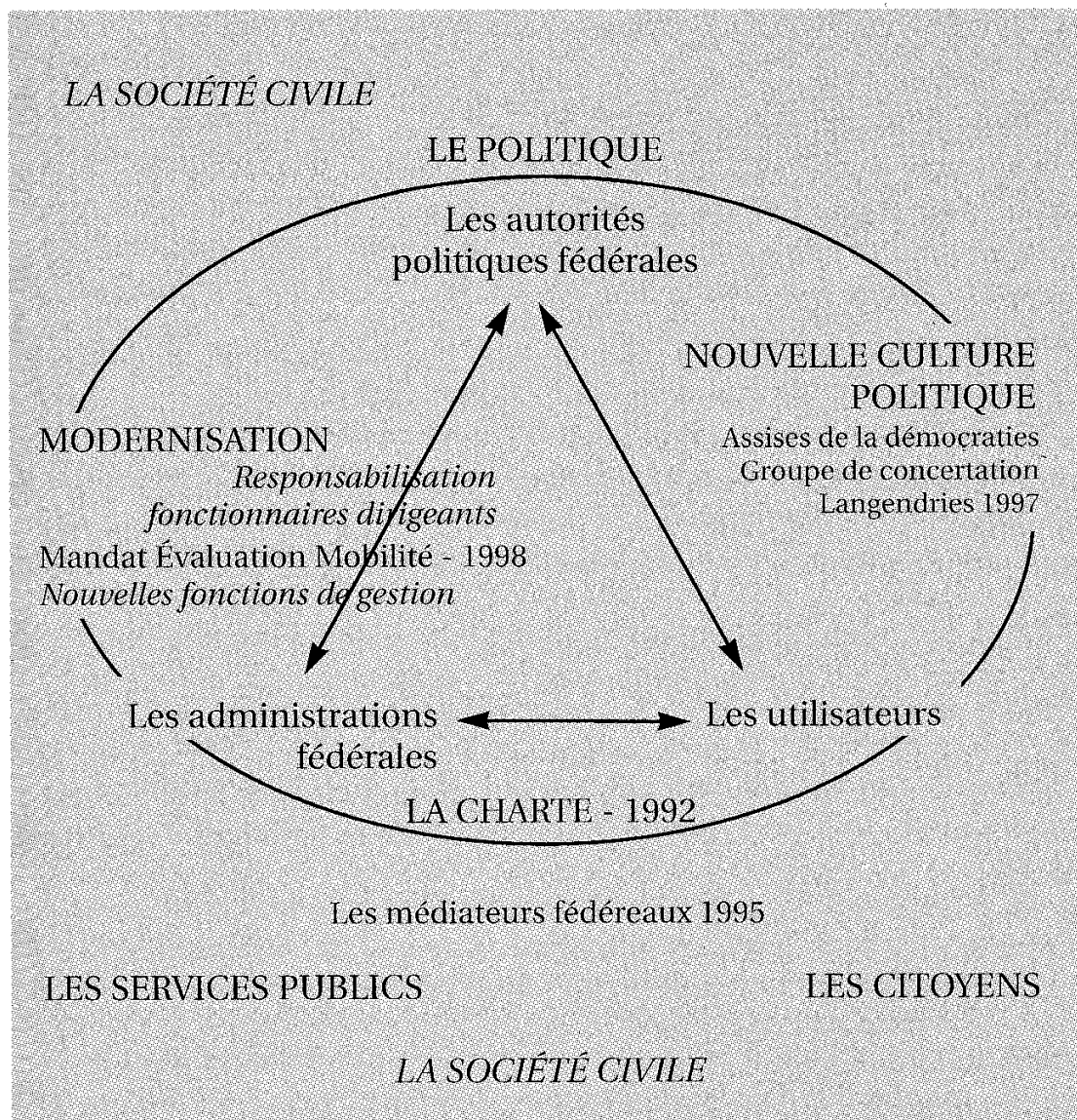
Ce texte fut publié le 22 janvier 1993. « La Charte de l'utilisateur des services publics est un instrument important dans la stratégie de modernisation de la Fonction publique fédérale. Pourtant elle est restée longtemps quasi confidentielle, cachée dans le Moniteur belge. Il apparaît évident que le journal officiel n'est pas le moyen le plus accessible ni le plus lisible, tant pour le citoyen que pour l'agent des services publics qui souhaite s'informer des perspectives importantes de changement dans la Fonction publique fédérale. (...) Dès la première lecture, un paradoxe se manifeste : le texte publié au Moniteur belge se présente comme peu accessible et peu lisible, et donc en contradiction avec les principes de transparence, d'accessibilité et de lisibilité pour lesquels il plaide »²⁸.

Ainsi, l'objectif de la Charte est de procurer un service public adapté aux besoins de chaque utilisateur. En effet, rien n'interdit, pas même le principe d'égalité, que le service public s'efforce de prendre chaque utilisateur en considération, au lieu de s'adresser à lui de façon impersonnelle.

La Charte met l'accent, essentiellement, sur la relation entre les utilisateurs et les services opérationnels des administrations.

²⁸ J.-J. LEGRAND, P. STAES, *La charte de l'utilisateur des services publics*, Bruxelles, Labor, 1998, p. 12.

Figure 8. Les relations entre les différents acteurs²⁹.



Le préambule de cette Charte qui sert de fondement au texte consacre les trois «lois» des services publics.

1. La loi du changement ou de mutabilité, « en vertu de laquelle, en raison de la nécessité d'une adaptation rapide au progrès et à l'évolution constante des besoins de la vie collective, les autorités compétentes ont le pouvoir de modifier à tout moment non seulement les règles d'organisation et de fonctionnement de l'entreprise mais aussi les conditions dans lesquelles les prestations sont fournies au public»³⁰.

²⁹ J.-J. LEGRAND, P. STAES, *op. cit.*, p. 45.

³⁰ M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, PUB-Bruylant, 1989, p. 46.

2. La loi de la continuité et de régularité du service public selon « laquelle, toute activité érigée en service public, étant par hypothèse une activité d'intérêt général dont le public ne peut se passer sans inconvénients graves, ne peut être laissée à la merci des caprices ou des fantaisies de ceux qui en assument la charge, et doit au contraire se poursuivre quotidiennement, d'une façon régulière et continue, sans interruption ni à-coups»³¹. C'est en vertu de ce principe que l'Etat a le devoir de poursuivre l'exploitation de certains secteurs même déficitaires.

3. La loi d'égalité des usagers des services publics applique la constitution et exige que tous les citoyens qui se trouvent dans la même catégorie soient traités de la même manière.

D. La transparence administrative et la publicité de l'action administrative.

Jusqu'il y a peu, le secret était la règle dictant l'action administrative. Cependant, l'administré est en droit de savoir comment fonctionne l'administration, qui fait quoi et à quel moment. Actuellement, le mouvement semble s'être inversé. Quelle était la situation avant les années 1990 ? Le principe était l'absence de publicité de l'action administrative : l'administration se retranchait derrière le caractère secret de son action. La publicité était l'exception prévue par la loi. En d'autres termes, l'administration restait muette sauf si la loi elle-même prévoyait une forme de publicité. Ce principe de secret reposait notamment sur l'ancien article 9, aujourd'hui abrogé, du statut des agents de l'Etat qui interdisait aux fonctionnaires de révéler des faits dont ils auraient eu connaissance dans le cadre de leurs fonctions. Ensuite, l'article 9 du statut a été remplacé par l'article 7 qui affirme que les fonctionnaires jouissent d'une totale liberté d'expression. La seule restriction concerne les faits ayant trait au secret professionnel, à la sécurité nationale, à l'ordre public qui restent secrets.

Ensuite, une directive européenne de juin 1990 oblige les Etats membres à donner libre accès à toute l'information relative à l'environnement sans qu'aucun intérêt ne soit exigé. Enfin, la dernière révision constitutionnelle de 1993 insère un article 32 qui stipule 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 ». Les documents visés sont toute information dont l'autorité administrative dispose en amont ou en aval de la prise de décision. Les quelques arrêts rendus en la matière distinguent les documents inachevés et les documents préparatoires, seuls les seconds étant visés par l'obligation de publicité. Il s'agira, par exemple, de rapports techniques ou d'avis de

³¹ M.-A. FLAMME, *op. cit.*, p. 52.

commissions. Les documents inachevés, par contre, tels les projets d'avis, la correspondance échangée, ne sont pas soumis à cette règle de publicité.

Actuellement, l'idée générale est la collaboration procédurale selon laquelle, l'administration n'a pas d'intérêts opposés à ceux des administrés, elle doit donc les aider au mieux et ne pas les laisser dans l'incertitude. Il ne s'agit pas de voir l'administré comme un adversaire. Cette idée bien qu'évidente n'est inscrite dans aucun texte.

En ce qui concerne la publicité de l'action administrative, celle-ci est définie par la loi du 11 avril 1994. Cette loi fait la distinction entre la publicité passive dont nous reparlerons plus loin et la publicité active sur laquelle nous allons nous attarder.

L'article 2 alinéa 3 stipule que toute correspondance émanant d'une autorité administrative comporte le nom, la qualité, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne en mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier. En d'autres termes, toute correspondance administrative doit indiquer les coordonnées de celui qui a envoyé la lettre pour permettre au destinataire de demander facilement des renseignements supplémentaires.

Quant à l'alinéa 4, il prévoit que toute décision individuelle doit indiquer « les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître d'avantage ainsi que les formes et délais à respecter faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours ».

En ce qui concerne la publicité passive, nous pouvons la concevoir sous deux formes. La publicité d'office qui semble impossible à réaliser matériellement et la publicité à la demande des administrés qui est consacrée dans la loi du 11 avril 1994. L'article 4 stipule que chacun peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir une communication sous forme de copie.

E. La fonction de médiateur.

Depuis plusieurs années, s'est développé en Europe un courant tendant à permettre aux administrés mécontents de la manière dont l'administration fonctionne d'introduire une réclamation auprès d'un médiateur. La tradition des *ombudsmen* est importée des pays scandinaves où le terme apparaît pour la première fois dès 1713 en Suède-Finlande.

« La médiation correspond à un mode alternatif de résolution des conflits. En effet, les médiateurs ont pour fonction de concilier les points de vue des administrations et des citoyens. Ni juges, ni arbitres, ils cherchent une solution satisfaisante aux plaintes formulées par les administrés. Ils

n'ont pas de pouvoir de décision mais ils peuvent se montrer persuasifs pour la recherche d'une solution pragmatique et équitable »³². En jetant un regard extérieur sur les administrations, le médiateur peut être considéré comme un vecteur de progrès et un acteur de changement. Bien que la médiation n'empêche pas toujours l'affrontement, elle contribue toutefois à catalyser les tensions.

En Belgique, ce droit est consacré par la loi du 22 mars 1995 et dans la *Charte de l'utilisateur des services publiques* qui prévoit que:

« Toute personne intéressée peut introduire une réclamation, par écrit ou oralement, au sujet des actes ou du fonctionnement des autorités administratives. Il faut cependant que l'intéressé ait, au préalable, pris contact avec l'administration pour obtenir satisfaction. Sont rejetées les réclamations dont l'identité du réclamant est inconnue, celles qui sont manifestement non fondées, celles qui portent sur des faits datant de plus d'un an, celles qui sont réintroduites après avoir été rejetées et où il n'apparaît pas de faits nouveaux, et enfin celles où aucune démarche préalable n'a été faite vis-à-vis de l'administration pour obtenir satisfaction »³³.

Actuellement, on peut même parler d'une véritable « ombudsmanie ». En effet, des services de médiation ont été créés auprès des entreprises publiques autonomes (Belgacom, La Poste et la S.N.C.B.), des régions, de certaines villes et même auprès du fisc.

L'administration des finances s'est dotée il y a deux ans d'une cellule chargée d'un rôle de médiation entre les contribuables et le fisc à l'occasion de litiges ayant trait au recouvrement de l'impôt. Cette cellule composée de six personnes doit remplir une triple mission. Primo, elle écoutera, réceptionnera et examinera les plaintes. Secundo, elle fournira des explications relatives à la procédure fiscale et aux possibilités de compromis. Tertio, la cellule établira un contact officiel avec le receveur, pour examiner les possibilités d'un règlement amiable. En cas d'impossibilité, la cellule imposera au receveur de justifier sa position, ce qui requiert de sa part un véritable examen de la situation et diminue fortement le risque d'arbitraire ou de refus systématique.

Le cas de la Région wallonne.

Le médiateur de la Région wallonne est désigné par le parlement, ce qui lui confère une légitimité de fait. En ce qui concerne son indépendance par rapport à toutes pressions pouvant s'exercer sur son action, l'article 7 du décret du 22 décembre 1994 portant création de l'Institution de Médiateur de la Région wallonne précise que :

³² P. QUERTAINMONT, *op. cit.*, p. 58.

³³ J.-J. LEGRAND, P. STAES, *op. cit.*, p. 57.

« dans la limite de ses attributions, le Médiateur ne reçoit d'instruction d'aucune autorité. Il ne peut être relevé de sa charge, en raison d'actes qu'il accomplit dans le cadre de ses fonctions. Il jouit d'une immunité spéciale dans l'expression d'avis ou d'opinions qu'il émet dans le cadre de ses fonctions »³⁴.

Il apparaît donc que le Médiateur de la Région wallonne ne soit soumis à aucun contrôle hiérarchique ou de tutelle lorsqu'il agit. Cependant, la révocation par le parlement est possible en cas de faute grave, ce qui constitue une atteinte à l'indépendance statutaire précitée.

Les pouvoirs du médiateur sont au nombre de trois. « Tout d'abord, le médiateur dispose de larges pouvoirs d'investigation et d'enquête. Il peut faire toute constatation sur place, se faire communiquer tous les documents et renseignements qu'il estime nécessaires et entendre toutes les personnes intéressées. Le caractère confidentiel des pièces ne peut lui être opposé. Le médiateur est tenu par le secret professionnel. Ensuite, par le pouvoir d'injonction, le médiateur peut imposer des délais impératifs de réponse aux autorités administratives auxquelles il adresse des questions. En cas de décision de justice passée en force de chose jugée, le médiateur peut enjoindre à l'organisme mis en cause de l'exécuter dans le délai qu'il fixe. Enfin, le médiateur peut faire toutes recommandations à l'autorité administrative responsable, tendant à améliorer le fonctionnement du service concerné. A défaut de réponse satisfaisante de l'Administration, il peut rendre publiques ses recommandations, sous la forme d'un Rapport spécial au Parlement. En cela, il dispose d'un large pouvoir de publicité »³⁵.

La méthodologie appliquée à l'examen des réclamations est la suivante. Le médiateur peut être saisi par n'importe quelle personne physique ou morale à titre individuel, ce qui exclut les pétitions. Un courrier ordinaire suffit, la saisine est donc dépourvue de tout formalisme et est gratuite. Cependant, il est à noter qu'en terme de délai de recours auprès des juridictions, la saisine auprès du médiateur ne suspend ni n'interrompt les délais.

Le médiateur, avant d'examiner le dossier vérifie sa compétence en la matière en cas de réponse négative, son service va s'efforcer d'aider le plaignant en le renvoyant à l'autorité compétente ou en lui fournissant des informations nécessaires. Pour être recevable, le médiateur examine les éléments suivants :

- la réclamation est-elle bien fondée ?
- se rapporte-t-elle à des faits qui se sont produits moins d'un an avant son dépôt ?
- des démarches ou des recours administratifs ont-ils été exercés ? Il est à souligner ici que le décret, en obligeant le requérant à ne saisir le médiateur qu'après avoir tenté des « démarches »

³⁴ *Le Médiateur de la Région wallonne. Rapport annuel au Parlement wallon 1997-1998*, p. 30.

³⁵ *Le Médiateur de la Région wallonne. Rapport annuel au Parlement wallon 1997-1998*, pp. 31-32.

préalables après des administrations intéressées, démontre que l'appel aux bons offices du médiateur ne constitue pas une voie de recours ordinaire, qui se situerait sur le même plan que les autres. Sa particularité par rapport aux autres recours est d'être un recours subsidiaire.

- Fait-elle l'objet d'une action civile ou pénale en cours ?

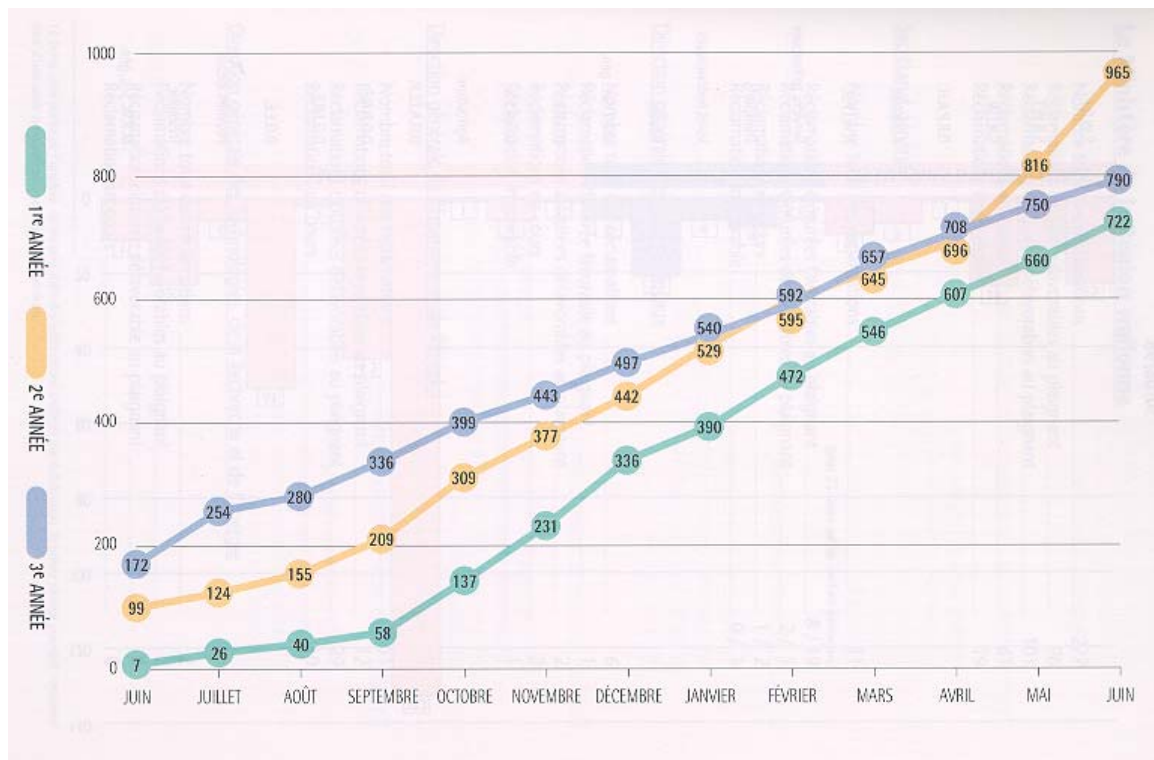
Par rapport à la décision ou à l'acte qui fait l'objet de la plainte, le médiateur vérifie si il :

- est conforme à la légalité ;
- est suffisamment motivé ;
- est motivé de manière claire et concise dans un langage que le particulier comprend ;
- a été adopté dans des délais raisonnables ;
- a fait l'objet d'une information progressive de l'état d'avancement du dossier ou d'une information des étapes successives qui ont abouti à la prise de décision finale ;
- est adéquat, c'est-à-dire conforme au bon sens et à l'équité.

Ensuite, le dossier passe par trois phases avant d'aboutir à une décision. La première phase est celle de l'information par laquelle un résumé des réclamations est adressé à l'administration concernée. Cette dernière doit fournir une réponse dans le mois qui suit au médiateur. Commence ensuite la phase d'instruction. Pour cela, le médiateur se fait communiquer tous les documents et renseignements qu'il estime nécessaire. Il peut même auditionner les personnes intéressées et se rendre sur place. Si les réponses fournies par l'administration attestent que celle-ci n'est pas en tort, le médiateur adresse une lettre à l'administré lui expliquant la situation et lui suggérant de clôturer sa réclamation. A l'inverse, si le médiateur estime que l'administration est en tort, la troisième phase commence. Cette dernière phase est la phase de médiation proprement dite. Le médiateur propose à l'administration de rétablir la situation du plaignant qui est victime d'une incompréhension ou d'un mauvais fonctionnement de l'administration. En cas de refus de la part de l'administration, le médiateur peut, après avoir fait des recommandations et recouru à des injonctions, saisir le ministre responsable et lui demander d'intervenir.

Le graphique suivant éclaire l'action du médiateur au 30 juin 1998 et témoigne de l'augmentation constante des plaintes introduites.

Figure 9. Evolution du nombre de dossiers³⁶.



Conclusion.

Cette contribution met en lumière les différentes évolutions du rôle de l'Etat dans les pays occidentaux. Celles-ci ont conduit à un réajustement de la tradition administrative, empreinte d'immobilisme et de stagnation, par une volonté de modernisation afin de permettre au citoyen d'obtenir des réponses à ses attentes légitimes, comme en témoigne la motivation des actes administratifs, les mesures de qualité des services, la Charte de l'utilisateur des services publics, la transparence, la publicité ainsi que les nouveaux métiers administratifs tel que le médiateur.

Depuis les années nonante, le Ministre de la fonction publique belge considère que le renouveau administratif est un des grands défis de l'administration du siècle prochain.

Malgré - et c'est un paradoxe - le manque de publicité entourant ces mesures, l'introduction de ces nouvelles méthodes induit une plus grande efficacité et rationalité de l'action administrative.

³⁶ Le Médiateur de la Région wallonne. Rapport annuel au Parlement wallon 1997-1998, p. 81.

BIBLIOGRAPHIE

F. BASTIAT, *Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas, ou l'économie politique en une leçon. L'Etat*, Bruxelles, 1914.

F. DARRAS, « La vérité sur les « privilèges » des fonctionnaires », *Marianne*, 29 mars - 4 avril 1999.

C. DEBBASCH, *L'administration publique en Europe. Actes du colloque tenu à Aix en octobre 1987*, Paris, C.N.R.S., 1988.

F. EWALD, *L'Etat providence*, Paris, Grasset, 1986.

M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, PUB-Bruylant, 1989.

J.-I. GOW, M. BARRETTE, S. DION, M. FORTMANN, *Introduction à l'administration publique. Une approche politique*, Québec, 1992.

Z. LAIDI, « Paradoxe : le libéralisme accroît la demande d'Etat », *Marianne*, 7 décembre – 13 décembre 1999.

E. LEBURTON, « La prise de décision en Belgique en matière de santé publique », *Res publica*, 1983.

J.-J. LEGRAND, P. STAES, *La charte de l'utilisateur des services publics*, Bruxelles, Labor, 1998.

P. LEGENDRE, *Histoire de la pensée administrative française. Traité de science administrative*, Paris, 1966.

Le Médiateur de la Région wallonne. Rapport annuel au Parlement wallon 1997-1998.

O.C.D.E., *L'administration à l'écoute du public*, Paris, 1996.

A. PIRAUX, *Lexique de termes administratifs de la fonction publique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1996.

P. QUERTAINMONT, *Problèmes actuels de l'administration publique*, Bruxelles, PUB, 1997.

P. ROSANVALLON, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

V. TRIEST, P. STAES, *Le guide du baromètre de la qualité*, Bruxelles, 1988.

G. VANTHEMSCHE, *Les paradoxes de l'Etat. L'Etat face à l'économie de marché XIX et XXème siècles*, Bruxelles, Labor, 1997.

W. WILSON, « The study of Administration », *The Academy of Political Science*, 1887.